

47

2 Enero



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ARAGON"

**Descentralización de la Vida Nacional Propósito del
Plan de Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado
1982 - 1988**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SILVINO GONZALEZ CALIXTO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL, PROPOSITO
DEL PLAN DE GOBIERNO DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO
1982 - 1988

INDICE GENERAL

	Pág. N°
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
LAS FUNCIONES DEL ESTADO MEXICANO	3
I.- LA FUNCION LEGISLATIVA DEL ESTADO MEXICANO ...	28
a) COMPETENCIA Y CONCEPTO DE LA FUNCION LE- GISLATIVA FEDERAL	28
II.- LA FUNCION JURISDICCIONAL DEL ESTADO MEXICANO.	38
a) COMPETENCIA DE LA FUNCION JURISDICCIONAL FEDERAL	42
b) REGLAMENTACION JURIDICA DE LA FUNCION JU- RISDICCIONAL	45
c) COMENTARIO SOBRE LA FUNCION JURISDICCIONAL FEDERAL	48
III.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO	
a) LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO FUNCION EJE CUTIVA FEDERAL	50
b) REGLAMENTACION DE LA FUNCION EJECUTIVA FE- DERAL	55

	Pág. N°
c) EXPOSICION DE LOS ELEMENTOS DE LA FUN- CION ADMINISTRATIVA	56

CAPITULO II

LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL - ESTADO MEXICANO.

I.-	LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.	65
II.-	LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL..	85
	a) EL CONCEPTO DE LA CENTRALIZACION ADMI- NISTRATIVA	85
	b) REGLAMENTACION JURIDICA DE LA CENTRALI- ZACION ADMINISTRATIVA	107
III.-	LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.	108
	a) CONCEPTO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRA- TIVA	164
	b) REGLAMENTACION JURIDICA DE LA DESCONCEN- TRACION ADMINISTRATIVA FEDERAL	165
	c) CARACTERISTICAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA	166

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

I.-	CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRA- TIVA	168
-----	---------------------------------------------------------	-----

	Pág. N°
II.- REGLAMENTACION JURIDICA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL	169
III.- LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL	171
a) LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL	172
b) LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS	193
c) LA DESCENTRALIZACION FUNCIONAL O INSTITUCIONAL	216
IV.- CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	249
V.- VINCULACION JURIDICA ENTRE LA CENTRALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	251

CAPITULO IV

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CIENCIA POLITICA.

I.- VINCULACION ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CIENCIA POLITICA.	253
II.- EXPLICACION CIENTIFICA DE COMO EL DERECHO ADMINISTRATIVO TIENE UN CONTENIDO POLITICO.	266
III.- UTILIDAD DE LA CIENCIA POLITICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	271

CAPITULO V

LOS FINES DEL ESTADO

I.-	LOS FINES OBJETIVOS DEL ESTADO	273
	a) INTERES PUBLICO	273
	b) UTILIDAD PUBLICA	274
	c) ORDEN PUBLICO	276
II.-	LA DESCENTRALIZACION COMO FORMA DE REALIZAR LOS FINES DEL ESTADO	277
	a) EL GOBIERNO FEDERAL CONSERVARA EN TODOS - LOS CASOS SUS ATRIBUCIONES DE PLANEACION, DEFINICION, NORMATIVIDAD Y EVALUACION, - PARA MANTENER LA UNIDAD E INTEGRIDAD DE NACION	297
	b) LA DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA FEDERAL	308
	c) LA REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS, PRO-- PUESTA POR EL LIC. MIGUEL DE LA MADRID - HURTADO, COMENZARA POR DEVOLVER O ENTRE- GAR AL MUNICIPIO TODAS AQUELLAS ATRIBUCIO- NES RELACIONADAS CON SU FUNCION PRIMOR-- DIAL: EL GOBIERNO DIRECTO DE LA COMUNI- DAD BASICA	312
III.-	PROPOSITO FUNDAMENTAL DEL PLAN DE GOBIERNO - DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	323
	a) EL NUEVO ESTILO DE FEDERALISMO MEXICANO - HACIA LA DESCENTRALIZACION	323

b) EJEMPLO INMEDIATO DEL PROCESO DE DES- CENTRALIZACION SERA LA DESCENTRALIZA- CION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	370
CONCLUSIONES	376
BIBLIOGRAFIA	386

INTRODUCCION

En la presente tesis sustentó un tema de actualidad por su temática, titulado "Descentralización de la vida Nacional, propósito del Plan de Gobierno del Licenciado - Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988".

El Licenciado Miguel de la Madrid, ocupa el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, durante el Sexenio de 1982-1988. De ahí la importancia y trascendencia de su obra Presidencial, denominada por él mismo con el título: "Descentralización de la vida Nacional".

La tesis "Descentralización de la vida Nacional" que se desarrolla en estas páginas constituye el pensamiento jurídico político y administrativo del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, pensamiento objetivo, conciso y ordenado de algunas de sus principales ideas, expuestas en declaraciones realizadas en los diferentes medios de comunicación, durante su campaña electoral sobre la Descentralización, así como también el sostenimiento de estas ideas en el pleno ejercicio de su mandato Constitucional, a partir del 10. de Diciembre de 1982.

Quiero precisar que los cinco capítulos en que se ha organizado la presente tesis, obedecen a la idea de presentar una visión de conjunto, con la prerrogativa de -- que su estructura, permite la lectura de los capítulos en -- forma sucesiva y aislada.

Las conclusiones de esta tesis tienen como finalidad la proposición de soluciones fundadas en el Derecho; porque creer en la razón es creer en el Derecho.

La Descentralización tiene como propósito fundamental el perfecto equilibrio entre los polos de desarrollo superdesarrollados y los polos de desarrollo marginados como son las zonas fronterizas y puertos marítimos, para lo lograr de esta forma un perfecto equilibrio en la distribución de recursos financieros, humanos y materiales.

Todo ello constituye una buena iniciativa Presidencial del Ciudadano Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

CAPITULO I

LAS FUNCIONES DEL ESTADO MEXICANO

Es importante hablar del Estado primeramente para comprender mejor sus funciones; analicemos en forma breve - su concepto en dos civilizaciones de la antigüedad.

A). GRECIA Y ROMA

Me referiré primeramente a una civilización que - brilla con luz propia, esto es en la Grecia de Pericles.

En Grecia aparecen algunas de las características del Estado moderno, especialmente el alto concepto que se tenía de la ley y la división de poderes. En efecto, en Atenas a raíz de la Constitución establecida por Solón, y como un ateniense le preguntara al legislador cómo se mejoraría - la democracia, Solón contestó: "Cuando los gobernados obedezcan a los gobernantes y cuando los gobernantes cumplan con - las leyes".

Como es bien sabido, el estagirita fue el primer - escritor político que expuso la división de los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. El mismo autor en su célebre

obra "La República" afirmaba: "vamos a buscar entre las asociaciones políticas, la mejor de todas para que los hombres - puedan vivir a medida de su voluntad".

Las ideas estadistas se advierten en las etapas de desarrollo social de la antigua Roma. Estas ideas estaban - presentes en las tres grandes épocas de ese gran pueblo; los reyes, la república y el imperio.

La República Romana nace al destronar al último de los reyes, Tarquino el soberbio. La unión entre el patriarcado y el pueblo romano determinó la caída del tirano y el nacimiento de la república.

El patriarcado dirige la rebelión que el pueblo a - costa de su sangre y su vida, logra instaurar la república.

El Estado Romano estaba formado por todas las leyes del Derecho Público.

El Estado moderno en que vivimos debe ser visto -- desde varios conceptos, interesándonos para finalidad de esta tesis, los dos conceptos siguientes: uno sociológico, y -

otro jurídico.

Jellinek afirma que el Estado, desde el punto de vista sociológico, "es la unidad colectiva de asociación dotada de un poder de mando originario y establecido en territorio determinado".

Rafael Rojina Villegas explica la anterior definición afirmando: "siempre se ha definido como un hecho social, sujeto, por consiguiente, a las leyes de la causalidad, señala como elemento fundamental del Estado la comunidad humana, como dato genérico; es decir, será el género de esta definición y la especie consiste en caracterizar esa comunidad como dotada de un poder de mando originario, autónomo y establecido en un determinado territorio". (1)

"Desde el punto de vista del Derecho, se afirma que el Estado es la entidad política, jurídicamente organizada con gobierno propio e independiente establecido sobre un territorio". (2) De la anterior definición se desprenden los siguientes elementos que la configuran:

- (1) Rojina Villegas Rafael, Concepto de Derecho, Pág. 311 Editorial el Nacional
- (2) Porras y López Armando, Derecho Procesal Fiscal, Textos Universitarios Pág. 24 4a. Edición México D.F. 1980

a).- Es una "entidad política", porque el vocablo política significa el arte y la ciencia de gobernar o bien como afirma "Hartmann, citado por el maestro Serra Rojas, en su obra el Derecho Administrativo, se expresa: "la política es el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas".

En el mismo sentido el jurista español Sánchez Agesta afirma que la política tiene tres sentidos fundamentales:

1°.- La política como actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder;

2°.- La política como lucha, oposición y disyuntiva; y

3°.- La política como actividad orientada por un fin.

b).- Continúa la definición con el siguiente elemento: "con gobierno propio e independiente sobre un territorio". Se trata de precisar la diferencia específica que existe entre el Estado con los conceptos de Nación, Protectorado, Colonia y demás términos que no son propiamente Estados por carecer de independencia, es decir, no son soberanos. El territorio es la morada obligatoria, de la comunidad y para algunos juristas es elemento sociológico y no jurídico del Estado.

CONCEPTO DEL ESTADO MODERNO.- Estado es la entidad política, jurídicamente organizada con gobierno propio e independiente establecido sobre un territorio.(3)

ELEMENTOS DEL ESTADO.- De acuerdo con el concepto expuesto; señalaremos los elementos del Estado: el territorio, el pueblo o comunidad y el poder.(4)

Hay que aclarar que hay autores que también agregan la Soberanía y el sistema jurídico dentro de los elementos del Estado por considerarlos de suma importancia para el Estado como entidad Política.

a).- El territorio. Este elemento debe entenderse en relación con el concepto jurídico de Imperio, aplicado por el Estado a través de los órganos del Gobierno. En -- otras palabras "el territorio delimita el espacio en el cual el Estado ejerce actos de imperio para velar por la integridad del mismo Estado... "El territorio tiene una doble función: positiva y negativa; en forma positiva determina el campo de actividad del ordenamiento jurídico y por consiguiente fija cuáles son los supeditados a ese ordenamiento. La función negativa consiste en excluir un determinado espacio, la posibilidad de que invada el poder del Estado por algún otro poder; en el primer caso se precisa el alcance del poder del Estado, en el segundo se evita que algún otro poder --

(3) Porras y López Armando, Ob. cit. Pág. 24

(4) Rojina Villegas, Rarael, Ob. cit. Pág. 374.

de un Estado distinto invada el campo territorial del Estado de que se traten".

Para la mayoría de tratadistas no se concibe un Estado sin territorio. No obstante, existen autores de prestigio como León Duguit, quien afirma que el Estado sí puede concebirse sin territorio y declara: "este elemento únicamente es necesario para resolver problemas del Derecho Internacional Público y Privado y la no intervención del Poder de un Estado a otro como el principio de impenetrabilidad territorial".

b).- El pueblo o comunidad. Los miembros de la comunidad se dividen, en el Estado moderno, en gobernados y gobernantes. Las normas jurídicas han delimitado la conducta de esos miembros de la comunidad. Los gobernados, que son la mayoría, poseen una libertad tal que tienen derecho a hacer todo aquello que la ley no les prohíba. En cambio, el pueblo, con la experiencia del pasado, ha fijado la conducta de los gobernantes, en tal forma que no pueden hacer sino aquello que la misma ley señala en forma limitativa, exacta y precisa.

La lucha por las libertades ha enseñado a los pueblos que cuando un grupo de individuos de la comunidad llega al poder, con facilidad se encariña del mismo, en tal forma, que posteriormente se niega a dejarlo. Entonces estamos ante la oligarquía y ésta se volverá un tirano del pue--

blo. Por todo lo anterior el derecho positivo ha sido el medio idóneo para otorgar una serie de derechos, llamados garantías individuales, a los ciudadanos gobernados para que se defiendan ante los gobernantes cuando éstos abusan del poder público.

Hemos afirmado que la comunidad se integra de gobernados y gobernantes. Ahora bien, la diferencia entre estos grupos radica en el poder que tienen, de acuerdo con la ley, los segundos respecto de los primeros. El jurista León Duguit, afirma que el poder no es la única diferencia entre gobernados y gobernantes, pues existen otros factores, como el moral, el religioso, etc., que nos hacen recordar que en la evolución del Estado los sacerdotes han sido gobernantes y han detentado el poder por la fuerza de las creencias y prácticas religiosas. En efecto, basta citar el régimen sacerdotal del antiguo Egipto y el gobierno del pueblo azteca. Recuérdese que Moctezuma Xocoyotzin estaba barriando el templo del Dios Huitzilopochtli cuando ascendió al trono de su pueblo. Para otros autor como Marx, el factor económico es la infraestructura del Estado, y el derecho, la religión, la moral, las costumbres, etc., sólo han sido meras superestructuras, y en consecuencia, la clase que gobierna es la que tiene el poder económico frente a los gobernados, que son la inmensa mayoría, que son los desposeídos de la fortuna y que únicamente tienen para subsistir el trabajo físico o intelectual.

Concluye el escritor francés, que no hace la apología de los gobernantes, sino que afirma que existen -- otros factores que han diferenciado a los gobernantes de los gobernados.

c).- El Poder del Estado.- En la evolución de las sociedades, desde que el hombre aparece sobre la superficie de la tierra hasta el nacimiento de la civilización, diferentes tipos de normas han regido la conducta humana. La ley de las tribus, salvaje y bárbara, fue la fuerza bruta. El matriarcado y el patriarcado vivieron bajo normas biológicas y morales afectivas. Las relaciones sociales en el régimen teocrático han actuado por leyes religiosas, vale decir, de creencias religiosas. En el Estado moderno la vida social y las relaciones entre gobernados y gobernantes, se rige por la norma-jurídica. Lo anterior no excluye que, de acuerdo con el grado de adelanto de los países en la vida moderna, los regímenes estatales normen su conducta por un complejo de las diferentes - normas apuntadas anteriormente.

La mayoría de autores han afirmado que el Estado-moderno actúa bajo la influencia del poder. A decir verdad, - lo afirmado por ellos, no es sino el resultado de lo que obser

vamos diariamente y casi momento a momento, no sólo en nuestro país, sino en los países más civilizados, como en los Estados europeos y en el norteamericano.

Desde luego, el poder que emplea el Estado no es el del salvaje, ni el teológico, ni el paternal, es la coacción física, económica o moral, dentro de la ley, para quienes violen las normas jurídicas.

Es una realidad bien conocida que mientras las leyes naturales son inviolables, las humanas en cambio son violables, y el Estado, entidad humana, es el encargado de crear, ejecutar y vigilar que esas leyes se cumplan, es decir, que no se violen. Para que el Estado pueda cumplir con un alto cometido, debe tener poder, el cual ha sido otorgado por el pueblo o comunidad jurídicamente organizada.

¿A qué clase de poder nos referimos?, desde luego, que no al poder de los pueblos primitivos, tampoco al poder arbitrario de los patricios romanos, ni al de los señores feudales; menos al poder absolutista de los reyes de Europa que hizo exclamar al rey francés Luis XIV, "El Estado-

soy yo". No es ése el poder a que nos referimos, sino que se trata del poder autorizado y delimitado por la ley positiva para el bien de gobernados y gobernantes.

Hans Kelsen afirma en su obra Teoría Pura del Derecho que "el poder de coacción sólo significa: primero, - que las normas jurídicas son normas coactivas; y segundo, - que las normas jurídicas valen objetivamente, es decir, que valen independientemente de la voluntad y de la sumisión espontánea de los súbditos. Mediante estos dos atributos, se justifica el poder coactivo desde el punto de vista jurídico y no como poder de hecho".

El Maestro Andrés Serra Rojas afirma en su obra de Derecho Administrativo Tomo I, que los elementos del Estado son: "a).- Elementos físicos (territorio. b).- elementos étnicos (población, pueblo y nación), c).- Elementos psíquicos. La idea del Estado como suprema organización social a través de los fines que realiza. d).- Elementos culturales, e).- Elementos políticos".

IV.- LA DIVISION DE LOS PODERES.- La división -

tripartita de los poderes del Estado, es importante desde dos puntos de vista; por lo que se refiere a la vida misma del Estado, y atendiendo a la situación de los particulares. En efecto, cuando dos poderes se unen en una sola persona, absorberán al tercero, y, en consecuencia de ello, surgirá la Dictadura, si se trata de una persona física; si es un grupo de personas de quien detente el poder público, se tratará de una oligarquía. En ambas situaciones el Estado jurídico, materialmente hablando, habrá muerto. Atendiendo la situación de los particulares, si los poderes actúan, jurídicamente hablando, respetando la mencionada división, la vida y patrimonio económico de los particulares se encontrarán garantizados. En estos cuantos renglones queda demostrada la jurisdicción de la división tripartita de los poderes del Estado Moderno. Como es bien sabido, fue Aristóteles quien expuso la mencionada triada de los poderes, que no fue sino el resultado de lo que el filósofo estagirita había observado en las ciudades estados de Grecia; y al respecto afirmaba la existencia de la -- asamblea deliberante (poder legislativo); del grupo de magistrados (poder ejecutivo) y del cuerpo judicial (poder judicial).

El Estado moderno, dividido en tres poderes, hará

posible el equilibrio de las fuerzas, lo que producirá el orden y armonía entre gobernantes y gobernados, evitando el absolutismo político. Montesquieu afirmaba al respecto, y en forma no exenta de elegancia: "que por disposición natural - de las cosas el poder debe detener al poder a fin de evitar - la dictadura de un individuo o de un grupo social".

En su obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil", el inglés Locke afirma: "... para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las personas que tienen el poder de hacer leyes, tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciendo y ejecutando a la vez, y, en consecuencia, llegará a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario a fin de la sociedad y del Estado.

"A partir de 1776, en que aparecen las primeras constituciones de los Estados que iban a integrar la Unión -- Americana, todos los documentos constitucionales de la Europa continental y de América acogen la división de los Poderes -- como elemento esencial de su organización. Y no satisfechas -

con instituir los tres poderes, algunas de las primitivas -- constituciones formulan doctrinalmente el principio. Así, -- la Constitución de Massachussetts, de 1780, declara que el -- motivo de separar los Poderes en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra judicial, es asegurar que su gobierno sea -- de leyes y no de hombres. Y en la Declaración de los Dere -- chos del Hombre y del ciudadano que votó la Asamblea Consti -- tuyentes de Francia, en 1789, se asienta esta categórica -- afirmación: "Toda sociedad en la cual la garantía de dere -- chos no está asegurada con la separación de Poderes determi -- nada, no tiene Constitución". (5)

El Artículo 40 de nuestra constitución General -- afirma: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes -- en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legisla -- tivo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordi -- narias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias pa -- ra legislar".

(5) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Pág 229, Editorial Porrúa, S. A. Décimo Sexta Edición México, 1978.

Los actos jurídicos de los tres Poderes tienen - un doble aspecto, formal y material. Con este criterio, claro y sencillo, que hasta la fecha no ha sido superado por la doctrina, vamos a analizar, por lo menos en su parte general, la naturaleza de los actos jurídicos ejecutados por los tres Poderes que integran el Estado Mexicano.

El Maestro Andrés Serra Rojas nos explica que en principio toda finalidad que se atribuya al Estado, en una forma u otra, directa o indirecta, viene a afectar los intereses de los particulares, especialmente los de las clases más humildes de México. Es por lo que considero en forma determinada que debe existir un equilibrio entre la acción particular y la acción pública como acertadamente lo señala Jiménez de Parga y Cabrera Manuel. (6)

Hartmanan ha llamado el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas a los fines que se incorporan al orden jurídico. El Maestro Andrés Serra Rojas precisa más la idea del maestro Hartmann mencionando lo siguiente: "Cuando una corriente de opinión precisa un camino, se requiere organizarlo en fines, clasificarlos en órganos, proveerlos de medios, para que puedan ser cumplidos en bien de la comunidad (6) Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. Los Régimenes Contemporáneos. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, España, 1960. Edic. lv. Pág. 485.

dad". (7)

"Cuando los fines son reconocidos como principios jurídicos, es entonces cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencias, jurisdicción, prerrogativas, facultades, derechos, poderes jurídicos y demás denominaciones."⁽⁸⁾

"El Estado y el Derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el Poder del Estado y lo somete al Derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos. El Estado puede definirse como una Institución creadora de Instituciones".⁽⁹⁾

(7) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo Primero, Pág. 18, Editorial Porrúa, S. A. México 1979.

(8) Idem. Pág. 18

(9) Idem. Pág. 21

El Estado mexicano se justifica plenamente por los fines que históricamente se le vienen asignando. De -- aquí que el Estado se justifique por los fines que realiza, -- destacando los fines objetivos del Estado porque son los que configuran su elevada misión y se consagran en su legislación de 1917.

La función del Estado contemplado como la forma -- más elevada de la organización humana, consiste en promulgar o en decidir el Derecho, entre otras.

El fin del Derecho consiste en garantizar que por la justicia, el orden y la seguridad se creen las condiciones que permitan a los miembros del grupo realizar su bien, el -- bien de todos, el bien comun. (10)

En esta forma el Estado, es decir particularmente los titulares de los órganos de gobierno, legisladores, administradores y jueces tienen evidente un fin cuando deciden so bre el Derecho; El Estado lo promulga, lo da, pero sin duda no arbitrariamente, sino en vista de obtener un resultado determinado a través de las funciones del Estado. Así el Dere-

(10) Le Fur y otros, Traducción de Kuri Breña, Daniel. Los - Fines del Derecho. Pág. 16, Imprenta Universitaria, México, 1975

cho, como la moral y la Política, son ciencias normativas, - ciencias que dan reglas, y que indican lo que debe ser y no lo que necesariamente es; esto se expresa cuando se dice -- que el Derecho habla en Imperativo y no en Indicativo como - las ciencias de la naturaleza física. (11)

Los fines del Derecho como hasta ahora lo hemos estudiado, vemos en realidad que son creación de la razón de la voluntad del hombre, porque lo propio del hombre es el - dejarse guiar por la razón, es ella lo que lo hace hombre, - es justo reconocer las palabras del Licenciado Miguel de la-Madrid Hurtado cuando expresa: "Creer en el Derecho es creer en la razón".

Ahora bien, el fin del Estado llevará el nombre- de bien, cuando se aprecia en su valor y su utilidad para el hombre, de aquí que todo fin social responde siempre, direc- ta o indirectamente, a una necesidad de los individuos que -- componen la sociedad. Esto desde un punto de vista psicoló- gico.

Todo sistema jurídico se inspira en una concep- ción del bien común.

(11) Le Fur y otros, Traducción de Kuri Breña, Daniel. Ob. Cit. Pág. 17.

"El bien común es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana -- puede cumplir su destino natural y espiritual". (12)

En este sentido, se puede decir que el primero de los bienes comunes a los hombres, es la existencia misma de la Sociedad, la existencia de un orden en sus relaciones sociales, este orden normativo jurídico es el Derecho.

La teoría de los fines domina totalmente la vida del Estado, porque el engranaje jurídico que lo caracteriza - tiene una finalidad "que explica la razón de ser de la norma misma y que va más allá del simple hecho de la positividad". - Los fines del Estado están contenidos en el cuadro del orden - jurídico de un país, en principio en la estructura constitucio - nal y en la legislación ordinaria y reglamentaria. "El fin - del Estado dice Espinosa, no es hacer pasar a los hombres de - la condición de seres racionales a la de autómatas, sino por - el contrario, ha sido instituido para que sus almas y sus cuer - pos desarrollen sus funciones con seguridad y para emplear sus

(12) La Fur y otros, Traducción de Kuri Breña, Daniel Ob.
Cit. Pág. 45

razones libremente..."

La teoría de los fines domina totalmente la vida del Estado, porque el engranaje jurídico que lo caracteriza - tiene una finalidad "que explica la razón de ser de la norma misma y que va más allá del simple hecho de la positividad".

(13) Los fines del Estado están contenidos en el cuadro del orden jurídico de un país, en principio en la estructura constitucional y en la legislación ordinaria y reglamentaria. -- "El fin del Estado dice Espinosa, no es hacer pasar a los hombres de la condición de seres racionales a la de autómatas, - sino por el contrario ha sido instituido para que sus almas y sus cuerpos desarrollen sus funciones con seguridad y para emplear sus razones libremente..."(14)

La Constitución de 1917 contiene los fines del - Estado Mexicano en todo su articulado, como lo veremos en el desarrollo del presente documento.

En cuanto a la actividad del Estado, podemos expresar que ésta presenta un doble carácter que es el de Gobier

(13) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 22.

(14) Idem. Pág. 22.

no y Administración. En esta forma entendemos mejor como el Estado en su doble carácter de gobierno y administración concreta sus fines, cometidos o competencias, en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial, cuyos titulares son los funcionarios y empleados públicos y los propios particulares, los que desarrollan la actividad del Estado encaminada a satisfacer las necesidades generales.

El Maestro Andrés Serra Rojas señala en su obra Derecho Administrativo, Tomo primero, en la Novena Edición:-- "Las Funciones del Estado y los Poderes Públicos que le corresponden son potestades constitucionales que dividen lógicamente y políticamente, la acción del Estado con fines democráticos y técnicos ...".

La vida social moderna está en una constante --transformación de ideas, de conceptos, de tradiciones, de --costumbres, de instituciones, es decir no permanece estática, es dinámica, ágil; esto es en evolución permanente y continúa y por lo mismo no pide sino exige la intervención del Estado en formas cada vez complejas sin autoritarismos ni dictaduras, sino democráticas, para aumentar el desarrollo económico y para orientar el desarrollo social.

"El Estado ejerce una función rectora de la vida social, pero la sociedad es la que finalmente imprime sus -- propias modalidades a las instituciones en general". (15)

Cuando hacemos referencia a nuestro Pueblo, aludimos con insistencia a aquella parte numerosa de la población que lleva una vida infrahumana. Sólo una planeación técnica-- mente inspirada en ideales generosos de justicia social puede resolver la situación precaria de las grandes comunidades mexicanas y en general de las comunidades latinoamericanas". (16)

"Se ha sostenido por distinguidos juristas que la Constitución de 1917 no es nueva, es decir, que no difiere en su esencia de la de 1857, sino que es ésta misma y que las normas de justicia social nuevas en el texto son el resultado de la evolución de principios jurídicos, económicos y sociales, que estaban implícitos en la Constitución de 1857 y que, por lo tanto, no contrarían en su esencia ni las bases de organización del Estado Mexicano, ni los objetivos fundamentales que ésta consignaba. (17)

El Doctor Honoris causa de la Universidad de México

(15) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 23

(16) Idem. Pág. 26

(17) Idem. Pág. 32

co, Maestro Andrés Serra Rojas nos dice que los principios de justicia social, no tienen antecedentes directos en la Constitución de 1857, porque son antagónicos a ella.

Las Funciones del Estado Mexicano.

La actividad del Estado se forma de tres funciones principales a saber: "La función Legislativa, la Función Ejecutiva y la función Jurisdiccional".

"Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado". (18)

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: "La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de *fungeré*, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez se deriva de "finire", por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública". (19)

(18) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit Pág. 37

(19) Idem. Pág. 37

Estos medios jurídicos son procedimientos de técnica jurídica encaminados a desarrollar los principios generados. Bonnard nos dice: "que las funciones del Estado son -- los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. -- Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus funciones". (20)

Los fines del Estado son los de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural y social). Pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esos fines. En consecuencia, el Estado no tiene fines distintos de aquellos que interesan a la sociedad, sino que son los de la sociedad misma; los fines del Estado -- son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos pueden coexistir, claro está, y son defendidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad sólo -- está garantizada por la norma jurídica obligatoria y, por lo tanto, en caso necesario, es esa la misión del Estado, la de garantizar mediante normas (órdenes o mandatos, que es ley en

(20) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo I, Pág. -- 151. Ediciones Depalma, Tercera Edición, Buenos Aires, Argentina, 1962.

sentido material), la actuación de los fines generales en - concepto lato (fines jurídicos)". (21)

Una vez expuesto lo anterior, se pasará al estudio de las funciones del Estado Mexicano.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico, por medio de los fines se reconocen las etapas - para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para la realización de las tres funciones esenciales del Estado; la función legislativa, la función Ejecutiva y la función Jurisdiccional. Tal como una vez lo estableció el gran estagirita - en la División de los Poderes.

La función Legislativa del Estado Mexicano.

Concepto de la Función Legislativa:

El Maestro Andres Serra Rojas, define a la función Legislativa de la siguiente forma: "La función legislativa es una actividad creadora del Derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las

(21) Bielsa, Rafael. Ob. cit. Pág. 151

normas jurídicas que regulan la conducta de los individuos y - la organización social y política". (22)

a). La Competencia de la Función Legislativa

El Maestro Andres Serra Rojas describe que la función legislativa es la función que se encomienda fundamentalmente al Poder Legislativo Federal. La competencia de esta función esencial del Estado Mexicano es Federal y local, así las legislaturas de los Estados legislan en la esfera de su competencia.

Más, es preciso aclarar que el Poder Legislativo Federal es uno de los órganos del Poder por medio de los cuales, el pueblo Mexicano ejerce su auténtica soberanía, el -- cual a su vez se forma de los siguientes órganos que a continuación se describen:

- I.- El Congreso de la Unión entendido éste como la reunión bicameral de Diputados y Senadores; art. 69 Constitucional.

(22) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 41.

I.- LA FUNCION LEGISLATIVA DEL ESTADO MEXICANO

a) Competencia y Concepto de la Función Legislativa Federal.

El Maestro Andres Serra Rojas describe que la función legislativa es la función encomendada formalmente al Poder Legislativo Federal, hay que precisar que la competencia de esta función Legislativa del Estado Mexicano es Federal y local. Es por lo que vemos que las legislaturas Estatales legislan en la esfera de su competencia, en materias que no estén reservadas a la Federación.

De acuerdo con el movimiento revolucionario de 1910 y elevado a Norma Constitucional por el Constituyente de 1917; el Poder Legislativo Federal será el órgano de Poder por el cual el pueblo mexicano ejercerá su auténtica soberanía.

Es bien importante para tener una visión de conjunto, estudiar brevemente los órganos que forman y que dan vida jurídica al Poder Legislativo Federal:

I.- El Congreso de la Unión, entendido éste a través del Art. 69 Constitucional establece la existencia de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

II.- La Cámara de Diputados, está compuesta de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada 3 años, según el principio de votación mayoritaria; art. 51 Constitucional.

III.- La Cámara de Senadores, que está formada de dos miembros por cada Estado y dos por el Decreto - Federal, electos directamente y cada seis años.

"Desde las Reformas de 1933 a los artículos Constitucionales 51, 55, 56, 58 y 59 se varió la duración en su - cargo de los diputados y senadores: El período de los primeros se aumentó de 2 a 3 años y el de los segundos de cuatro a seis años, además, a partir de entonces el Senado se renueva - totalmente en el término señalado de seis años".

IV.- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es un grupo de 29 miembros de los cuales 15 son - diputados y los 14 restantes son senadores. Es-- tos miembros son nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones y funcionan durante el receso del Congreso de la -- Unión. Son facultades exclusivas de esta Comi--

sión los señalados en el artículo 79 Constitucional.

V.- Las Comisiones legislativas no son más que grupos de diputados o de senadores que se reparten el -- trabajo legislativo para ayudar a sus respectivas Cámaras del Reglamento Interior del Congreso.

VI.- La Contaduría Mayor de Hacienda corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados; Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. -- Art. 74 fracción dos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dice: Del Vecchio, en su obra Filosofía, en la - pág. 541: "la función legislativa es la función que normalmente realiza el Poder Legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la Ley, es decir, los actos regla son aquellos que generan situaciones jurídicas generales.

La función legislativa ordinaria, como las demás funciones del Estado mexicano puede ser estudiada mediante-

un criterio material y un criterio formal. Así se hablará - de un criterio formal de la función legislativa ordinaria -- cuando se refiera exclusivamente al Órgano que tiene a su -- cargo la función, pudiendo ser una de las dos Cámaras. De esta manera, la función legislativa ordinaria mediante el -- criterio formal corresponde al Poder Legislativo Federal, -- que es el Órgano que en forma continua elabora la legisla- -- ción federal; así como las legislaturas estatales expiden - las leyes ordinarias o comunes de su estricta competencia te rritorial. En tanto que cuando se habla de un criterio mate rial de la función legislativa ordinaria se están refiriendo al acto típico de la función legislativa que es la ley y no al Órgano que tiene a su cargo la función.

A este acto típico o acto principal la escuela - realista denomina acto-regla porque es un acto creador de situaciones jurídicas generales.

Al ser la ley el acto típico formal de la función legislativa el maestro Andrés Serra Rojas, expresa que puede definirse como una manifestación de voluntad que tiene por fi nalidad producir una situación jurídica general, tanto en mate

ria federal, como en los casos en que el Congreso actúa como -
 legislatura local. Artículo 73 fracción VI de la Constitución.

Así el criterio material de la función legislativa la define diciendo que la función legislativa es una actividad Estatal, que se realiza bajo el orden jurídico; por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien público.

Por último el acto legislativo materialmente considerado, esto es, la Ley, presenta estos caracteres.

- a) La Ley es una norma de conducta, abstracta e impersonal, y se apoya en el principio de igualdad que sustenta nuestro artículo 10 Constitucional.
- b) La Ley es un acto regla porque es creador de situaciones jurídicas generales, no alude a situaciones jurídicas particulares es decir no se refiere a nadie en particular de ahí su generalidad de acto regla.
- c) La Ley es una norma general y permanente.

La Ley es una norma general y permanente además -
 de abstracta, es decir una norma es abstracta has

ta que no se da el hecho generador que le da ori gen y le hace pasar de la abstracción a una si-- tuación jurídica y real, aunque real es desde el momento de su vigencia como ley, antes no. Es - una norma general porque es la observancia común y de ninguna forma va dirigida a un determinado - particular, sino a todos los particulares como co munidad nacional. Así entendemos también que es permanente la ley en cuanto sobrevive a todos los casos idénticos en que se aplique, durante el -- tiempo de su vigencia hasta en tanto no sean abro gadas, la ley debe de ser considerada permanente. Por último la ley sólo es obligatoria y surte sus efectos en México cuando se trata de acuerdos de interés general y de Decretos y leyes cuando se - publican en el Diario Oficial de la Federación, - tesis 374 pág. 626 de la Suprema Corte de Justi-- cia de la Nación.

- d) La Ley es una norma obligatoria, el acto legisla-- tivo es obligatorio para todos. Por ejemplo, el ar tículo 3º Constitucional expresa lo siguiente: --

La Educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

La fracción VI del presente artículo 3° Constitucional dice:

VI. La Educación primaria será obligatoria, esto es el acto regla, una norma obligatoria para todos los padres de familia; no destinada para un padre en particular, sino para todos los padres de familia mexicanos.

Al decir que la ley es una norma obligatoria vemos que el Estado no está exento, sino que el acto legislativo también es de observancia obligatoria del Estado, como lo estableció el Constituyente de Querétaro de 1917, y para muestra dentro del artículo 3° Constitucional en estudio, en su fracción VII establece como obligación del Estado --

la siguiente:

VII. Toda la Educación que el Estado imparta será gratuita y, da los fundamentos constitucionales de los Recursos financieros para el logro de la educación en su fracción VIII al señalar que- "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y Coordinar la educación en toda la República, - expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar los servicios - aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

- e) El acto Legislativo-Ley- es imperativo, ya que el Estado impone la obligación de someterse a la ley y está provisto de una sanción que son medios adecuados para su debido cumplimiento. En una palabra el imperativo, de una norma deriva de sus pro

pósitos y también de sus fundamentos.

- f) La sanción o coercibilidad es una característica también del acto legislativo y en una norma de - caracter jurídico administrativa siempre va implicita.

A continuación expresaré como la Ley de toda la - Unión se forma con los siguientes actos legislativos. en orden de importancia:

- I. "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Las Leyes Ordinarias (Leyes Federales, Leyes Comunes, Leyes reglamentarias, leyes orgánicas).
- III. Los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado. A decir verdad siempre. Artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución.
- IV. Los Decretos que comprenden un objeto particular - a diferencia de la ley que es de carácter general.

Artículo 70 Constitucional.

- V. Las Leyes temporales por ejemplo la Ley de Ingresos de la Federación, y tienen el carácter de Leyes temporales porque son de permanencia limitada.**

II. LA FUNCION JURISDICCIONAL DEL ESTADO MEXICANO

La función jurisdiccional corresponde al tercer grupo de actividades del Estado Mexicano y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia.

La expresión jurisdicción viene del latín *jurisdictio*, que significa "decir el derecho". En esta forma se comprende y sólo por esta que la función jurisdiccional es la función que -- normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del Derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.

Es conveniente aclarar que a la función jurisdiccional se le denomina también como "función judicial", pero el empleo más frecuente es el de "función jurisdiccional". Por lo siguiente como dice León Duguit. La función judicial evoca el criterio formal y la función jurisdiccional; la verdadera naturaleza de dicha función, esto es la sentencia.

Cuando la ley se ejecuta, esto es hacer efectivas -- las normas generales creadas por la legislación estaremos ha-- blando de la función jurisdiccional, porque se estará diciendo el derecho; en cambio hablaremos de la función judicial cuan-- do evoquemos al órgano encargado de realizar esa función, en -- México el encargado de realizar esa función es el Poder Judicial de la Federación, el cual se utiliza fundamentalmente para ser-- vir y preservar al Derecho Positivo Mexicano.

El Maestro Andrés Serra Rojas nos indica que "La -- función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes:

- " a) La función ejecutiva en sentido estricto y se rela-- ciona con las actividades administrativas del Esta-- do; y
- " b) La función Jurisdiccional resuelve los asuntos con-- trovertidos que se suscitan por la aplicación de -- las leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finali-- dad." (23)

(23) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 51.

Hemos de considerar el acto jurisdiccional en su integridad, en su totalidad y señalar la naturaleza de la sentencia. Veamos la opinión de Cardozo al respecto que dice que la sentencia es un proceso de creación, a lo que yo agregaría de -- consecuencias jurídicas, que claro es lógico suponer que a ello se refiere.

" Antonio Martínez Báez, dice que el Juez interpreta la conciencia jurídica y le da realidad en el Derecho, pero al hacerlo contribuye a formar, modificar y robustecer el orden - jurídico imperante." (24)

El Maestro Bonnacase define por su parte al acto - jurídico diciendo que es una manifestación unilateral o bilate - ral de la voluntad cuyo fin directo consiste en engendrar fun - dándose en una regla de Derecho o en una Institución jurídica - a cargo o en provecho de una o varias personas una situación - general jurídica y permanente o por el contrario una situación con efectos de Derecho limitado que permite la creación, modi - ficación o extinción de una relación jurídica.

(24) Martínez Baez, Antonio. Revista de la Escuela Nacional - de Jurisprudencia, Tomo IV, Julio-Septiembre, México 1942. Núm. 15, Pág. 243.

El anterior concepto; sirve para comprender que en el Poder Jurisdiccional la manifestación de voluntad siempre será unilateral, porque el juez al decir el Derecho y dictar la sentencia no le preguntará a la otra parte si está de acuerdo o no está de acuerdo. Como sucede en el Derecho Civil o Derecho de particulares.

En principio porque el Juez debe de atenerse a lo estrictamente establecido por la Ley. Y si no obra de acuerdo a la ley debe de ser sancionado.

Al respecto sobre la misión del Juez, expresa Benjamín N. Cardozo:

"Yo como Juez no tengo que estropear la simetría de la estructura jurídica mediante la introducción de incongruencias, irrelevancias y excepciones artificiosas, a menos que sea por alguna razón suficiente que generalmente será alguna consideración sugerida por la historia, las costumbres, el orden público o la justicia" y agrega más adelante; la faena de un Juez es en un sentido perdurable, y en otro sentido efímero. Lo que es bueno en ella perdura, lo que es erróneo es casi seguro

que perecerá. Lo bueno queda como base sobre la que se han de edificar nuevas estructuras. Lo malo será rechazado y archivado por el laboratorio de los años. Poco a poco la vieja doctrina se va minando. A menudo las incrustaciones nuevas son tan graduales que su importancia es, al principio, ignorada (La naturaleza de la función judicial, Editorial Aranjú, - páginas 21 y 47).

En este trabajo se está en desacuerdo que el C. - Benjamín N. Cardozo al tratar de dar a entender que el Juez - tenga que estropear la simetría de la estructura jurídica por alguna razón suficiente que generalmente sea alguna consideración sugerida; porque la historia no es ley sino es una ciencia narrativa que describe hechos ciertos ocurridos en el pasado; pero de ninguna forma esos hechos pueden ser ley.

a) Competencia de la función jurisdiccional Federal.

Encuentra su competencia la presente función en - la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se desprende de su artículo 94 Constitucional que a continuación se transcribe:

Art. 94 Constitucional "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación -y en juzgados de distrito-. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 ministros numerarios y cinco supernumerarios y -- funcionará en pleno o en salas. Los ministros supernumerarios formarán parte del pleno cuando suplan a los numerarios. En los términos que la ley disponga las sesiones del pleno, y de las salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. La competencia de la Suprema Corte, los períodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los ministros, el número y competencia de los Tribunales de Circuito y de los Jueces de Distrito y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes.

Preciso abrir un paréntesis para poner especial énfasis en que las competencias antes señaladas se regirán por esta Constitución.

Continúa el precepto en estudio diciendonos que: --
La Ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, Leyes y Reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interpretación y modificación. La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito no podrá ser disminuida durante su encargo. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con el procedimiento señalado en la parte final del artículo 111 de esta Constitución o previo el juicio de responsabilidad".

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización Constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación.

La función jurisdiccional llamada también función judicial desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial. Todos estos actos -

deben considerarse formalmente jurisdiccionales; su propósito es realizar la justicia en el marco que establecen las leyes.

B) Reglamentación Jurídica de la Función Jurisdiccional.

El criterio formal considera al acto jurídico tomando en cuenta el órgano que realiza legalmente la función, de este modo todas las funciones que corresponden al Poder Judicial se encuentran señaladas en los siguientes artículos -- Constitucionales: artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107 y todos ellos nos indican, de acuerdo con el mismo criterio formal, que todas esas funciones son jurisdiccionales. (25)

Ahora iniciaremos el estudio de la función jurisdiccional desde un enfoque material apoyando nuestras pretensiones en su criterio material, ya no estudiando la función jurisdiccional desde su punto de vista del órgano que realiza la función, esto es del criterio formal, sino ahora estudiar esta función de los elementos propios, lógico jurídicos o inmanentes del acto jurisdiccional.

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En opinión del Maestro Andrés Serra Rojas y con la cual estoy de acuerdo "La función jurisdiccional es una actividad del Estado Subordinada al orden jurídico y atributiva, - constitutiva o productora de Derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de Derecho o de una situación de hecho y - adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses". (26)

Agrega a continuación: "La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el Derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia:--
(27)

Quiero precisar que una característica esencial del acto jurisdiccional como debidamente lo señala el Maestro Andrés Serra Rojas es la de declarar imparcialmente el Derecho. - Cuando un acto jurisdiccional no es declarado imparcialmente es tamos frente a situaciones de hecho imperdonables por las conse cuencias jurídicas que se producirán, dando origen a situacio-

(26) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 55.

(27) *Idem.* Pág. 55.

nes de verdad injustas. Y ésta no es la misión del acto jurisdiccional, sino de preservar el derecho y las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución. Es mucho lo que habría que hablar al respecto pero el tiempo apremia, así que continuaremos adelante.

"En todo acto jurisdiccional estamos en presencia de un conflicto de intereses, que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el Derecho o la naturaleza del Derecho Controvertido. Establecida la Litis - en resultados hechos y en consideraciones jurídicas -, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la culminación de los procesos". (28)

En esta forma "La autoridad de cosa juzgada al establecer la verdad legal y los medios efectivos para realizarla, define el Derecho, lo estabiliza y concreta, con eficacia definitiva; uno de sus caracteres es restablecer el orden jurídico violado. "Res Iudicata Proveritate Pro Lege Habetur". Pero, además, proveerlo..." con el pago de daños y perjuicios.

En esta forma el proceso señala el camino que si--

(28) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 55

guen los expedientes jurisdiccionales. (29)

C) Comentario sobre la Función Jurisdiccional Federal.

Un comentario bien importante y que siempre debemos de tener presente los juristas es el de que entre las tres funciones esenciales del Estado como son la función Legislativa; - la función Jurisdiccional y la función Administrativa no existe una puridad exclusiva sino una auténtica y verdadera interrelación de funciones, que no se debe prestar a alarmismos y ataques. No por lo siguiente porque el Derecho como ciencia normativa, de normas jurídicas, se compone de varias ramas jurídicas como por ejemplo podemos citar el Derecho Fiscal, El Derecho Civil, El Derecho Penal, El Derecho Administrativo, por mencionar algunas ramas del saber jurídico pero todas tienen su origen en común que es la Constitución. De aquí que existan varias materias jurídicas creadas para complementarse y buscar el perfecto equilibrio jurídico, político y social así como cultural de una nación. De aquí que no se puede afirmar que tal o cual rama del Derecho sea contraria a las máximas normas jurídicas que son las constitucionales, de aquí y únicamente de aquí que hablemos de una perfecta y bien organizada unión del Derecho

(29) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 56.

cho. Así la función del Estado puede estar dividida en varias -
subfunciones pero su función en si, es una sola la de servir --
por el Derecho, como la forma más elaborada de la organización
humana a la sociedad; pero bien dividida para un mejor servicio
en las tres funciones esenciales.

III. LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

a) La Función Administrativa como Función Ejecutiva Federal.

Miguel S. Marienhoff en su tratado de Derecho Administrativo, citado por el Maestro Andres Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo nos define el primer autor la función administrativa de la siguiente forma: "La función Administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efecto a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladores por interés general y bajo un régimen de policía o control.

Por otra parte, "El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos -

de connotación y alcance jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, -- creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público". (30)

Para un mejor entendimiento de la función administrativa debemos de tener presente que el Estado tiene dos tareas: hacer la ley y ejecutarla, en este sentido el concepto de ejecución comprende dos de las funciones esenciales del -- Estado: La Administrativa y la Jurisdiccional." Ahora bien, desde un punto de vista explicativo es aceptable esta clasificación de dos tareas porque es razonable.

Una importante diferencia entre la función jurisdiccional y la función administrativa lo constituye la función gubernativa que se utiliza para calificar aquella actividad, -- que proponiéndose aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos, no entra en los dominios de la -- función jurisdiccional, esa bien denominada actividad gubernativa es el Acto Político que tiene sus elementos propios de ca

(30) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 58

racterización y comprende varios aspectos; como acertadamente lo señala el Maestro Andrés Serra Rojas.

- a) Bien porque proceda de un poder que actúa como órgano político en sus relaciones con otros en tes políticos; o
- b) Bien porque afecta un Derecho Político de los Ciudadanos.

De acuerdo con el criterio anterior, la doctrina distingue entre los actos de dirección, iniciativa o encauzamiento y los actos de subordinación derivados o complementarios.

El Maestro Andres Serra Rojas explica que la función administrativa como función Ejecutiva, la primera es designada bajo la denominación de función ejecutiva.

En esta forma como nos lo explicó el Maestro Andrés Serra Rojas es en mi opinión correcto reafirmar que la función Administrativa es cien por ciento una función Ejecutiva, porque la realiza el Poder Ejecutivo.

Por otra parte cuando hablamos de los actos administrativos materiales también debemos de hablar de los Actos Jurídicos; para dejar bien precisado el ámbito de competencia de unos y de otros.

Ahora bien, cuando hablamos de Actos Jurídicos sabemos de antemano los Juristas que nos estamos refiriendo a actos que producen efectos de Derecho, y para ejemplo citaremos a algunos de estos actos Jurídicos: "Las Concesiones Administrativas, Los Contratos Administrativos, Los Empréstitos, las expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante indemnización, por decir algunos de ellos son actos Jurídicos que producen una modificación del orden Jurídico Imperante.

Una vez visto el estudio de los Actos Jurídicos pasemos al estudio de los actos materiales en consideración de la Escuela Realista del Derecho. "La Escuela realista del Derecho ha considerado que los actos materiales son actos administrativos. Todo acto de esta naturaleza ejecutado por funcionarios y empleados, son actos específicos de la función administrativa. Con otra finalidad, Kelsen también admite, que además de ser una función administrativa comprende los actos -

materiales, porque éstos constituyen en la escala de la formación del Derecho, el grado inferior, a aquel en que se detiene la concretización progresiva, es decir, donde aparece aun la ejecución de la regla de derecho procedente, pero de ninguna manera la creación de una nueva regla". (31)

"Así un acto material, no es más, desde el punto de vista de técnica jurídica, sino la condición de aplicación a un individuo de un Status legal o la condición de ejercicio de un poder legal. Nunca un hecho o acción material crea una situación jurídica cualquiera". (32)

Lo cual nos reafirma la consideración de la Escuela Realista del Derecho en opinión de André de Laubadere.

Quiero insistir en el siguiente concepto que está relacionado con el tema en estudio y que considero se debe de incluir, y se refiere a la función política: "La función política implica una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, en tanto que la función administrativa establece su relación directa y necesaria con la Ley de la cual deriva - -

(31) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 64.

(32) Idem. Pág. 64.

su actuación el funcionario". (33)

b) Reglamentación de la Función Ejecutiva Federal.

La función ejecutiva federal se encuentra reglamentada en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo a la última fracción -- del presente artículo, esto es la fracción XX. Interpretándola apegado al Derecho debe entenderse como las demás funciones que le confiere expresamente esta Constitución. Lo cual nos reafirma que no debemos entender a la función Ejecutiva - Federal como una puridad de funciones. Así cabe advertir -- que la separación de los tres Poderes no es absoluta, sino - que, antes bien, existe entre ellos una armonía, una relación tal, que unos y otros deben ayudarse, coordinarse, naturalmente dentro de las esferas de cada uno de los tres, para beneficio del Estado y de la colectividad.

El Poder Ejecutivo se establece en el capítulo -- III, Art. 80 al 93 de nuestra Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos de 1917.

(33) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 63

c) Exposición de los Elementos Jurídicos de la función Administrativa.

Veamos nuevamente el Concepto de la función Administrativa para obtener los elementos jurídicos de esta importante función, la administrativa. "La función Administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control." (34).

Del presente concepto nos encontramos con los elementos jurídicos siguientes:

- I.- Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan por regla general al Poder Ejecutivo Federal. El Art. 89 de nuestra Constitución Política, determina la competencia de la función administrativa. Desde luego, el elemento formal es --

(34) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 61.

imprescindible para conceptuar la función administrativa. Los casos de excepción que se ofrecen, no desvirtúan su carácter de principio general, y ni es tampoco obstáculo que el Poder Ejecutivo tenga a su cargo otras actividades.

- II. Otro de los Elementos jurídicos que configuran a la función administrativa es el que establece que: La función Administrativa es la función que corresponde al Poder Ejecutivo, por su propia tradición y por los elementos que orientan la acción propia de este Poder. Con lo cual yo me manifiesto de acuerdo.
- III. Otro de los Elementos Jurídicos de la función Administrativa es el que se refiere a que ésta: "Se realiza bajo un orden de Derecho Público. Y por lo tanto insistimos en el que el Derecho Administrativo establece un régimen de Derecho Público, es realizada bajo un orden de Derecho Público porque así lo establece la Ley.
- IV. Otro Elemento Jurídico es la finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad que lo --

hace de oficio y con iniciativa para actuar; así vemos que cuando el Estado actúa es sujeto de la relación sobre lo que se incide, es parte interesada. -- Los actos de la función administrativa tienen su objeto: la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público.

- V. El siguiente elemento jurídico de la función administrativa se refiere a: "La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. La función administrativa es una función práctica, concreta, -- particular, sus efectos son limitados, circunstanciales. Así visto en esta forma el acto administrativo, es un acto de aplicación limitada no ilimitada. Por lo tanto, actualizar la ley a casos particulares es realizar una acción administrativa.

- VI. Otro de los elementos jurídicos de la función administrativa lo constituyen "Los medios como se realiza la función".

Se nos expresa que debemos insistir con Gulick, que la función administrativa tiene estas otras activida-

des: planear, organizar, aleccionar al personal, - dirigir, coordinar, informar y hacer los presupues-
tos.

Estos actos son: actos materiales y actos jurídicos de efectos limitados. En la teoría realista - del derecho corresponden a los actos jurídico-administrativos, el acto condición y el acto subjeti-
vo.

VII. Otro de los Elementos Jurídicos de la función administrativa lo forma "El régimen de policía o régimen de control de todas las actividades administrativas. En esta forma el Derecho Administrativo ha
ce intervenir una noción, que es fundamental: el régimen de los poderes de policía. La función administrativa se realiza por los medios de policía del Estado, sin los cuales, carecería de facticidad el orden jurídico administrativo. Aquí está-
el secreto de la facticidad en el presente Elemento Jurídico.

LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO FUNCION
EJECUTIVA FEDERAL

Esta función se explica mediante nuestro sistema constitucional y tiene su razón de ser en el Poder Ejecutivo Federal. "Al frente del Poder Ejecutivo y como titular del mismo, está un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto". Lo anterior tiene su fundamento en los artículos 80 y 89 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como nos lo señala acertadamente el Maestro Miguel Acosta Romero.

Por su parte el Maestro Gabino Fraga expresa: -- "El Presidente tiene en nuestra organización Constitucional un doble carácter de órgano político y de órgano administrativo".-- Agrega más adelante que: "Dado el doble carácter del Presidente de la República, su situación legal es regulada fundamentalmente por el Derecho Constitucional".

En el campo de las Ciencias Sociales.-- El voca-

blo órgano se despoja de todo contenido biológico y recupera el significado propio de la etimología: órgano vale tanto como -- instrumento o medio de acción. Órgano del Estado es el instrumento o medio a través del cual el Estado se coloca en condiciones de querer, de actuar y de relacionarse con otros sujetos de derecho. Se manifiesta como un centro de competencia delimitado por el derecho". José A. Llorens Borrás y otros. La Estructura del Estado. Editorial Bosch, Barcelona, 1958, Pág. 9.

Por lo que se refiere a la existencia intrínseca del doble carácter del Presidente, tanto de órgano político -- como a su vez de órgano administrativo, el Maestro Gabino Fraga, lo explica en forma breve, iniciando con el carácter de órgano -- político.

"Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los -- otros órganos representativos del mismo Estado". Además agrega: que con este carácter el Presidente realiza su propia voluntad, -- la cual se transforma en voluntad del Estado.

Después con referencia a su carácter de órgano --

administrativo, nos dice: "que tal carácter se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico - establecido por el Poder Legislativo".

"Como Autoridad Administrativa, el Presidente de - la República constituye el Jefe de la Administración Pública Federal".

El Maestro Miguel Acosta Romero, en su libro de -- teoría general del Derecho Administrativo nos proporciona, - un brevísimo concepto sobre la Administración Pública que - a continuación transcribo: "La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en for ma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.

R E S U M E N

Reglamentación jurídica de la actividad legislativa del Estado (Poder Legislativo).

La función legislativa del Estado Mexicano encuentra su fundamento jurídico constitucional en los siguientes -- artículos 73, 75, 76 y 77, así como también en los artículos - 78 y 79 del mismo ordenamiento constitucional y demás artículos relativos que localizamos en el 29, 84, 85, 87, 88, 98, 99, 100 y 135 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos de 1917.

Reglamentación jurídica de la actividad administrativa del Estado (Poder Ejecutivo).

La función administrativa del Estado Mexicano encuentra su fundamento jurídico, en el siguiente artículo 89 - - constitucional y de acuerdo con su fracción XX. Las demás que - le confiere esta constitución, faltando agregar a estra frac- - ción XX las demás actividades administrativas que le confiere - esta Constitución y quedará más claro y explícito el presente - artículo.

Reglamentación jurídica de la Actividad Jurisdiccional del Estado Mexicano (Poder Jurisdiccional).

La función jurisdiccional del Estado Mexicano - tiene su fundamento jurídico constitucional en los siguientes preceptos 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

CAPITULO II

LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

I.- LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

El Estado Mexicano ha ido ampliando sus actividades en razón de sus objetivos políticos, económicos y sociales, así como de las necesidades de una población cada vez más numerosa; por ello se han tenido que diversificar tanto las instituciones como la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto. Para efectos de análisis, se puede considerar que la diversificación de las actividades de la administración pública transcurre, o se produce dentro de un "continuo" que hipotéticamente va de la centralización total a la descentralización absoluta. Lo anterior es condición indispensable para que la Administración Pública opere con mayor eficiencia, eficacia y congruencia.

Para una mejor comprensión del proceso centralización-descentralización se requiere que sean definidas sus diferentes fases, particularmente las que se refieren a la "delegación de facultades" y a los "órganos desconcentrados"

figuras jurídico administrativas a las que se hace alusión - en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Artículos 16 y 17). (35)

Art. 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Art. 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán - contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas.

(35) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día - 22 de Diciembre de 1976.

para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Así la "Centralización" puede entenderse en dos sentidos, por una parte, como la forma de organización administrativa en donde los órganos de la Administración Pública Centralizada se encuentran vinculados por una estructura jerárquica-directamente dependiente del Ejecutivo Federal, y por otra, -- parte, como la concentración en uno o varios órganos del ejercicio de determinados actos de autoridad lo que genera un congestionamiento de los asuntos o trámites administrativos en -- las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta saturación que refleja el segundo aspecto de la centralización presenta características fundamentales: una, relativa a la centralización en la toma de decisiones y de funciones por parte de los altos niveles directivos o de los órganos centrales y otra, respecto a la concentración en la Ciudad de México de las oficinas públicas cuyas funciones son de cobertura nacional.

Para la solución de los problemas que genera tal --

concentración o congestión, se ha requerido realizar un proceso de Desconcentración Administrativa. Como primera fase de este proceso se encuentra, la "Delegación Simple", - como una segunda, la desconcentración de facultades y como - una tercera la creación de "Organos Desconcentrados" que es en ciertos casos la consecuencia orgánica de la anterior. -- La desconcentración administrativa implica muchas veces la - transferencia de los recursos presupuestales y de los apoyos administrativos necesarios para su eficaz consecución. La - desconcentración administrativa tiene además su consecuente expresión físico-espacial; la desconcentración territorial.

La "Descentralización Administrativa" es la si-- guiente fase del proceso y se define como la acción de crear o transferir funciones que realizan organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica, pero que se encuentran - sujetos a controles especiales por la Administración Pública Centralizada. También se puede hablar de descentralización administrativa como aquella que se refiere a la transferen-- cia de responsabilidades y recursos por la vía de la concerta

ción, (o acuerdo de voluntades) del nivel federal de gobierno a los gobiernos estatales y municipales.

El presente trabajo, además de proponer la definición de los términos de "Desconcentración Administrativa", en su acepción genérica, así como las diversas especies de la misma, "Delegación Simple" (o de trámites), "Desconcentración de Facultades" "Organo Desconcentrado" y "Desconcentración Territorial", se presentarán lineamientos generales que pretenden orientar el desarrollo de las acciones o programas de desconcentración administrativa que deben emprender las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La Desconcentración Administrativa en su significado amplio o genérico puede considerarse como "un proceso jurídico administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos el ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas -excepto las que por disposición legal no sean delegables- y por otra, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades".

DELEGACION SIMPLE

Concepto

Lo que convencionalmente podría llamarse "Delegación Simple" (o de trámites) en la administración pública "es un acto jurídico-administrativo discrecional que permite a un funcionario (delegante) (transferir a sus subalternos (delegados) sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican las facultades de decisión correspondientes".

Mediante la delegación simple se pretende descongestionar las tareas de los órganos centrales y agilizar los trámites administrativos en los distintos niveles y áreas de la estructura orgánica de la dependencia o de la entidad, y procurar acercar, en su caso, la resolución de trámites y la prestación de servicios al público o usuario.

DESCONCENTRACION DE FACULTADES

Concepto

Se entiende a la Desconcentración de Facultades como "el acto jurídico que permite, al titular de una dependencia --

conferir ciertas funciones de autoridad, a funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse tal disposición en el "Diario Oficial de la Federación".

La desconcentración de facultades permite por una parte, contar en ámbitos territoriales determinados, con funcionarios públicos o unidades administrativas que acercan en tiempo, espacio y especialidad las acciones y decisiones al público y por otra parte contribuye a la más eficaz y eficiente atención y despacho de los asuntos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

ORGANO DESCONCENTRADO

Un órgano desconcentrado "es la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas por disposición del H. Congreso de la Unión o del Titular del Ejecutivo Federal, funciones específicas y se le han transferido -- los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia, o realizar actividades dentro del ámbito te

territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea".

El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio. Sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las acciones que realiza, puede distinguirse administrativa y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que depende.

DESCONCENTRACION TERRITORIAL

Concepto

La desconcentración territorial "es un proceso que, encaminado a descongestionar las grandes ciudades busca reubicar total o parcialmente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.^{*} La Desconcentración Territorial implica transferir los recursos humanos, financieros y materiales a diferentes ámbitos geográficos del país, en consecuencia se puede considerar como la expresión físico-espacial de la desconcentración administrativa.

*En caso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no se prevee la desconcentración total.

Se consideran tres tipos de desconcentración territorial:

a) Desconcentración Total

Este tipo de desconcentración ocurre sólo en el ámbito de la Administración Pública Paraestatal. Cuando una entidad completa se traslada a otro punto del territorio, (cambio de domicilio) o cuando el traslado de los órganos administrativos y de dirección complementa una desconcentración ya iniciada, pudiendo dejar en el área metropolitana de la ciudad de México las unidades de servicios a esta zona.

b) Desconcentración Parcial

Cuando unidades administrativas de alguna dependencia o entidad ubicada en el área metropolitana de la ciudad de México se trasladan a otro punto del territorio nacional.

c) Reubicación de Incrementos

Cuando el crecimiento de los recursos humanos y del presupuesto programado originalmente para el área metropolitana de la ciudad de México se reubica fuera de ella, por consi-

derar que tales incrementos no son necesarios para realizar -
algunas funciones operativas y de apoyo administrativo inter-
no en este ámbito geográfico; y en cambio si se necesita --
efectuarlas en el interior del país.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA DESCONCENTRACION
ADMINISTRATIVA

PARA LA DELEGACION SIMPLE

a) El funcionario (delegante) debe contar con las - atribuciones que pretenda delegar y éstas no deben de estar -- comprendidas entre aquellas que por disposición legal deba ejercer directamente.

b) La delegación simple en la administración pública es un acto eminentemente discrecional del delegante, en consecuencia, éste podrá en cualquier momento revocar el acuerdo mediante el cual llevó a cabo la delegación simple.

c) La delegación simple debe recaer comunmente en un funcionario de la dependencia, en su defecto sobre un funcionario que haya sido "habilitado" por la misma dependencia en que labore el delegante.

d) La delegación simple no implica que el funcionario delegante no pueda ejercer directamente cualesquiera de las facultades que haya delegado, en consecuencia, mediante la dele

gación simple, existe entre funcionario delegante y delegado, una competencia a la vez alternativa, concurrente y solidaria.

c) La delegación simple debe revestir ciertas formalidades, como constar por escrito (acuerdo correspondiente) y ser difundida mediante circular al personal de la dependencia y por otros medios al público usuario en general.

DESCONCENTRACION DE FACULTADES

En Materia Pública

a) La Desconcentración de Facultades como su eventual revocación deberá publicarse con el "Diario Oficial" de la Federación" y darse a conocer internamente en las dependencias de la administración Pública Federal.

b) La relación jerárquica y funcional respecto a las unidades administrativas que se ejercerá en la desconcentración de facultades deberá establecerse en los reglamentos o manuales según el caso lo amerite, y ésta deberá corresponder a las facultades delegables del Titular.

c) El instrumento jurídico de la desconcentración de facultades señalará las instancias y modalidades de revisión de decisiones.

d) El delegante no ejercerá las facultades que desconcentra y sólo puede revisar las resoluciones que emita el órgano desconcentrado mediante la interposición de los recursos administrativos procedentes.

e) En cada caso deberá indicarse la base legal que rige a la desconcentración de facultades.

En materia administrativa.

a) La desconcentración de facultades no deberá -- plantearse necesariamente en términos radicales e inmediatos, -- sino como un proceso gradual que contemple sus diferentes modalidades de desarrollo.

b) Previamente a la desconcentración de facultades, deberá realizarse en el órgano central un diagnóstico integral de su organización y funcionamiento.

c) La normatividad, la planeación, el control y la -

evaluación globales deben permanecer centralizados, mientras que las decisiones operativas, y los recursos presupuestales correspondientes y el apoyo administrativo respectivo pueden ser objeto de ser desconcentrados.

d) La desconcentración debe derivarse de los programas sustantivos de la institución, para mejorar su eficiencia.

e) Es conveniente analizar los procedimientos de los servicios que se vayan a desconcentrar con el objeto de mejorar cada uno de ellos y evitar el traslado de vicios y deficiencias.

f) La desconcentración de facultades deberá ser en forma completa, para evitar la creación de dobles instancias de solución para el usuario del servicio.

g) Es recomendable elaborar programas integrales y específicos de desconcentración. Asimismo, la desconcentración de facultades de una dependencia deberá contemplar la posibilidad y conveniencia de relacionar su desconcentración de facultades con la de aquellas dependencias con las cuales, en virtud de la relación que tengan, integrar sus procesos de desconcentración se traduzca en una más amplia cobertura de servicio en -

beneficio de los usuarios.

h) Es conveniente establecer un sistema de información que permita una adecuada coordinación entre el órgano central y el o los órganos que hayan recibido la desconcentración de facultades y de éstos entre sí.

i) Es recomendable establecer un sistema de control y evaluación de las actividades y servicios, de tal forma que sea posible conocer en todo momento en qué medida las unidades en donde se han desconcentrado facultades cumple con las normas jurídicas y administrativas que deben regularlas y con qué grado de eficiencia alcanzan los objetivos que les han sido -- asignados.

j) Se procurará que entre las facultades desconcentradas y las que se ejercen en el centro, exista un nivel de -- congruencia intra e interinstitucional.

k) Deberán realizarse programas de capacitación que permitan una preparación idónea del personal para que éste asuma eficientemente las facultades que les han sido desconcentradas.

- l) Se procurará concertar acciones a nivel individual y colectivo para el traslado, en su caso, - del personal que se requiera en la desconcentración.

- m). Los incrementos en recursos humanos de la Administración Pública, en su caso, deberán adecuarse a los propósitos y programas de desconcentración.

PARA LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

a) No contarán con personalidad jurídica propia y - conservarán respecto del titular del órgano central una relación de dependencias jerárquica con todas las consecuencias en materia de reforma, modificación, revocación, nulificación y - revisión, en su caso, de las resoluciones dictadas por aquellos.

b) El órgano facultado en este proceso de delegación comparte la misma personalidad jurídica de la dependencia y queda facultado para ejecutar funciones que son propias de ésta.

c) Su creación sólo podrá hacerse por disposición - del H. Congreso de la Unión o del Titular del Ejecutivo Fed-- eral, la cual deberá ser publicada en el "Diario Oficial" de la Federación y sólo podrá ser revocada por el mismo procedimien- to que la estableció.

d) El instrumento de creación contendrá las modali- dades de control, que en materia de recursos humanos, financie- ros y materiales, ejercerá el órgano central sobre su o sus ór- ganos desconcentrados.

e) Este tipo de órgano se convierte en instancia - obligatoria de cumplimiento inexcusable sobre la materia y - - cuantía, en su caso, y dentro del ámbito territorial que se de- termine, de tal manera que no podrá el órgano central sustituir se a él, sino después que el órgano desconcentrado tome su res- pectiva decisión.

f) El órgano desconcentrado deberá estar incluido - en los programas y presupuesto del órgano central, identifican- do claramente las unidades que compongan al órgano desconcentra- do y al titular responsable del mismo.

k) El órgano desconcentrado conducirá sus actividades en forma programada con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezcan la dependencia centralizada -- (órgano central) para el resto de sus unidades administrativas internas.

l) Se coordinarán los programas del órgano desconcentrado con los de las autoridades estatales que les correspondan.

ll) Deberá considerarse de las interrelaciones operativas entre el órgano central y el desconcentrado, para que éste entre en operación en forma oportuna, continua y eficiente.

m) Cuando las funciones del órgano desconcentrado - y/o las condiciones del ámbito territorial en que se ubica lo requieran, se considerará la reasignación o bien la contratación local del personal.

n) Habrán de desarrollarse acciones para la adecuada reubicación del personal que, en su caso, proceda readscribir, con el objeto de obtener en éste, una actitud favorable a la aceptación de su traslado.

f) Cuando la desconcentración de una o más dependencias se deriven procedimientos complementarios respecto de un mismo ámbito territorial, se procurará que los órganos se ubiquen en una misma sede.

o) Se procurará ubicar en instalaciones comunes los órganos desconcentrados de una o más entidades, establecidos en una misma localidad.

Para su ubicación

La ubicación o reubicación de órganos desconcentrados en las distintas regiones o zonas del país, se hará de acuerdo al Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal en los términos que establece el Acuerdo Presidencial respectivo del 11 de enero de 1978.

a) Se debe de tomar en cuenta el impacto económico y presupuestal de llevar a cabo acciones de desconcentración que impliquen costos inmediatos o directos para la dependencia, y en su caso, para la entidad federativa receptora.

b) Cuando la naturaleza propia del servicio a los estudios de costo-beneficio lo permitan, deberá adoptarse el criterio por entidad federativa, ubicando en lo posible los órganos en aquellas áreas donde efectúen el mayor volumen de sus acciones.

c) En el proceso de desconcentración deberá propiciarse, en su caso, la participación de autoridades locales, así como de representantes de los sectores privado y social, al mismo tiempo que de los instrumentos de coordinación de desarrollo regional.

d) Se deberá informar y orientar al público respectivo de las facultades desconcentradas en el ámbito de su residencia.

II. LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

a) El Concepto de la Centralización Administrativa.

El Maestro Gabino Fraga define la centralización administrativa, diciendo: Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del -- órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. (36).

La relación jurídica que liga a los diversos órganos en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

En efecto, la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y del de --

(36) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Pág. 165, Editorial Porrúa, S.A. 11a. Edición. México, 1966.

mando.

"La concentración del poder de decisión" consiste en que en la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones - y para imponer sus determinaciones. Un Secretario de Estado - por ejemplo, tiene la posibilidad de resolver todos los asuntos encomendados a su Secretaría.

El poder de mando dentro del régimen de centralización consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalando les los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las - funciones que les están atribuidas, esto es, lo que se llama aspecto técnico en los asuntos administrativos.

Características del régimen centralizado (37)

- I Poder de nombramiento;
- II Poder de mando;
- III Poder de vigilancia;
- IV Poder disciplinario;
- V Poder de revisión, y
- VI Poder para la resolución de conflictos de competencia.

(37) Fraga, Gabino, Ob. cit. Pág. 167

I.- El Poder de Nombramiento.- Es la facultad - que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.

La facultad de nombramiento, sin embargo, no está atribuida a todas las autoridades que forman grados en la jerarquía administrativa. Dentro de nuestra organización, al Presidente corresponde únicamente la designación de los empleados de la Administración, y sólo excepcionalmente y por virtud de una ley esa facultad puede estar encomendada a autoridades inferiores.

II.- El Poder de Mando.- Este poder de mando se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares expedidas por las autoridades superiores respecto de los empleados que les están subordinados.

Las órdenes y las instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales, y las circulares siempre tienen el carácter de generales.

III.- El Poder de Vigilancia.- Es la facultad de vigilancia que las autoridades superiores ejercen con relación a los empleados que de ellas dependen.

La facultad de vigilancia se realiza por medio de actos de carácter material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, en todos aquellos actos que tiendan a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que están desempeñando sus funciones los inferiores.

IV.- El Poder Disciplinario.- La explicación del poder en estudio, continúa el Maestro Gabino Fraga, en su texto de Derecho Administrativo, diciendo:

La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable -- administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, ade-

más, una responsabilidad civil o penal.

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

La pena disciplinaria se aplica por la autoridad administrativa, quien tiene discreción para calificar la falta, el procedimiento y la sanción sin embargo la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la responsabilidad penal.

Por regla general, las disposiciones legales definen la falta disciplinaria como la falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo. Y se ha considerado como tales, faltas disciplinarias:

- 1° El apercibimiento,
- 2° El extrañamiento, la amonestación y la censura,
- 3° La multa,
- 4° La privación del derecho al ascenso,
- 5° El descenso,
- 6° La suspensión temporal del empleo,
- 7° La privación del empleo.

Por último, la pena que debe imponerse quedará a la discreción de la autoridad competente, según el caso.

V.- El Poder de Revisión.- Tales facultades deben entender siempre como el ejercicio de una competencia propia de las autoridades superiores.

La autoridad inferior dicta el acto y la superior lo revisa.

Las facultades de suspender, anular o modificar los actos realizados por los empleados inferiores pueden tener dos motivos, la falta de oportunidad de los propios actos o su ilegalidad.

10. Existen casos en los que la ley declara -- que el acto realizado por un funcionario o por un empleado a quien se atribuye competencia es definitivo. En este caso implícitamente se está desconociendo al superior jerárquico la facultad de revisar por motivo de oportunidad el acto de que se trata.

Cuando le falta esa declaración expresa en la -

ley, el principio general es que la autoridad superior debe intervenir para calificar la oportunidad del acto emanado de los órganos que le están subordinados.

2° Respecto de la facultad de modificación de los actos por motivo de ilegalidad, debe afirmarse que existe en todos los casos, puesto que precisamente el Estado de derecho implica la sumisión de todos los funcionarios públicos a las normas jurídicas que regulan su actuación, y la organización centralizada debe proveer a que el principio de la legalidad sea en todos los casos respetado.

Puede ocurrir que la revisión de la legalidad de los actos de una autoridad esté encomendada a un órgano que no sea el superior jerárquico de aquélla; pero para este caso es necesaria una disposición expresa de la ley.

Por último, el poder jerárquico sobre los actos puede ejercitarse oficiosamente o a petición de parte.

VI.- Poder para la resolución de conflictos de competencia.- Entre los diversos órganos ligados por la relación jerárquica pueden surgir conflictos de competencia, bien porque -

uno de ellos se atribuya facultad que otro reclame o bien porque ninguno se considere competente para actuar en un caso especial.

Como esos conflictos de competencia pueden originar un desorden en la Administración o una paralización en su funcionamiento, es natural que en el régimen de organización centralizada se considere que la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

Este es el fundamento de la disposición contenida en la Ley de Secretarías de Estado, que faculta al Presidente de la República para resolver, por conducto de la Secretaría de Gobernación, los casos de duda que puedan surgir con motivo de la aplicación de dicha ley, facultándolo, además, para señalar el órgano que debe intervenir en un caso determinado. (art 30). de la Ley de Secretarías de Estado.

e) Como consecuencia de lo anterior, los Secretaríos de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso, y la censura de éste para los actos de aquéllos no tiene -

trascendencia jurídica.

f) El Congreso no tiene, sino en casos excepcionales y por prescripción expresa, facultad de intervenir en el funcionamiento del Poder Ejecutivo.

g) Por último, el Presidente de la República no tiene facultad de disolver el Congreso.

De todo lo anterior se desprende que el hibridismo consistente en la inclusión de los Secretarios de Estado asociándolos al ejercicio de las facultades del Presidente de la República, no constituye sino un fenómeno aislado que no es suficiente para considerar el régimen como parlamentario.

Esa asociación de los Secretarios de Estado parece haber tenido su origen en una reproducción que se hizo desde la primera Constitución, la de Apatzingán de 1814, del precepto consignado en la Constitución española expedida por las Cortes el año de 1812, en la que se estableció el refrendo de los Secretarios como requisito indispensable para la validez de los decretos y órdenes del Monarca.

Tal prescripción ha venido siendo copiada por la

Constituciones posteriores; pero en ninguna época se ha pretendido disminuir la autoridad del Presidente por la necesaria intervención del Secretario de Estado.

El Secretario de Estado constituye el auxiliar más inmediato del Presidente de la República. Tiene un doble carácter; es un órgano político, al mismo tiempo que un órgano-administrativo.

En el dictamen presentado por la segunda Comisión de la Constitución al Congreso Constituyente de 1917 -- (45° sesión ordinaria, celebrada el 16 de enero de 1917. Diario de Debates, I, II, pág. 345) se precisaba en los términos siguientes ese doble carácter de los Secretarios de Estado:

"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, decía la Comisión, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno de los diversos ramos de la Administración... Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remo-

ción exclusivos del Presidente de la República, como simples - secretarios que ellos son; refrendar todo acuerdo, decreto, - etc., que expida el Presidente de la República, y los cuales - no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo; te - ner ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc.

El Secretario de Estado debe su calidad de órga - no político a la facultad que el artículo 92 de la Constitu - ción le confiere, disponiendo que "todos los reglamentos, de - cretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el - Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto -- corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos" y a la circunstancia de que el propio Secretario de Estado es un órga - no de relación del Ejecutivo con el Poder Legislativo, según - lo establece en los términos siguientes el artículo 93 consti - tucional: "Los Secretarios del Despacho, luego que esté abier - to el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de - las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que -

informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría".

Esa facultad de dar eficacia a los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República mediante la firma del Secretario de Estado respectivo, se conoce con el nombre de facultad de refrendo.

El refrendo, a pesar de la universalidad de su uso y de la igualdad de forma que reviste, no constituye una institución que en todos los casos esté integrada por los mismos elementos ni que, en todos los regimenes constitucionales, desempeñe idénticas funciones.

Se puede afirmar que sólo dentro del régimen parlamentario el refrendo constituye un acto esencial de la función ministerial y que sólo en dicho régimen tal institución tiene la plenitud de sus efectos.

En el gobierno parlamentario, la facultad de refrendar otorgada a los ministros se integra por dos elementos fundamentales: uno de orden interno, consistente en la decisión del ministro de solidarizarse con los actos del Jefe de

Estado, y otro de orden externo, que se manifiesta por la firma o por la abstención de renunciar.

Desde este punto de vista, la necesidad del refrendo constituye una limitación material de la voluntad del Jefe del Estado.

Pero no basta la exigencia de esa colaboración para garantizar el orden político, pues si el Jefe del Estado con el refrendo del ministro puede hacer todo, es indispensable completar el sistema mediante la creación de una responsabilidad ministerial. Esta responsabilidad es dentro del parlamentarismo, no una responsabilidad jurídica de orden civil o penal, sino una responsabilidad política. La responsabilidad política "no presupone" como la penal, un mal en el sentido jurídico, - la comisión de un acto ilegal, sino simplemente motivos de conveniencia y oportunidad; no se actúa mediante recursos jurídicos como aquella, sino por medios de naturaleza política (preguntas, interpelaciones, votos de censura especialmente), y finalmente no desemboca en la imposición de penas, sino en la separación del cargo". (Cáceres Grosa, op. cit., pág. 48).

Explicado el refrendo clásico con la plenitud de sus efectos en el régimen parlamentario, es indicado estudiar ahora los elementos que lo integran y las funciones que desempeña dentro de nuestro régimen constitucional.

A primera vista parece que, dada la adopción de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus ministros no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquél emanan, sin que substancialmente se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la actuación administrativa, o aun en la vida civil, en la que la intervención notarial viene a tener esos efectos.

Para considerar, dentro de dicho régimen presidencial, que el refrendo pueda constituir una limitación material de la voluntad del Presidente, hay dos circunstancias que parecen impedirlo; por una parte, la de que el Presidente es el titular, que no sólo tiene el goce sino también el ejercicio de todas las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo, y por la otra, la de que el mismo Presidente tiene la más amplia facultad de seleccionar, nombrar y remover libremente a sus ministros.

El artículo 49 perceptúa que "El supremo Poder - de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, - Ejecutivo y Judicial." (38).

El sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del Poder Ejecutivo, presenta un predominio de un régimen presidencial a pesar de encontrarse algunos caracteres que más bien corresponden al régimen parlamentario.

Entre estos últimos cabe citar los siguientes:

a) El derecho de iniciativa de las leyes que al Presidente otorga el artículo 71, fracción I, de la Constitución.

b) La irresponsabilidad del mismo Presidente que se consigna en el artículo 108, según el cual dicho funcionario sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos -- graves del orden común.

c) La existencia de Secretarios de Estado que se asocian al Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades, al grado de que sin el refrendo de aquéllos, los actos de éste carecen de validez (arts. 90 y 92).

d) La obligación de los Secretarios del Despa--

(38) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cho de informar al Congreso al principiar cada período de sesiones ordinarias acerca del estado que guardan sus respectivos ramos, y la facultad de las Cámaras de citar a los mismos Secretarios de Estado para que las informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría (artículo 93).

Por el contrario, los siguientes elementos configuran, como antes se dijo, el sistema constitucional mexicano dentro del tipo de gobierno presidencial:

a) El Presidente de la República es el Jefe del Estado y el Jefe del gobierno, sin que esta última jefatura la asuma el Ministerio como en el régimen parlamentario.

b) El Presidente de la República tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se reputan actos del Presidente de la República.

c) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete o Consejo de Ministros, como en el régimen parlamentario, y solamente en un caso excepcional, el de suspensión de garantías (art. 29), se requiere la intervención del Consejo de Ministros.

d) Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso como en el régimen parlamentario, sino que exclusivamente están sujetos a las órdenes del Presidente de la República.

Así pues, las funciones del refrendo dentro de -- nuestra legislación se asemejan a las que desempeña dentro -- del régimen parlamentario.

Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus Secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar.

Por otra parte, aunque con el refrendo el Secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para -- exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el Presidente y el Secretario, que es precisamente el caso en que no existe el refrendo.

Para determinar esta materia cuyo estudio corresponde al derecho constitucional y que sólo hemos tratado aquí de un modo incidental con objeto de precisar, aunque sea a grandes rasgos, la situación de los Secretarios de Estado, debemos decir que sólo estos funcionarios están facultados constitucionalmente para refrendar los actos del Presidente de la República. Ni los Subsecretarios, ni los Oficiales Mayores, ni los Jefes de los Departamentos Administrativos pueden efectuar ese refrendo.

En efecto, el artículo 92 de la Constitución sólo autoriza el refrendo al "Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda". De manera que si dicho funcionario no interviene será aplicable la sanción de que la resolución presidencial no debe ser obedecida.

En su carácter de órganos administrativos, los Secretarios de Estado no tienen una competencia distinta de la del Presidente de la República. Dentro de la esfera que la ley señala, ejercen sus funciones por acuerdo del propio Presidente (Ley de Srías. de Edo., art. 22). Por lo tanto, el acto del Secretario en sus funciones legales es un acto del Presiden

te de la República.

La Suprema Corte ha sostenido que sería destruir la unidad del Poder Ejecutivo y olvidar que su titular es el único que tiene el uso y ejercicio de las facultades y ejecutivas si se admitiera que los Secretarios de Estado tienen facultades mayores o distintas de las que corresponden al Presidente de la República (Jurisp. de S. C. de J. 1917-1965. Segunda Sala. -- Tesis. 224).

Igualmente ha sostenido que los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República. (Jurisp. de la S.C. de J. 1917-1954. Tesis - - 890).

La Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos previene que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario, el número de Subsecretarios auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos y un Oficial - Mayor (art. 25).

Ni el Subsecretario, ni el Oficial Mayor tienen niguna situación política ni están facultados como antes dijimos,

para refrendar los actos del Presidente ni pueden comparecer - ante las Cámaras.

Formando parte de las Secretarías de Estado se encuentran también los directores, jefes de departamento, de oficina o de sección.

Estos elementos de la organización administrativa carecen de situación política y sus facultades de decisión son sumamente restringidas.

La Ley previene que el Reglamento interior de las Secretarías y Departamentos de Estado será el que establezca - la forma de suplir las faltas de los titulares de dichas Dependencias, así como la distribución precisa de las facultades que competen a cada uno de los funcionarios y de las labores correspondientes a las oficinas de su jurisdicción. (Ley, cit. artículo 28).

La Suprema Corte ha resuelto que las dependencias - de las Secretarías encargadas a esos directores y jefes de departamento forman un todo con la Secretaría respectiva, no son cuerpos independientes, no obran por acción propia, sino que -- tienen que recabar el acuerdo de la superioridad para ejecutar-

determinados actos (Amparo de Sanlúcar Jiménez, Manuel. S. J. - de la F. T. XIII, 307); que ellas no constituyen una autoridad para los efectos del juicio de amparo, puesto que están sujetas al acuerdo del Secretario respectivo. (S.J. de la F. T. XIV, - pág. 117).

Según los principios establecidos por la Constitu--
ción, el Presidente de la República no solamente obra por con--
ducto de los Secretarios de Estado, sino que también lo hace --
por mediación de los Departamentos Administrativos.

En México al grupo de órganos políticos o político--
administrativos pertenecen las Secretarías de Estado... Al se--
gundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea los meramente admi--
nistrativos, corresponde la creación de una nueva clase de enti--
dades que se llamarán 'departamentos administrativos', cuyas --
funciones en ningún caso están ligadas con la política, sino --
que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada
uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe
del Ejecutivo, no refrandarán los reglamentos y acuerdos relati--
vos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a--
las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente --

cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.

La transcripción anterior demuestra la clara distinción que existe entre la situación jurídica del Secretario de - Estado y la del Jefe del Departamento Administrativo.

En efecto, el Jefe del Departamento Administrativo - no tiene ninguna situación política; no tiene el ejercicio de - decretos; no puede ser llamado a informar al Congreso ni tiene - la obligación de dar a conocer a éste, en la apertura de cada -- período de sesiones ordinarias el estado de los asuntos de su -- ramo.

El artículo 92 de la Constitución establece el refrendo de los Secretarios. Tal precepto está indicando claramente -- que mientras que cuando se trata de una Secretaría la resolución -- del Presidente no se perfecciona mientras no la firma el Secretario, tratándose de los Departamentos Administrativos las resolu-- ciones presidenciales ya no requieren ningún otro requisito y se -- comunican directamente a dichos Departamentos para que se les dé

cumplimiento.

El Presidente, cuando se trata de asuntos relativos a cada Departamento, obra directamente.

De la misma manera que en las Secretarías de Estado y con el mismo propósito de organizar y de dividir el trabajo dentro de cada Departamento Administrativo, existen bajo la dependencia inmediata del jefe, los secretarios que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación y un oficial mayor (Ley cit., art. 25).

b) Reglamentación Jurídica de la Centralización Administrativa.

La Centralización Administrativa de la Administración Pública - Federal de México, encuentra su fundamento Jurídico Constitucional en los Artículos 39, 40, 41, 49 y 80 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

III LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

INFORME DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Antecedentes.

El 27 de enero de 1975, en el Salón Benito Juárez, de Los Pinos, se reunieron representantes de dependencias, organismos y empresas de la administración pública federal, con la coordinación del entonces licenciado Ovalle Fernández, Subsecretario del Ramo de la Secretaría de la Presidencia, para conocer y comentar los trabajos de reforma administrativa, alcumplirse cuatro años de la firma del primer acuerdo del presidente de la República Luis Echeverría en esta materia.

En la reunión se acordó publicar los informes y -- acuerdos resultantes, con el fin de que fueran conocidos por un mayor número de servidores públicos. El presente documento se ha preparado en cumplimiento de dicho acuerdo. Señalaré lo más importante del documento para tener una visión más amplia del - tema en estudio:

En la administración pública mexicana ha existido - una tendencia general hacia la centralización administrativa que se presenta en dos sentidos. Uno relativo a la centralización -

en los altos-niveles directivos de la toma de decisiones y de la resolución de los asuntos, aun los rutinarios; y otro en el aspecto geográfico concentrando en la ciudad de México las oficinas públicas, propiciando una lentitud en la gestión administrativa, resoluciones sin suficientes elementos de juicio, ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, procedimientos complicados y desplazamiento de los habitantes hacia ella para ser atendidos.

De ahí que haya sido preocupación constante del actual régimen la delegación de facultades en los diversos órganos de cada institución y la desconcentración administrativa de la acción pública con la que se propone establecer en el interior del país unidades técnico-administrativas para atender a los usuarios de los servicios públicos en lugares cercanos a su residencia, descongestionando al mismo tiempo la administración central y mejorando la colaboración entre las instituciones, tanto federales, como estatales y municipales y, en suma, propiciando un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones y localidades del país.

En consecuencia, a partir de 1970, se han adoptado

diversas medidas, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

En diciembre de 1970 se incrementó con 4 el número de delegaciones del Departamento del Distrito Federal, en un esfuerzo por mejorar la atención al público. La desconcentración-implicó, por las atribuciones conferidas a las delegaciones, la simplificación de la administración central en sus funciones y órganos, atendiendo a criterios de reasignación, eliminación y fusión de órganos lo que dio origen a las reformas y adiciones de su Ley Orgánica en diciembre de 1972.

En Julio de 1971, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos del Sector Público acordó incluir el programa de desconcentración entre las principales tareas de mejoramiento administrativo que debe realizar cada institución.

En abril de 1972, el mismo Comité señala que para lograr la delegación y la desconcentración deben considerarse los aspectos jurídico, de organización y métodos y de recursos humanos. Al efecto propuso contemplar por una parte la delegación de autoridad a niveles jerárquicos adecuados dentro de las instituciones, para agilizar el proceso de toma de decisiones y

la resolución de los asuntos de su competencia y, por la otra, - la desconcentración geográfica en unidades técnico-administrativas con suficiente autoridad para resolver localmente los asuntos que así lo ameriten.

Es con el Acuerdo Presidencial del 5 de abril de 1973, cuando se plantea en forma integral la delegación y la descentralización en la administración pública mexicana. El contenido básico de este Acuerdo se refiere a la adopción de medidas para que las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, -- procedan a la efectiva delegación de facultades de titulares en funcionarios subalternos, tanto en el ámbito de la organización central, como en órganos del interior de la República. Dispone igualmente, que se apliquen criterios uniformes en el establecimiento de unidades técnico-administrativas en aquellos lugares - del interior del país donde sean necesarias, para lo cual otorgó a la Secretaría de la Presidencia la atribución de coordinar estas medidas.

Avances

En relación con el cumplimiento del Acuerdo Presi-

dencial del 5 de abril de 1973, se han registrado avances significativos en cuanto a la desconcentración de la administración pública federal.

En el sector central destacan las medidas previstas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a la implantación de unidades técnico-administrativas distribuidas en 9 regiones. A la fecha se han creado Administraciones Fiscales Regionales que abarcan cinco de las nueve zonas definidas. Es imposible señalar también que dicha Secretaría ha celebrado convenios con los gobiernos estatales para la recaudación, fiscalización y administración del impuesto sobre ingresos mercantiles, lo que ha permitido una mayor fluidez en el servicio y un clima favorable en la relación fisco-causante.

La división regional establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sido seguida por la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública y por la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La Secretaría de Recursos Hidráulicos siguió un criterio regional especial. Por su parte la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha establecido Departamentos de --

Averiguaciones Previas en cada una de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, que ejercen funciones anteriormente concentradas.

Por otra parte la Secretaría de Obras Públicas ha dado un paso importante con el establecimiento de los Centros -- SOP con sede en la capital de cada Estado, que cumplen las funciones de esta dependencia en forma unificada.

En el sector paraestatal, destaca la desconcentración administrativa que está llevando a cabo Aeropuertos y Servicios Auxiliares al través de la distribución de sus aeropuertos en 6 gerencias de zona que cubren el total del territorio del -- país.

De las 71 instituciones del sector público federal más importantes por el tipo de funciones que realizan y por el monto de sus recursos, 52 vienen desarrollando esfuerzos en materia de desconcentración, de las cuales 18 corresponden al sector central y 34 al paraestatal.

Es importante que se han realizado estudios técnico-administrativos para determinar las necesidades de desconcentración y la viabilidad de establecer órganos desconcentrados en

el interior del país. Asimismo, 13 instituciones del sector central y 34 del paraestatal han llevado al cabo estudios para captar demandas en esta materia del público y usuarios de los servicios.

Otro aspecto relevante consiste en que de las 71 - instituciones, 10 del sector central y 21 del paraestatal cuentan con manuales administrativos e instructivos de operación para sus órganos desconcentrados.

Por lo que respecta a los criterios de regionalización, éstos no han sido uniformes. Las dependencias, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal han venido utilizando diversas circunscripciones territoriales para establecer sus órganos desconcentrados, y así 18 han adoptado el criterio estatal y 14 el regional.

De las instituciones consideradas, 41 han desconcentrado una o varias funciones básicas y sólo 37 han desconcentrado funciones de apoyo; lo anterior significa que 4 instituciones han desconcentrado funciones básicas sin hacerlo con las de apoyo.

Por su parte la Secretaría de la Presidencia realiza la promoción de la desconcentración administrativa del sector

público federal involucrado en estos trabajos a los funcionarios encargados de su ejecución.

Los avances mencionados proporcionan una visión global de los esfuerzos que se han desarrollado en materia de desconcentración, sin embargo, cabe señalar limitaciones que se han presentado en el desarrollo del mismo.

En lo que se refiere a la transferencia de facultades decisorias a órganos desconcentrados, existe una resistencia por parte de los órganos centrales a delegar atribuciones, obstaculizando así la oportuna toma de decisiones y la prestación de un servicio eficiente.

En relación a la división regional, las instituciones, como ya se dijo, han venido utilizando diversos criterios, debiéndose señalar que aun en una misma dependencia u organismo se cuenta con dos o más tipos de regionalización. En algunos casos las zonas abarcan a dos o más entidades federativas sin agruparlas en su integridad. Esta diversidad de criterios en materias de regionalización requiere de un acuerdo básico a partir del cual las instituciones atiendan sus necesidades particulares. Ese acuerdo puede y debe ser, en base a una división ya estableci

da y que corresponde a la división política del país en Estados. Sólo en aquellos casos en que no sea posible, por razones técnicas o económicas, desconcentrar funciones a nivel estatal, se -- efectuarán los ajustes para garantizar la adecuada coordinación entre los órganos centrales, entre éstos y los desconcentrados y entre ambos con los estatales.

En lo que se refiere a las funciones de apoyo, se han observado deficiencias en la tramitación de los servicios al personal y en la adquisición de bienes y/o servicios que se ven sujetos a la autorización de los órganos centrales originándose demoras innecesarias. Lo anterior es consecuencia de desconcentrar funciones básicas en complementarlas con las de apoyo.

En relación a los procedimientos comunes o secuenciales a varias instituciones se ha captado una falta de coordinación interinstitucional, por lo que es pertinente revisar estos procedimientos y precisar los órganos participantes, a efecto de llevar al cabo su desconcentración integral.

Acciones previstas a partir de 1975

En el ámbito de cada institución se ha previsto -- formular un plan de trabajo que fije las bases y criterios gene-

rales, a fin de guiar el desarrollo de la desconcentración. Al efecto habrá de investigar las funciones y órganos, servicios - técnico-administrativos, disposiciones jurídicas, demandas del público y demás elementos que permitan analizar ampliamente la situación actual, con el fin de conocer el grado de centralización y determinar la necesidad de desconcentración. En resumen se trata de diagnosticar la situación existente para, a partir de ella, formular y llevar al cabo las propuestas de desconcentración administrativa.

Esta promoción se realiza en dos campos: uno referido al desarrollo técnico de la desconcentración, que implica el diseño de una metodología y la difusión de conocimiento en esta materia; el otro consiste en la coordinación y evaluación de los avances.

Para el primero se han constituido grupos de trabajo abocados al estudio de una metodología de aplicación general en la administración pública, con el objeto de facilitar las tareas de desconcentración.

En este mismo campo se incluye la realización de seminarios, como el franco-mexicano efectuado con la colabora-

ción del gobierno francés y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el intercambio y perfeccionamiento de técnicas, criterios y experiencias en esta materia.

La coordinación y evaluación de los avances se realiza al través del estudio de las funciones viables de desconcentrar en cada institución, a fin de conocer y jerarquizar las necesidades de desconcentración, así como el desarrollo de este proceso en cada una de ellas.

En forma paralela a los estudios realizados en cada una de las dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se captan las necesidades de desconcentración en el interior del país mediante reuniones de trabajo con representantes de campesinos, obreros, industriales, profesionistas y comerciantes, entre otros.

A nivel general se requiere llevar al cabo un diagnóstico más profundo sobre el grado de desconcentración de la administración pública federal y establecer las normas que procedan para que se efectúe armónicamente el proceso y se apliquen criterios unitarios.

Es importante además establecer mecanismos de -- coordinación interinstitucionales para hacer compatible el proceso de desconcentración en su conjunto, al igual que implantar mecanismos de evaluación que permitan conocer el avance y limitaciones del proceso de desconcentración del sector público para mantener informado al Titular del Ejecutivo Federal - y aplicar las medidas conducentes.

INFORME DE NORMAS JURIDICAS

Dentro de las tareas de mejoramiento administrativo se comprenden las de reforma a las normas jurídicas relativas a la organización y funcionamiento de la administración pública federal y a las relaciones de ésta con los servicios - públicos.

El programa de normas jurídicas del sector público consiste fundamentalmente en su recopilación y análisis con miras a sistematizarlas y depurarlas y, en su caso, a formular recomendaciones sobre su mejoramiento o bien sobre la necesidad de crear nuevos instrumentos jurídicos.

El programa se propone lograr un orden jurídico -

coherente que garantice una organización racional y un funcionamiento eficaz de la administración pública.

Este objetivo sólo será alcanzado si se definen criterios sobre los elementos específicos que configuran cada tipo de instituciones del sector público; si se fijan las condiciones de creación de éstas y las reglas de su organización y funcionamiento, si se depuran las disposiciones jurídicas por la actualización de aquéllas cuya existencia se justifica pero que se han vuelto anacrónicas; por la reforma de otras; por la abrogación de las que carezcan de razón para existir, etcétera.

Sólo depurando así la legislación aplicable a la administración pública se evitará la duplicación y multiplicación de funciones, se dará agilidad a aquélla y certidumbre jurídica a las relaciones de la administración pública y los administrados.

La tarea de reformar las normas jurídicas se efectúa en el plano particular de cada dependencia del Ejecutivo y de los demás organismos del sector paraestatal. A este efecto han sido creadas 60 comisiones de las cuales 18 corresponden a dependencias del Ejecutivo y 42 organismos paraestatales, de los

54 que proporcionaron información.

Las diferentes dependencias del Ejecutivo han estado realizando tareas de depuración en el campo de la normatividad que las rige. Como resultado de ellas han hecho compilaciones legales y publicaciones jurídicas, además de seminarios y actividades semejantes para dar a conocer al público el sentido y alcance de ordenamientos jurídicos de particular significación.

En un plano más general, comprendiendo a todas las dependencias centrales, las recomendaciones sobre reforma legislativa son elaboradas por el Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas, integrado por los directores jurídicos de las diferentes Secretarías de Estado, del Departamento del Distrito Federal, del Departamento del Distrito Federal, del Departamento de la Industria Militar, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Procuraduría General de la República. Preside dicho Comité el Procurador General de la República y el secretariado técnico está a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

Bajo la actual administración el Comité se reunió por primera vez el día 8 de marzo de 1971. De entonces a la fecha se han celebrado 162 sesiones de las cuales 28 correspondieron al año de 1971, 44 a 1972, 42 a 1973, 44 a 1974 y 4 a 1975.

Entre las actividades del Comité, han sido de especial relevancia en el mejoramiento de la administración pública-federal las siguientes:

Los estudios que sirvieron de base a la reforma de los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de enero de 1972. Asimismo hizo estudios para establecer criterios sobre el contenido de los reglamentos interiores y los manuales de organización. Estos últimos estuvieron a cargo de una subcomisión formada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Salubridad y Asistencia, del Patrimonio Nacional, de Educación Pública, del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de la Presidencia.

La redacción del primer documento sobre recomendaciones relativas al contenido de los reglamentos interiores estuvo encomendada a una subcomisión que formaron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de --

Comunicaciones y Transportes y de la Presidencia.

Por la reforma de 1972 al artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se facilitó la "delegación de facultades" para permitir a los titulares de las dependencias, transferir a funcionarios subalternos facultades cuyo ejercicio no correspondiera a aquéllos de manera exclusiva, en virtud de -- disposición expresa. Con esto se buscaba favorecer la pronta y -- ágil toma de decisiones, resultando éste difícil de obtener si -- las mismas se centralizan en los titulares.

La reforma al artículo 28 precisó las siguientes -- cuestiones: la, correspondiente al jefe del Ejecutivo la expedi- ción del reglamento interior de las diferentes dependencias, y - 2a. el reglamento interior debe contener la competencia de las - distintas unidades administrativas que integran cada dependencia y la suplencia del titular de ésta.

A la fecha han sido expedidos 10 Reglamentos inte- riores.

El artículo 28, además, prescribe la obligación de los titulares de expedir manuales de organización y procedimien- tos.

Se realizaron los estudios que culminaron en la reforma de los artículos 1º, 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para crear las Secretarías de la Reforma Agraria y la de Turismo.

Por la importancia que reviste, es oportuno señalar la reforma al inciso f) de la fracción XI, y la adición con el párrafo segundo de la fracción XIII, del apartado B) -- del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en noviembre de 1972, para que se proporcione -- habitaciones baratas a los trabajadores y para que se constituya un fondo nacional que financie a dichos trabajadores en la adquisición de habitaciones. De esta reforma se benefician también los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Para cumplimentar esta reforma fueron reformados y adicionados los artículos 38 y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) -- del artículo 123 Constitucional, del 28 de diciembre de 1972.

En diciembre de 1972, también, se expide el acuerdo que estableció la semana laboral de cinco días.

Deben mencionarse también la reforma a los artícu-

los 2° y 28 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de 24 de diciembre de 1974, para considerar trabajador a toda persona que preste sus servicios a entidades y organismos del sector público cuando sus sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos o en lista de raya.

Finalmente, fue adicionado el artículo 40 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con remuneraciones complementarias por trabajos realizados en día domingo o por vacaciones.

Una subcomisión integrada por las Secretarías de Educación Pública, de Gobernación y de la Presidencia y el Departamento del Distrito Federal se encargó de formular el primer documento sobre el contenido de los reglamentos de escalafón.

Asimismo se creó una subcomisión para establecer los criterios a seguir en la elaboración de las condiciones generales de trabajo. Este estudio fue realizado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de Comunicaciones y Transportes, y de la Presidencia.

En apoyo al programa de reforma de normas jurídicas se han realizado las siguientes publicaciones:

- Prontuario de disposiciones jurídicas para las Secretarías y Departamentos de Estado. 1ª ed., 1972, 2ª, 1974.
- El Reglamento Interior y el Manual de Organización, instrumentos básicos de la reforma administrativa, 1ª ed., 1972; 2ª, 1973.
- Condiciones generales de trabajo. Recomendaciones para su elaboración. 1973.
- El reglamento de escalafón. Recomendaciones sobre su contenido. 1973.
- Base legal de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones nacionales de crédito. 1974.

En el mes de diciembre de 1973 aparecieron los tomos 1 y 2 de Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal 1970-1976. El tomo 3 apareció el mes de enero en curso y el cuarto está en impresión.

Se encuentra en proceso de elaboración un catálogo

de organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones nacionales de crédito, y otro sobre fideicomisos públicos.

Se está llegando al cabo la compilación y análisis de las disposiciones jurídicas relativas a la administración pública de 1821 a la fecha.

La reforma administrativa, sin embargo, en lo que se refiere a revisión y análisis de las disposiciones jurídicas aplicables a la administración pública, no ha estado exenta de dificultades.

Así por ejemplo, debe señalarse que dicha revisión en lo que toca al sector paraestatal, se ha realizado en muy escasa medida, debido en parte a que hasta hoy no se cuenta con un catálogo completo y depurado de los organismos paraestatales.

Un estudio semejante debe ser realizado sobre fideicomisos, pero aquí también la dificultad ha sido la misma, no se cuenta con una relación completa de ellos, por lo cual se está apenas en la etapa de su elaboración.

Relación de Reglamentos Interiores de las Secretarías
y Departamentos de Estado, Publicados en el Diario
Oficial de la Federación

1. Reglamento Interior de la Secretaría de la Pre-
sidencia. D. O. 11 de julio de 1973.
2. Reglamento Interior del Departamento de Turismo.
D.O. 8 de agosto de 1973.
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Recursos
Hidráulicos.
D. O. 9 de agosto de 1973.
4. Reglamento Interior de la Secretaría de Salubri-
dad y Asistencia.
D. O. 10 de Agosto de 1973.
5. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricul-
tura y Ganadería.
D.O. 13 de agosto de 1973.
6. Reglamento Interior de la Secretaría de Goberna-
ción.
D.O. 16 de agosto de 1973.
7. Reglamento Interior de la Secretaría de Indus-
tria y Comercio.
D.O. 17 de agosto de 1973.
8. Reglamento Interior de la Secretaría de Obras -
Públicas.
D.O. 29 de agosto de 1973.
9. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación
Pública.
D.O. 30 de agosto de 1973.
10. Reglamento Interior de la Secretaría de la Defen-
sa Nacional.
D.O.: 20 de mayo de 1974.

Reglamento de Escalafón de las Dependencias del Ejecutivo Federal.

- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.
D.O. 14 de diciembre de 1973.

Condiciones Generales de Trabajo de las Dependencias del Ejecutivo Federal

- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.
D.O. 15 de diciembre de 1972.

INFORME DE SISTEMATIZACION DE DATOS

El veintitrés de marzo de 1971 se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Sistematización de Datos, - en virtud de la importancia que la información tiene como apoyo del desarrollo de la administración pública. Este comité, dentro del marco general del programa de reforma administrativa, -- tiene por objeto efectuar los estudios necesarios y hacer las recomendaciones que permitan optimizar la función de la informática en el sector público federal, tanto en el ámbito interno de cada dependencia como en su conjunto.

Desde su integración, con la coordinación de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, el Comité se ha abocado con entusiasmo a cumplir con el objetivo que le corresponde, como lo demuestran las veinte reuniones plenarios y más de doscientas reuniones de trabajo que se han efectuado hasta la fecha, sin contar todas aquellas reuniones que se han desarrollado como preparatorias o complementarias de las mencionadas. Con esta actividad se han cumplido, principalmente, las siguientes metas:

1. Diagnosticar y evaluar la función de la informática en las unidades de sistematización de datos del sector público-federal, tanto en su ámbito interno, como en su conjunto. Este estudio se efectuó mediante dos encuestas generales en los años de 1971 y 1973, y ha permitido conocer la situación actual de la informática y sus implicaciones futuras, tanto desde el punto de vista de los recursos económicos y técnicos que requiere para su desarrollo, como desde el de las necesidades de coordinación que requieren los diferentes elementos o entidades internos o externos al sector público que participan en esta función.

2. Formular y recomendar un programa mínimo de reforma administrativa interna para las unidades de sistematización de datos del sector público federal, así - como recomendaciones concretas de aplicación general en esta materia.

3. Garantizar una mayor racionalización del gasto público destinado a la adquisición de equipos electrónicos mediante la elaboración de estudios de viabilidad por parte de las dependencias, mismas que deben presentarlos al comité para que emita opinión cuando instalen, modifiquen o amplien sus equipos de procesamiento de datos. Este gasto fue de alrededor de - 1 200 millones de pesos de gasto total para el año - de 1974, de los cuales 400 millones fueron en equipo. Esta actividad es permanente. A la fecha se han dic- taminado más de cuarenta estudios de viabilidad, que requieren una dedicación especial por parte del Comi té.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA DESCONCENTRACION

Conocer, analizar y discutir con objetividad las acciones del gobierno de la República para impulsar la planeación del desarrollo y la reforma de la administración pública, significa que el técnico debe politizarse para inscribir su actividad en la realidad y aspiraciones sociales, mientras que el político debe acercarse a la técnica e interesarse por conocer el funcionamiento, los alcances y limitaciones de la administración, para evitar que sus decisiones queden en meros propósitos. No es aceptable la pretendida neutralidad ideológica de las decisiones administrativas, ni razonable mantener la acción política ajena al instrumental técnico.

La política y la administración pública forman una unidad, porque ésta forma parte de un sistema político, económico y social. Es un medio para hacer realidad la decisión política.

La cabal comprensión de los esfuerzos de reforma administrativa que se llevan al cabo en nuestro país, hace necesario referirse a los términos administración y reforma.

La palabra administración significa servir, connotación particularmente válida en el caso de la administración pública. De conformidad con esta acepción se puede afirmar que, cuando la administración es deficiente al servir, se habla de reformarla.

En México la administración pública federal se presenta como una pluralidad de órganos y organismos compuestos, --unificados por su subordinación inmediata o mediata al Presidente de la República, destinados al cumplimiento de los objetivos--constitucionales y a la realización de los programas gubernamentales.

La administración pública debe ser capaz de ejecutar y hacer realidad los objetivos y programas a su cargo, para--ello requiere su mejoramiento permanente.

En los últimos años, la reforma de la administra--ción pública ha tenido en todo el mundo una atención considera--ble y ha suscitado expectativas entre los ciudadanos, servidores públicos y políticos, y aunque no existe un consenso sobre su --conceptualización y alcances, se coincide en que el descontento ante la administración pública origina se impulse su reforma.

El descontento ante la administración pública puede resultar de múltiples causas: de su inadecuación a los programas gubernamentales; falta de respuesta a las demandas sociales; ineptitud o falta de integración de los servidores públicos; inapropiada utilización de técnicas nuevas; no correspondencia de la administración a la realidad y, en general, no recibir el público un servicio de acuerdo con sus exigencias.

Las diferentes causas de inconformidad conducen a diversas acciones de reforma administrativa, lo que ha propiciado el uso indiscriminado del término, haciéndose con él referencia a todo cambio, e incluso se ha llegado a considerar reforma, toda solución a un problema.

La reforma a la administración pública consiste en su mejoramiento y perfeccionamiento, está determinada por los objetivos gubernamentales que ha de conseguir, y su cumplimiento requiere de apoyo político y recursos de toda índole.

La administración pública, para responder a lo que esperan de ella los ciudadanos y el gobierno, tiene la obligación de mejorarse; con mayor razón, en sociedades como la nuestra, que buscan transformarse.

En consecuencia, la función de reformas es inherente a la administración pública, de ahí su necesaria permanencia, ya que se requiere para el cumplimiento de sus atribuciones, al igual que la planeación, la dirección o el control. Por ello, - los esfuerzos por reformar las administraciones públicas son antiguos.

Con la primera administración del México independiente se inicia la reforma administrativa. En efecto, el Reglamento de Gobierno de 1821, previó la obligación de cada uno de los ministros de "proponer reformas y mejoras" convenientes a su dependencia y a todos los ramos de la administración.

Durante el siglo pasado se realizaron esfuerzos - por mejorar la administración pública, en virtud de que, como - lo señalaba el gabinete del presidente Juárez, en 1861, la administración debe organizarse y consolidarse "para que se vean los frutos de las revocaciones políticas, ya que éstas serían estériles, "mientras no se corone la obra con la revolución administrativa".

La Revolución inició un nuevo período fundamental para el país, que hizo imperativo incrementar la capacidad de -

la administración pública, para cumplir los programas derivados de los principios políticos, sociales y económicos contenidos en la Constitución de 1917.

A partir de ella, hacía referencia el licenciado-Ignacio Ovalle, al presentar la ponencia del Secretario de la Presidencia, licenciado Hugo Cervantes del Río, se crearon órganos y promulgaron leyes para asegurar que la administración pública fuera eficaz para realizar las transformaciones sociales.

En otras medidas recordaba la creación de los departamentos de aprovisionamientos generales y de contraloría, para la prestación de servicios a varias instituciones en materia de adquisiciones y de coordinación de los ingresos y los egresos, respectivamente; del Departamento Autónomo de Estadística Nacional con la función de allegar a la administración pública información para la toma de decisiones, la promulgación en 1930, de la Ley sobre Planificación General de la República tendiente a "coordinar y encauzar las actividades de las distintas -- dependencias del gobierno, para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica", el establecimiento en 1932 en la oficina

Técnica Fiscal y del Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para "hacer estudios de organización administrativa, así como coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos", y el esfuerzo de 1943 por reformar y coordinar las actividades de la administración pública al través de una comisión intersecretarial encargada de formular y llevar al cabo un "plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir así un mejor aprovechamiento de los fondos públicos".

En 1947 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección, con atribuciones en materia de conservación y administración de los bienes nacionales; celebración de contratos de obras públicas federales; vigilancia de su ejecución, intervención de las "adquisiciones de toda clase", y realización de estudios y proposición de medidas tendientes al "mejoramiento de la administración pública".

En la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958, se encomendó a la Secretaría de la Presiden

cia la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, la programación del gasto público, la coordinación de los programas de inversión de la administración pública y el estudio de las modificaciones que a ésta deben hacerse. -- Para cumplir esta última atribución se creó la Comisión de Administración Pública en 1965.

La comisión elaboró un diagnóstico en el que se determinaron los principales problemas en torno a planeación administrativa, distribución de funciones entre las diferentes secretarías y departamentos de Estado, procesos administrativos, centros de decisión, niveles jerárquicos y líneas de mando, sistemas de control y coordinación de las secretarías y departamentos de Estado y de los organismos descentralizados, administración de personal en lo que atañe a técnicas, administración de sueldos y salarios, reglamentación y control de trabajo, oficinas encargadas de la administración de personal, organización y adiestramiento y capacitación.

También se determinó la situación de los recursos materiales de la administración pública en cuanto a locales, equipos y adquisiciones, y se establecieron apuntamientos

críticos sobre la elaboración del presupuesto federal, así como: en torno a la acción de la administración pública, considerada - por sectores de actividad en que el Estado interviene.

En diciembre de 1970, al tomar posesión de su cargo, el presidente Echeverría estableció claramente la necesidad de una efectiva reforma administrativa en el sector público federal, integrada a las transformaciones requeridas por el país.

Por acuerdo presidencial del 28 de enero de 1971, se establecieron los principios de la actual etapa de reforma administrativa, quedando la reforma de cada institución a cargo de sus titulares, apoyados en una Comisión Interna de Administración, que reúne a los responsables de sus distintas unidades administrativas con la asesoría técnica de la Unidad de Organización y Métodos.

Las reformas relativas a dos o más dependencias, - y las que abarquen a toda la administración, se encomiendan, por el citado acuerdo, a la Secretaría de la Presidencia, la cual -- creó, al efecto, el 1° de febrero de 1971, la Dirección General de Estudios Administrativos.

Por decisión presidencial, el estudio y la implan

tación de las reformas administrativas deben involucrar y responsabilizar a todos los servicios públicos.

Así se han ido creando comités técnico consultivos en los que representantes de las instituciones públicas estudian y proponen las transformaciones globales, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia, que eleva las recomendaciones al titular del Poder Ejecutivo, quien a su vez adopta las decisiones finales y las transmite a los órganos y organismos públicos para su implantación.

A la fecha funcionan los comités técnico consultivos de Organización y Métodos, Normas Jurídicas, Recursos Materiales, Orientación e Información al Público, Recursos Humanos, Publicaciones oficiales, Correspondencia y Archivo, Desconcentración Administrativa y Sistematización de Datos, integrados por los responsables de estas tareas en las distintas instituciones.

En el mejoramiento de la administración pública federal existen amplios conductos para que los servicios públicos propongan soluciones y las implanten.

Como ya lo advertía el señor Secretario de la Presidencia en el Decimosexto Congreso Internacional de Ciencias Ad

ministrativas: "Estamos conscientes de que existen desventajas en el sistema participativo, pero la forma de vida mexicana, impregnada de sentido democrático en todos sus aspectos, reclama la libre expresión, la controversia enriquecedora, la crítica y la autocrítica, el diálogo fecundo, y el consenso dinámico a -- que conducen. Proceso probablemente más arduo y largo, pero el único compatible con el carácter de nuestro pueblo que aprecia, por encima de todas las cosas, la libertad.

"El sentido democrático, aunado a necesidades de operatividad, obliga a que la reforma de la administración sea hecha con intervención comprometida y responsable, de aquellos -- que conocen los problemas y las soluciones. De esta manera, los servidores públicos son sujetos y no objetos de la reforma", -- concluía entonces el licenciado Cervantes del Río.

Este método de reformar la administración al través de la participación responsable de los servicios públicos se ha fortalecido con el sistema de trabajo impuesto por el presidente Echeverría a su administración, basado en el diálogo -- constante con los ciudadanos, quienes al orientar las decisiones gubernamentales han permitido también precisar los aspectos

prioritarios de la reforma administrativa.

"Desde las oficinas, sólo se perciben las verdades a medias", ha dicho el Presidente de la República, "quien no -- quiera engañarse, quien quiera ser verdaderamente útil, debe man tener contacto directo, constante e intenso con la base popular".

En consecuencia, la función de reforma administrativa no puede partir de elaboraciones meramente teóricas surgidas en el gabinete. Tiene que surgir de la confrontación diaria con la realidad, en búsqueda abierta y sin prejuicios de solucio nes concretas problemas también concretos.

No propugna la eficiencia por sí misma, que conlle varía a una tecnocracia, esto es, a un grupo y a una corriente - involucrados en el poder público con tendencia a desarrollarse - automáticamente y trabajar al margen de la realidad social.

La tecnocracia es un fenómeno que se nutre de un - culto por las elaboraciones con prestigio de científicas, pre-- tendidamente objetivas, y con una visión apolítica ya histórica de los problemas, creando demandas que puede satisfacer en lu-- gar de dar respuestas a necesidades reales.

Por otra parte, esta tendencia pretende importar - de los países desarrollados soluciones a nuestros problemas fundamentales, esencialmente políticos e históricos; de ahí que la tecnocracia es ajena a nuestra realidad y a nuestras opciones - políticas, es una imitación extralógica que perpetúa la dependencia tecnológica y cultural.

Siguiendo el principio participativo que permitió conocer las experiencias y requerimientos de las dependencias - y organismos del sector público, en 1971, la Secretaría de la - Presidencia formuló las bases para el programa de reforma administrativa, que establecen como principales aspectos de la administración a reformarse los sistemas de programación, Gasto Público, Información y Estadística, Organización y Métodos, Bases Legales de la Actividad Pública, Recursos Humanos, Recursos Materiales, Procesamiento Electrónico de Datos, Control Adminis--trativo y Contabilidad Gubernamental, así como la determinación de criterios sectoriales y regionales para la acción administrativa.

En virtud de que estos aspectos han sido tratados durante la conferencia con que se inauguró este seminario, así-

como en la destinada al programa de reforma en la administración de los recursos humanos, conviene abundar en el de la desconcentración administrativa, como un ejemplo de las tareas de reforma.

La desconcentración administrativa está íntimamente vinculada a la política del actual gobierno, de descentralización en todos los órdenes, para superar los desequilibrios regionales, que causan profundas injusticias y al mismo tiempo impiden un desarrollo armónico del país. De ahí que el programa de desconcentración administrativa, dentro de la función de reforma, se ha vuelto prioritario, al proponerse contrarrestar la centralización excesiva de autoridad en los titulares de las instituciones públicas y la concentración de las decisiones, trámites y servicios en la capital de la República.

La magnitud del problema de la centralización en lo político, económico, cultural y administrativo en el Distrito Federal en relación con las demás entidades federativas, así como en las áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey dentro de Jalisco y Nuevo León, respectivamente, se manifiesta en los datos que en seguida se expresan.

En 1970, en el Distrito Federal y su zona adyacente residía el 18% de la población del país, con un incremento al rededor de mil habitantes al día; se concentraba el 52% de auto móviles y el 54% de aparatos telefónicos; se localizaba el 27% - de los establecimientos de la industria de transformación que -- producían el 46%, ocupaban el 43% del personal y pagaban el 51% de las remuneraciones.

En cuanto al ramo de servicios, se concentraba el 33% de los establecimientos, con una ocupación del 35% del personal que recibían el 50% de los salarios, siendo la inversión - del 50% del total en la República.

En el Distrito Federal se realizaba el 50% de la - actividad comercial del país, el 82% del comercio al mayoreo y - el 90% del comercio en materiales industriales.

Igualmente estaban registrados más de la mitad de las sociedades mercantiles, con una inversión del 51% del total. En la Bolsa de Valores de la ciudad de México se realizaban ope raciones que representaban el 89% del total del país.

En el aspecto educativo y cultural, la centraliza ción se manifiesta al considerar que en el Distrito Federal fun

cionaba el 48% de jardines de niños, el 52% de secundarias, el 45% de vocacionales y preparatorias, el 46% de escuelas normales y el 45% de escuelas subprofesionales y profesionales en el área metropolitana, residía el 35% de la población que asistía a escuelas posprimarias y el 33% de profesionales y técnicos.

De las 194 instituciones que realizaban investigación científica, y de 4 222 investigadores que existían en el país, el 70% estaban en el Distrito Federal.

Los museos, casas y ex conventos históricos de esta ciudad recibían a más de la tercera parte del total nacional de asistentes a estos centros de cultura. La cuarta parte de los cines y centros deportivos, así como el 62% de los teatros, operaban en la capital de la República.

Los datos anteriores reflejan la centralización-económica y cultural en el Distrito Federal, misma que influye y es influida por la centralización política y administrativa.

En lo político y administrativo, la concentración en la capital de la República se acentúa, además, por ser la sede de los poderes y de la administración pública federal, y-

en consecuencia de actividades y decisiones políticas y administrativas fundamentales.

El número de funcionarios y empleados de la administración pública federal que laboraban en oficinas ubicadas en la ciudad de México, es indicador de que la mayor parte de su actividad se concentraba en ésta. Del personal empleado por las secretarías, los departamentos de Estado y las dos procuradurías en 1970, el 52% prestaban sus servicios en el Distrito Federal.

Esta tendencia a la centralización se observa también en las áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey con respecto a los estados de que son capitales.

En Guadalajara, en el mismo año de 1970, radicaba el 44% del total de la población del estado, se localizaba el 41% de las viviendas; el 33% de las industrias extractivas; el 58% de las de transformación, que ocupaban el 76% de las personas dedicadas a esta actividad elaboraban el 78% de la producción estatal; el 65% de establecimientos de servicio, que ocupaban el 71% del personal dedicado a esta actividad con una inversión del 82% del total en el estado.

La concentración adquiriría perfiles más agudos en el caso del área metropolitana de Monterrey; en ella radicaba el 72% de la población del estado, se ubicaba el 70% de las industrias extractivas y el 78% de las de transformación, que daban ocupación a más del 80% de la población dedicada a estas actividades, que recibían más del 85% de las remuneraciones y elaboraban más del 87% de la producción estatal; se encontraba el 23% de los establecimientos de educación primaria y asistía a ellos el 70% de la población en edad escolar del estado.

Para superar los problemas de un desarrollo desequilibrado, ocasionado en gran parte por esta fuerte tendencia centralizadora, el presidente Echeverría desde el inicio de su régimen ha promovido la descentralización de las actividades económicas, culturales, políticas y administrativas, para que puedan realizarse, cada vez más, fuera de los centros hegemónicos.

Ha sido notable la adopción de medidas para fortalecer el federalismo. El ciento cincuenta aniversario de la República Federal no ha sido una conmemoración más, sino efectiva ocasión de nuevos apoyos y garantías a la autoridad de los estados y municipios, basados en mejores condiciones materiales y el

respeto irrestricto a los diferentes ámbitos de competencia. - El perfeccionamiento del régimen federal es uno de los objetivos en materia de descentralización en lo económico, en lo político, en lo cultural y de desconcentración en lo administrativo. Por ello se ha fomentado, como principio básico del federalismo, la participación de los estados en la toma de decisiones federales que se refieren a ellos.

Ya se ha analizado en este seminario el acuerdo presidencial por el que se otorgan funciones a los comités de desarrollo socioeconómico creados en diversas entidades federativas para proponer programas de inversión federal en cada una de -- ellas, fundados en el conocimiento de los problemas y facilitando la integración de los programas federales con los locales.

También se ha impulsado una política de descentralización industrial que se ejecuta al través de la creación de parques industriales en diversas partes del país; se ha propicia--do el establecimiento de industrias fuera de las grandes urbes, y se han creado organismos para el desarrollo específico de zonas tradicionalmente marginadas, que definitivamente las incorpore a los beneficios que el país puede proporcionarles, como -

es el caso de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, de los centros coordinados indigenistas de la Región Mixe y de la Región Maya, de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec y del Centro Coordinador para el Desarrollo de la Región Huicot.

Al mismo tiempo se ejecutan obras públicas que contribuyen a crear la infraestructura necesaria que atraiga el establecimiento de industrias al contar con energía, mano de obra calificada, vías de comunicación y un mercado para sus productos.

Otro instrumento fundamental utilizado por el actual gobierno para combatir la centralización ha sido la política fiscal. El presupuesto de ingresos del sector público federal para este año se integró con recursos provenientes, en un 48%, del Distrito Federal, y en un 52%, de las entidades federativas mientras que, del Presupuesto de Egresos, correspondió al Distrito Federal el 22%; y el 73% restante se destinó a los estados. De esta manera el Distrito Federal aporta un 26% de lo recaudado en él a las entidades federativas, que se traduce en obras y servicios de provincia.

La inversión en el medio rural, tradicionalmente marginado, se ha triplicado de 1970 a 1974, pasando de cuatro mil millones de pesos a cerca de doce mil millones. Para 1975, la inversión directa al campo será superior a los quince mil millones de pesos. De la inversión pública total en 1970, la destinada al campo era del 13.2%; en 1974 subió al 17.8% y se pretende aproximar al 20% en 1975, para recuperar los máximos niveles de inversión que llegó a tener el país en el medio rural.

Como le expuso en su intervención en la Cámara de Diputados, apenas hace una semana, el licenciado Horacio Labastida, la adecuación fiscal dotará de "capacidad financiera sector público para que pueda atender las grandes necesidades, las grandes ignorancias, las grandes hambres de la mayoría de los mexicanos, y volver al modelo de desarrollo y de progreso establecido en el artículo 27 constitucional", que contempla la distribución equitativa de la riqueza entre los grupos sociales de las distintas regiones.

También en materia fiscal se han emprendido otras acciones, como los convenios de coordinación que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha celebrado con las entidades -

federativas y el establecimiento de nuevas participaciones a los estados en recursos federales, que igualmente benefician a los municipios.

Se ha considerado que la mejor manera de garantizar la autonomía de estados y municipios es dotarlos de mayores recursos económicos.

La solución de los problemas de orden económico no será suficiente; es necesario también abocarse a los problemas derivados del centralismo cultural a los cuales se ha hecho referencia. Es fundamental para el desarrollo armónico, extender los beneficios de la educación a todo el país. Con miras a lograrlo, se ha desplegado un especial esfuerzo en materia educativa en cada uno de los estados. En el período 1973-1974, las dos terceras partes del total de maestros federales, contratados, y del muy significativo crecimiento en la construcción de aulas escolares, talleres y laboratorios, se han destinado al medio rural.

El apoyo económico a la educación superior en la provincia rebasa los 900 millones de pesos; nueve veces más que el que se otorgaba en 1970.

En este orden de ideas han sido también tareas esenciales la conservación de los bienes culturales en cada una de las entidades federativas y el fomento decidido a sus manifestaciones artísticas, factores fundamentales de identidad en lo local, pero también de unidad en lo nacional.

A las políticas y acciones anteriores, se aúna la desconcentración administrativa, mediante la cual se busca eliminar el centralismo administrativo que agobia la vida del país, - al hacer lentas e imprimir una gran rigidez a las decisiones, al impedir, muchas veces, la prestación con oportunidad de los servicios a que tiene derecho la población o al dificultarle cumplir con sus obligaciones.

La desconcentración hacia la provincia permite acercar la administración pública al ciudadano y evitar a éste desplazarse hacia el Distrito Federal; así la administración pública proporciona servicios con mayor rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes del país.

Los órganos desconcentrados, por su cercanía con la población y su proximidad a los problemas tienen un mejor conocimiento de lo que realmente acontece, de la estructura de los

diferentes grupos, de las aspiraciones concretas en cada lugar, de las aportaciones y posibilidades reales de solución. De esta manera se favorece la participación de la ciudadanía en el planteamiento, proposición y ejecución de soluciones a los problemas, incluso, como ya se ha manifestado, proporcionando en ocasiones los materiales o la mano de obra que se requiera.

De otra parte, la desconcentración administrativa favorece también la derrama económica por medio de adquisiciones y el gasto de sueldos en la provincia, apoyando de esta manera el desarrollo comercial, industrial y de servicios en las entidades federativas.

Fundamentalmente, la desconcentración facilita alcanzar una administración de participación al permitir que el habitante no sea extraño a la administración pública sino su colaborador, garantizando así un entendimiento y comprensión recíprocos. Evita que las decisiones sean tomadas en un centro ajeno autoritario, que no deja de serlo únicamente por estar más cercano a la población, sino por ser un centro democrático de decisión gracias a la participación de los habitantes y servicios públicos.

Igualmente, con la política de desconcentración administrativa se persigue acercar al empleado público los servicios a que tiene derecho. De muy antiguo, en nuestro país, han existido órganos de diferentes dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, distribuidos -- en todo el territorio nacional; sin embargo, los servicios a que tienen derecho los empleados, en su gran mayoría los recibían en la capital de la República; al desconcentrarlos se aceleran los nombramientos y el pago de sus remuneraciones, su salud se atiende en un lugar próximo y en suma, las prestaciones las recibe cercana y prontamente.

De la misma manera, se favorece el arraigo del servidor público. La ocupación en provincia evita la migración a la capital de la República y permite que los estados puedan aprovechar los conocimientos de personas preparadas.

La desconcentración administrativa coadyuva al arraigo, pero sólo una combinación de medidas puede garantizarlo; -- por ello, simultáneamente, se impulsan las actividades económicas, las culturales y las políticas en cada estado y en cada municipio.

Igualmente, respecto a los servidores públicos, la desconcentración administrativa constituye un incremento de condiciones para su dignificación. De una administración centralizada, que se traduce en administración de desconfianza, se pasa a una que confía en la capacidad y honorabilidad de los servicios públicos en el interior del país, a quienes se atribuyen importantes funciones anteriormente ejercidas por los órganos centrales.

La administración pública recibe a su vez, con el programa de desconcentración, beneficios considerables. Permite a los titulares y sus colaboradores directos evitar el trabajo rutinario, disponiendo de mayor tiempo para establecer las políticas, normas y criterios necesarios en el cumplimiento de sus atribuciones. La delegación y la desconcentración administrativas permiten a los altos niveles abocarse al estudio de los problemas, a la proposición de soluciones y a controlar la ejecución de las mismas; es decir, sus funciones de planeación y de control podrán cumplirse mejor que antes al eliminar el exceso de trabajo operativo.

La administración pública podrá también contar con -

una información oportuna y veraz para la toma de decisiones, al enriquecer la información central con los acontecimientos, las circunstancias y datos que se generen en todo el país.

El programa de desconcentración conllevará, seguramente, celeridad en las decisiones y una mayor justicia, -- con lo cual se garantiza la confianza en la administración pública y el incremento consiguiente de la colaboración ciudadana.

El apoyo jurídico para el programa actual de delegación y desconcentración administrativas que se inició con la reforma al artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, complementado con el Acuerdo del Ejecutivo Federal de 5 de abril de 1973, que establece la delegación de facultades en funcionarios subalternos y la desconcentración de funciones en órganos que para este efecto se implanten en el interior del país.

El procedimiento seguido para la desconcentración comprende el análisis técnico, efectuado por las diferentes dependencias, de las atribuciones y funciones que a ellas corresponden para determinar la viabilidad de desconcentrarlas, y la consulta popular en los estados para conocer las opiniones de -- los diversos sectores sobre los servicios y decisiones que nece-

siten tener cerca.

Una vez establecidos los órganos desconcentrados, éstos y los centrales deben respetar sus respectivos ámbitos de competencia. Los órganos centrales evitarán reabsorber las funciones que han sido desconcentradas y asumirán en cambio las de normatividad y control. Por su parte, los órganos desconcentrados deben ser conscientes de su carácter ejecutivo, sin pretender ejercer funciones de normatividad de las que carecen, y respetando el poder jerárquico de los órganos centrales.

Se trata de establecer una administración de confianza, caracterizada por el reconocimiento de la responsabilidad del órgano desconcentrado; desconocerla, implicará una ficción de desconcentración administrativa; al mismo tiempo, se busca evitar una anarquía, en la que el órgano desconcentrado pretenda suplantar la autoridad normativa y de control del órgano central.

La desconcentración administrativa influye sobre la transformación de la administración pública central. Al atribuirse funciones de los órganos centrales a los desconcentrados, habrá unidades administrativas que no necesiten el número de em-

pleados con que contaban, o en ocasiones, desaparecerá su razón de ser. Por las mismas razones se fortalecerán las unidades, - de planeación y control, lo que hace indispensable proceder a - la reorganización de los órganos centrales.

En cumplimiento de este programa, se están llevando al cabo esfuerzos en 19 dependencias y 26 organismos para estatales.

En cuanto al gobierno del Distrito Federal, su Ley Orgánica de 1970, que inició el actual proceso de desconcentración, dotó de amplias facultades de decisión y de prestación de servicios, que anteriormente estaban centralizados, a las 16 delegaciones administrativas que creó. Además, en cada una de ellas la Procuraduría General de Justicia del Distrito ha establecido departamentos de averiguaciones previas, también con am plias facultades de decisión.

La Secretaría de Obras Públicas estableció los - Centros SOP con sede en la capital de cada Estado, que cumplen las diversas funciones de la dependencia en forma unificada.

La Secretaría de la Presidencia está creando en cada entidad federativa comités promotores de desarrollo socioe

conómico, con el fin de que la inversión pública federal sea determinada considerando la opinión y los programas de las autoridades locales, así como las demandas de representantes de las diversas actividades económicas y sociales.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado han instalado unidades administrativas en nueve regiones. La Secretaría de Recursos Hidráulicos lo ha hecho con una regionalización especial, al igual que Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Con esta reseña el proceso de desconcentración administrativa se pueden apreciar las características generales de las tareas de reforma administrativa, como son su carácter participativo y la búsqueda de una administración pública que deje de ser parte de los problemas nacionales para convertirse en mejor instrumento de su solución.

La administración pública debe ser un medio eficaz para cumplir los objetivos constitucionales y los programas gubernamentales. Al mismo tiempo debe fortalecer los mecanismos

institucionales que, después de la elección popular, aseguran la participación de los sectores sociales en las decisiones que les atañen, y en la vigilancia de su implantación de manera competente, honrada y sin excesos de poder.

Sin una administración pública capaz de ejecutar con eficacia las decisiones políticas, éstas tienden a quedar en meras declaraciones, que frustran las esperanzas de la población. La reforma administrativa consiste en determinar cómo es, cómo debe ser y cómo deberá ser en el futuro la administración pública.

Parte del conocimiento de la organización y funcionamiento reales de la administración, de sus deficiencias y también de sus potencialidades, para adecuarla a su deber ser actual y prepararla para hacer frente al porvenir.

La tarea de mejoramiento administrativo enfrenta en la actualidad problemas derivados de inercias y prácticas administrativas tradicionales, de resistencias al cambio y de intereses creados, dentro y fuera de la administración.

La administración pública afronta además carencias de información básicas; de compilaciones y análisis funcio

nales que permitan depurar su sistema jurídico, de criterios precisos, para diferenciar una secretaría de un departamento de Estado, una comisión de un comité, o un organismo descentralizado de una empresa pública.

Por otra parte, existe multiplicación innecesaria de funciones y desigualdades entre las dependencias y organismos; las responsabilidades no siempre están claramente definidas; se tiende a actuar en forma aislada, sin aprovechar los logros obtenidos por las instituciones en el mejoramiento de sus sistemas administrativos; las decisiones se concentran en los altos niveles y en la capital de la República; la vocación de servicio no está suficientemente arraigada en todo el personal público y prevalecen obstáculos para coordinar las acciones de administración pública por sectores y por regiones.

Frente a estos problemas está la decisión del -- Ejecutivo Federal de hacer que la administración pública se re--forme de una manera permanente y sistemática, con una amplia base de participación y de responsabilidad compartida.

El Acuerdo presidencial del 16 de abril de este año dispone que la Secretaría de la Presidencia realice visitas

de evaluación a las diferentes dependencias, para determinar la forma en que se han cumplido los acuerdos en la materia, recoger las experiencias de cada institución, superar los obstáculos que han afrontado las proposiciones de reforma en cada entidad para, con base en ello, actualizar el programa global y -- coordinar su implantación.

En consecuencia, la reforma administrativa cuenta ya con una infraestructura legal y con mecanismos que aseguran su avance sostenido. Está propiciando el acercamiento y la administración a los habitantes del país, la prestación humana y eficiente de los servicios y un cambio en la conducta de los ciudadanos y de las autoridades.

Los esfuerzos reseñados en materia de reforma administrativa y de desconcentración, han contribuido a la realización de reformas que modifiquen a la sociedad en su conjunto, a fin de lograr una nueva integración nacional más sana, -- organizada y equilibrada.

a) CONCEPTO DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

"Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación". (39)

Como observamos anteriormente y compartiendo el mismo criterio del Maestro Andrés Serra Rojas en su obra de Derecho Administrativo expresa que: estos órganos configuran una importante forma de organización dentro de nuestra Administración Pública Federal, la razón es clara y sencilla y se refiere a las ventajas que tiene implícitas. Según Elba Barreiros Mansilla, citada por el Maestro Acosta Romero, en la página 156 de su libro Teoría General del Derecho Administrativo, ella nos dice tres ventajas de la Desconcentración. En la primera expresa que la acción administrativa es más rápida y flexible, lo que implica ahorrar el tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad. En lo referente a la segunda ventaja de la desconcentración dice: que la acción administrativa se acerca a los particulares ya que el órgano desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos. Por lo que corresponde a la tercera y última ventaja menciona lo siguiente: Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

(39) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 489

b) REGLAMENTACION JURIDICA DE LA DESCONCENTRACION
ADMINISTRATIVA FEDERAL.

Encuentra su reglamentación jurídica esta forma de organización administrativa en el artículo 90 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el diario oficial de la federación de fecha 19 de Diciembre de 1976 - en sus artículos 16 y 17 respectivamente.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que -- forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal. Por ejemplo se da el caso de que un organismo descentralizado desconcentre territorial periféricamente sus servicios, - por ejemplo la Universidad Nacional Autónoma de México es un -- organismo público descentralizado y desconcentra sus servicios - en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales conocidas por la abreviatura de ENEP, de las que existen las unidades Acatlán, y Cuautitlán, Estado de México; - Aragón y Distrito Federal, otro ejemplo lo tenemos con Petro- - leos Mexicanos, que también es un organismo público descentralizado y desconcentra sus dependencias en las zonas sur, centro y norte. El profesor Charles Debbasch afirma que no se puede de-- cir que un sistema sea totalmente descentralizado, o que un sistema sea totalmente desconcentrado a lo cual, yo quisiera agregar que tampoco se puede afirmar que un sistema sea totalmente centralizado, el ejemplo es México.

c) CARACTERISTICAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Hé obtenido las características de la Desconcentración Administrativa señaladas por el Maestro Andrés - - Serra Rojas y del Maestro Miguel Acosta Romero, digo lo anterior con, honestidad al presente trabajo.

Empesaré señalando las principales características de esta forma de Organización Administrativa y que a mi juicio son de gran trascendencia jurídica por su utilidad.

I.- Esta forma de Organización Administrativa se encuentra localizada dentro del régimen de la Centralización Administrativa.

II.- En esta forma de Organización Administrativa el poder central se reserva amplias facultades de mando, -- de decisión, de vigilancia y competencia.

III.- La justificación de esta forma de Organización es su autonomía técnica.

IV.- Su competencia vemos se ejerce en las facultades del Gobierno Federal.

V.- El Órgano desconcentrado es creado por -- una ley, o reglamento aunque hay casos en que es creado por un decreto presidencial.

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, - que en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la jerarquía.

Así, aparece, en primer término, una diferencia - fundamental entre la descentralización y la centralización administrativa, ya que en esta última todos los órganos que la - integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes de las autoridades superiores respecto - de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La descentralización administrativa se distingue - igualmente de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los Poderes estatales frente a los Poderes Federales.

La Descentralización administrativa es creada por el Poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

I.- CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

El Maestro Miguel Acosta Romero dice que la descentralización administrativa es una forma de organización que -- adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar: (40).

1. Actividades que competen al Estado,
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, -
todados de:
 - a) Personalidad Jurídica.
 - b) Patrimonio propio.
 - c) Régimen Jurídico propio.

(40) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 187. Editorial Porrúa, Tercera Edición. México, 1979.

Tantos autores de Derecho Administrativo hay, como así conceptos, de la Descentralización Administrativa, por lo que he procurado seleccionar sólo algunos de ellos. Los conceptos seleccionados son a mi juicio los más apegados a -- nuestra realidad histórica y vivencias sociales.

II.- Reglamentación Jurídica de la Descentralización Administrativa. (41).

La Descentralización Administrativa técnica o por servicio funcional tiene su fundamento jurídico en los siguientes artículos 1º, tercer párrafo, 45, 46, 51 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982.

(41) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados y la -- unión de una autonomía orgánica, con la autonomía técnica.

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

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que -- los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una auto -- nomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

La autonomía técnica consiste en que la Administra-- ción Pública adopta fórmulas de organización administrativa -- o financiera que se aproximan generalmente a los métodos prac-- ticados por las empresas privadas.

III.- LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

TIPOS DE DESCENTRALIZACION

a) LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL

Descentralización por región; La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas, y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades.

b) LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS

Descentralización por servicio, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a substraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos.

c) LA DESCENTRALIZACION FUNCIONAL O INSTITUCIONAL

Descentralización por colaboración. Ocurre con fre

cuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración.

a) LA DESCENTRALIZACION
TERRITORIAL.

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

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

Además, desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por región significa la posibilidad de -- una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo -- mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por re-- gión, nos vamos a referir en particular a ella.

El municipio no constituye una unidad soberana den-- tro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Po-- deres expresamente establecidos por la Constitución; el muni-- cipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial de-- terminada.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución, la base de la división territorial y de la orga-- nización política y administrativa de los Estados de la Federa-- ción es el municipio libre.

Es punto de trascendental importancia jurídica y polí-- tica el que consigna la Constitución al establecer la liber-- tad del municipio. Esa libertad, a nuestro juicio, debe enten

derse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por una parte, en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de autoridad municipal respecto a las autoridades centrales.

El Poder Legislativo local, fija el estatuto de las municipalidades determinando su organización y su funcionamiento, y que, además, de acuerdo con la fracción II del artículo 115, señala las contribuciones que forman la hacienda de los municipios.

El Poder Ejecutivo también controla los actos realizados por los municipios, y así no son extrañas en las leyes-correspondientes disposiciones por virtud de las cuales ciertos actos de los ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, como ocurre en los casos en que se otorgan concesiones o se celebran contratos que tengan una larga duración.

Por último, el Poder Judicial del Estado realiza también sus funciones jurisdiccionales respecto de los actos del municipio, en la misma forma en que las ejerce con respec

to a los que provienen de las autoridades centrales.

El municipio con personalidad moral requiere de órganos que lo representen.

De acuerdo con el sistema de la legislación mexicana, los órganos de representación del municipio están constituidos por el Ayuntamiento y por el Presidente Municipal, ambos de elección popular directa, en los términos de la fracción I del artículo 115 de la Constitución.

El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con las facultades de decisión. El Presidente Municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del Ayuntamiento.

Procurando resumir los rasgos generales de la legislación mexicana en materia municipal, podemos decir que el municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías: (42).

1a. Facultades para la administración de los intereses locales del municipio;

2a. Facultades para el manejo de la hacienda municipal.

(42) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3a. Facultades que tiene el Ayuntamiento como prime
ra autoridad política del lugar.

La descentralización por región sólo es útil para ad
ministrar intereses locales.

Caracteres de la descentralización por región para -
la teoría clásica:

1° En primer lugar, la existencia de una personali--
dad jurídica;

2° La concesión por el Estado de derechos públicos -
en favor de esa personalidad;

3° La creación de un patrimonio cuyo titular es la -
propia personalidad, y, por último.

4° La existencia de uno o varios órganos de represen-
tación de la persona moral.

Nuestra legislación se ha inspirado en las ideas de
la doctrina clásica, pues el sistema constitucional establece
como bases de la organización municipal las siguientes carac-
terísticas:

1° Los Municipios serán investidos de personalidad -
jurídica para todos los efectos legales (Const. Fed., art. --

115, frac. III).

2a. El municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa (Const. Fed., art. 115):

3a. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán suficientes para atender a las necesidades municipales (Art. 115, -frac. II).

4a. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa (art. 115, frac. I).

Las bases constitucionales sobre el municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley. De ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Los caracteres que distinguen a la descentralización por región para la escuela realista.

1° La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región;

2° El nombramiento de los propios funcionarios median

te elecciones, y

3° La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado, frente a la Administración central.

También dentro de la escuela realista se ha tratado de precisar aún más el carácter esencial del régimen de descentralización por región, y se ha considerado que en realidad en ésta, más que el origen de los poderes que ejerce, le es peculiar el modo de ejercicio de los propios poderes.

Pudiera decirse que, en la descentralización por región, más concretamente, en el municipio, las funciones públicas que a éste se encomiendan, se ejercitan principalmente en interés del mismo municipio con la única circunstancia de que se trata de un interés del Estado localizado territorialmente.

El municipio debe encargarse directamente de la satisfacción de las necesidades locales, pueden señalarse dos tendencias claramente definidas: una que tiende a la municipalización de los servicios públicos de la localidad, y otra que sostiene que, cuando la satisfacción de los intereses locales pueda realizarse por medio de empresas que se organicen sobre una base comercial, debe dejarse a los particulares la atención

de esos intereses locales.

La municipalización de los servicios públicos realizada en la práctica respecto de algunos de ellos, como son de provisión de aguas, alumbrado público, etc., presenta ventajas desde el punto de vista económico para los municipios, -- puesto que tales servicios constituyen fuentes de ingresos -- que, de ir aumentando, podrían llegar a hacer innecesario el sistema de contribuciones para sufragar los gastos que demanda el sostenimiento de las autoridades municipales.

El municipio, de acuerdo con el sistema constitucional, goza de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Es, pues, propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza.

Las facultades relativas al manejo del patrimonio del municipio naturalmente tienen que estar en relación con los bienes que formen dicho patrimonio.

Además el Municipio es primera autoridad política del lugar, carácter que les está reconocido por la legislación constitucional.

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (43).

1. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

(43) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios -- donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que -- dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sean -- la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni -- aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos -- o encargados de despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta -- del Constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provicional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el

carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayundamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

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

El primer ayuntamiento fundado en tierras mexicanas fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la villa. Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez, y se le concedió para iniciar la conquista, al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España. (44)

Durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aun cuando la participación de los gobernadores fue en verdad reducidísima, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, por lo menos teóricamente. Y es que -- para entonces, también en España, Carlos V y sus sucesores -- habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos.

Tal vez recordando la astucia política de Cortés en el acto inicial de la conquista, el ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación política de México, sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía, pues afirmaron que "es en contra de los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle rey y --

(44) O. Rabasa, Emilio. Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es Tu Constitución. Pág. 215. Gráficas Amátl, S.A. México - 1982.

si no es ella misma por el consentimiento universal de sus - pueblos. El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la guerra de - independencia, que después de once años había de poner fin - al régimen colonial.

Lograda la independencia, y pese a que el municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración -- fundamental y de hecho no alcanzó la debida importancia en - la vida política del país.

El general Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de que desapareciera totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas - que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón, y sus dirigentes -los jefes políticos- fueron los agentes de gobierno del centro, quienes a las órdenes de los gobernadores borraron todo inicio de libertad municipal. Se pretendió con - tal sistema a guardar la paz y el orden, aun cuando para su - logro hubieran de utilizarse medidas ilegales o crueles.

Estos fueron los motivos por los que el pueblo de - México odió a los jefes políticos, pilares de la dictadura, -

y la razón histórica que explica consagración por parte del movimiento revolucionario del municipio libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.

Venustiano Carranza, en el plan de Veracruz -que -adicionó al de Guadalupe- de 12 de diciembre de 1914 (art. -2o.), ofreció expedir y poner en vigor durante la lucha de -todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al esta-blecimiento de la libertad municipal". Y para cumplir esa -promesa, se promulgó la ley del municipio libre el 25 de di-ciembre de 1914, procedente inmediato del artículo 115 de -la Constitución en vigor.

La asamblea de Querétaro trató por tercera vez en -su última sesión declarada permanente, los días 29,30 31 de enero de 1917- el tema del municipio libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este -asunto, como en tantos otros, acertaron a concebir al munici-pio libre como primera escuela de la democracia. Tuvieron -conciencia, como sostuvo ante la asamblea el licenciado Fer-nando Lizardi, de que: "el municipio es la expresión políti-ca de la libertad individual y... la base de nuestras insti-tuciones sociales".

En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato; por eso el texto de este artículo ordena: "...No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el gobierno del estado" (fracción I).

La Carta de 1917 ha alentado el desarrollo de la descentralización; en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban dispersadas en diversos campos de la administración pública, y en lo político, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

La república mexicana está constituida por estados libres y soberanos (artículo 40), y éstos, por municipios libres y autónomos. Pero mientras las entidades federativas se otorgan libremente su constitución y leyes derivadas (señalándose sus atribuciones, sin más limitación que las materias y facultades reservadas a los órganos y funcionarios federales), los municipios no son por completo libres en todo lo concerniente a su régimen interior, ya que su patrimonio está formado por las contribuciones que les señalan las legislatu-

ras de sus respectivos estados.

Los municipios (fracción III) tienen personalidad jurídica propia, o sea, son sujetos de derechos y obligaciones. y por lo tanto, pueden contraer compromisos económicos - y están facultados para administrarse. (45)

El documento titulado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana expedido por el soberano Congreso Constituyente en su reinstalación, después del breve imperio de Iturbide -16 de mayo de 1823- y que firmaron entre otros -distinguidos diputados José Cecilio del Valle -centroamericano-, Servando Teresa de Mier, José María Bocanegra y Lorenzo de Zavala, declaraba en uno de sus puntos que "la soberanía - de la nación, única inalienable e imprescriptible puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno... El de la nación mexicana es una república, representativa y federal".

Esta resolución de trascendental importancia la dió a conocer el gobierno el 12 de junio, por orden del mismo Congreso, a todas las provincias en los siguientes términos: - - "El soberano Congreso Constituyentes en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede

(45) O. Rabasa, Emilio. Caballero, Gloria. Ob. cit. Pág. 217.

proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación, junio 12 de 1823".

Así nació la federación mexicana.

Las ventajas que determinaron al Congreso a adoptar este sistema fueron expresadas textualmente en estos términos. (46)

a) "Darse cada pueblo a si mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias".

b) "Dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad".

c) "Dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades, que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista intereses de los gobernados".

d) "Proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos".

e) "Poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos

(46) O. Rabasa, Emilio. Caballero, Gloria. Ob. cit. Pág. 218.

tos suficientes para desempeñarla con acierto".

f) "Crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de sus habitantes".

g) "Terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado, en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres".

El Acta Constitutiva de la federación y la Constitución de 1824 ratificaron el principio federal (artículo -- 5o. y 4o., respectivamente).

Esta decisión no fue por todos aceptada, pues una pequeña minoría de tendencia conservadora se pronunció en favor del centralismo y persistió en su defensa durante mucho tiempo hasta culminar en el fracasado intento del segundo imperio.

El artículo 115, además de sentar las bases del municipio, se refiere a dos órganos fundamentales para el funcionamiento de los estados: A el Ejecutivo y el Legislativo.

El Ejecutivo estatal recae en la persona del gobernador, cuya elección y facultades se encuentran reglamentadas

en la Constitución Federal y en cada Constitución estatal. - A los gobernadores se les aplican las mismas reglas que al - Presidente de la República; esto es: son electos por el -- voto mayoritario y directo del pueblo de su estado, tienen - que haber nacido en él (o, como regla de excepción para los - gobernadores, haber residido allí por lo menos los cinco años - anteriores al día de la elección), desempeñan el cargo duran - te seis años y no pueden ser reelectos. Así se asegura a las - entidades los mismos principios democráticos que operan para - la federación. Estas condiciones son las mínimas indispensa - bles a que obliga la Constitución federal. (47)

Los estados, a diferencia de la federación, inte - gran en su Poder Legislativo en forma unicameral, pues cuen - tan con una sola cámara: la de Diputados. Los mismos prin - cipios federales de elección mayoritaria directa, proporción - entre el número de representantes y el de ciudadanos y no -- reelección inmediata aplicables para la integración de las - legislaturas locales. Asimismo, el principio de la represen - tación proporcional se hace extensivo a las legislaturas lo - cales y ayuntamientos.

La Constitución general no menciona en el artículo

(47) C. Rabasa, Emilio. Caballero Gloria. Ob. cit. Pág. 219.

115, pero sí indirectamente en el 106, al otro poder público, el Judicial. Pero en tanto que es deber de los estados organizarse a semejanza de la unión y seguir su régimen de gobierno, se sobreentiende que siempre contarán con ese indispensable poder, cuya estructura y funcionamiento deben determinar las constituciones y leyes locales.

LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO

b) LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS

En el derecho mexicano se han conocido desde hace mucho tiempo ciertos organismos en los cuales concurren los elementos que de acuerdo con la teoría moderna del derecho administrativo caracterizan a la descentralización por servicio, habiendo recibido tales organismos, bajo la influencia de la doctrina francesa, la denominación de establecimientos públicos distintos de los establecimientos de utilidad pública que son aquellos formados a iniciativa de los particulares.

Además, de tiempo atrás se ha notado una tendencia muy marcada para la creación de organismos descentralizados y en la actualidad constituyen un grupo bastante numeroso, en el que pueden señalarse como más importantes: la Universidad Nacional de México, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, el Instituto del Seguro Social, los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos, la Lo-

tería Nacional para la Asistencia Pública, Junta de Asistencia Privada, Instituto Nacional de Cardiología, etc. Sin embargo, no ha habido la preocupación necesaria para precisar la posibilidad legal de la existencia de tales organismos.

El Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.

Pero, al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de la organización que se establezca.

Sería difícil señalar caracteres constantes en las diversas formas que ha adoptado la descentralización por servicio, pues aquí debemos recordar lo que más arriba indicamos respecto a que la descentralización, en realidad, constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o los ad-

ministrados en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses. De tal manera que existen diversos grados de realización de esa tendencia que naturalmente constituyen un obstáculo para definir el órgano descentralizado con caracteres uniformes e invariables.

Dentro de algunas opiniones se han señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio los siguientes:

1° Desde luego la existencia de un servicio público de orden técnico;

2° Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;

3° Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;

4° Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y

5° Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

No es posible negar que tales caracteres en realidad identifican a un establecimiento descentralizado; pero - lo que no se puede afirmar es que todos ellos concurren a la vez dentro de cada tipo de esa clase de establecimientos.

Se han señalado al sistema ventajas e inconvenientes. Entre las primeras pueden citarse las siguientes:

1a Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

2a Dar cierta autonomía al servicio técnico, a la vez que descarga el Poder del cumplimiento de serias obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que, al propio tiempo y, como antes dijimos, se limita a la omnipotencia de los gobernantes.

3a Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, es facilitar y atraer liberalidades de los particulares, pues saben

que ellas irán a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no a confundirse con la masa general de de los fondos públicos.

4a Como el órgano descentralizado puede llegar a -- sostener con sus propios recursos, es decir, puede industrializarse, existe una ventaja evidente para el Estado y para los -- contribuyentes, pues no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.

Contra estas ventajas se han presentado los inconvenientes a que puede dar lugar el sistema, pero no han valido -- para detener el movimiento en su favor:

a) Se ha dicho, en primer término, que el organismo descentralizado puede presentar, dada su autonomía, serias resistencias a la realización de las reformas necesarias para -- irlo adaptando a las necesidades que debe satisfacer.

b) La multiplicación de esos organismos podría -- originar entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería el desorden en la Administración.

c) El organismo descentralizado con presupuesto

especial viene a contrariar el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del Estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financiero.

En el Diario Oficial de 4 de enero de 1966 se publicó la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal la cual vino a abrogar la de 30 de diciembre de 1947. En aquella se definen los organismos descentralizados, como "las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos: - I) que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; II) que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Las Secretarías de Estado y los Departamentos -- Administrativos, se sostiene que las primeras constituyen órganos políticos o político-administrativos, y que los segundos - deben de encargarse de servicios públicos, tales como los de co rreos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que, en su funcionamiento nada tienen que ver con la política y, más todavía, que es muy pernicioso que la política se mezcle en ellos - porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación - al público de un buen servicio.

El establecimiento público tiene, de conformidad con los lineamientos de la legislación, una personalidad jurídica, que dados los principios de la misma legislación, sólo puede otorgársele en virtud de un acto legislativo especial del Es tado, en los casos en que no hay una regla de carácter general - que atribuya la personalidad a tal categoría de establecimien-- tos.

Desde el punto de vista de su creación, los establecimientos públicos se distinguen perfectamente de los establecimientos de utilidad pública.

Desde el punto de vista de su creación, los esta-

blecimientos públicos se distinguen perfectamente de los establecimientos de utilidad pública, pues mientras que el establecimiento público constituye una parte integrante del Estado, - que está realizando atribuciones de éste, el establecimiento de utilidad pública constituye una organización formada por -- iniciativa particular, y que si recibe una personalidad de parte del Estado, es en virtud de la colaboración que presta a la realización de las atribuciones que aquél debe desempeñar.

De otro modo dicho, el establecimiento público, constituye un organismo para realizar atribuciones del Estado - y la iniciativa de su creación proviene del mismo Estado; en -- tanto que un establecimiento de utilidad pública, como lo es -- por ejemplo una Fundación de Asistencia Privada, constituye -- una empresa de índole también privada, en la que la iniciativa de su creación emana de los particulares.

En la Ley para el control de los organismos descentralizados se considera el requisito de la creación por el Estado de la personalidad moral como fundamental característica de dichos organismos. (art. 2°).

De la misma manera que la creación del establecimiento público constituye un acto que emana del Estado, la resolución de su extinción debe tener el mismo origen, y tal resolución ocurre cuando se deja de realizar la atribución que constituye la esfera de competencia de la organización descentralizada, o cuando se incorpora a la Administración central.

Para el caso de extinción, surgen problemas en relación con el destino que haya de darse al patrimonio del establecimiento suprimido.

Según la concepción subjetiva del Patrimonio, -- que considera a éste como una emanación de la personalidad, la extinción de ella trae por consecuencia la supresión del titular de dicho patrimonio.

De acuerdo con la concepción objetiva del patrimonio, que lo considera como un conjunto de bienes sometidos a un régimen uniforme en razón de su afectación a un fin determinado, la extinción del establecimiento sólo debe producir la consecuencia de aquellos bienes continúen afectados a su fin, debiendo ser entregados a la organización pública o a la privada.

da que realice los fines de dicha afectación.

Naturalmente, el problema del destino de los bienes en caso de supresión del establecimiento público, sólo surge cuando el Estado no asume directamente las atribuciones que le - estaban conferidas a dicho establecimiento, pues para ese caso - es indudable que en cualquiera de las dos opiniones que se sigan, los bienes deben ingresar a la masa del patrimonio del Estado.

La Universidad Nacional Autónoma de México, regulada por Ley de 30 de diciembre de 1944, representa otro tipo de descentralización, el de mayor autonomía dentro de la organización administrativa de nuestro país.

El antecedente legal más inmediato sobre el origen legal de esa Institución se encuentra en la Ley de 26 de mayo de 1910 que creó la Universidad Nacional de México, como un cuerpo docente, órgano directo de la Administración bajo la jefatura del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y gobernada, además, por un Rector y un Consejo Universitario, para realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional. Dicha institución contó desde entonces con la personalidad

jurídica necesaria para la adquisición de bienes dedicados a su objeto; pero prácticamente careció de autonomía, dada la intervención ilimitada de la Administración central.

La Ley de 10 de julio de 1929, que derogó la anterior, vino a definir en la Universidad Nacional los caracteres propios de un régimen de descentralización por servicio. En efecto, la realización de una de las atribuciones del Estado -- más típicamente de orden técnico, quedó en manos de un Instituto con personalidad jurídica y patrimonio propio, y manejado -- por los mismos elementos técnicos, profesores y alumnos que integran el servicio. La Administración central se reservó escasas facultades: la de proponer terna para el nombramiento de Rector; la de obtener un informe anual sobre las labores de la Universidad; la de vetar resoluciones del Consejo Universitario limitativamente especificada, y la de intervenir en el manejo de los fondos con los que el Gobierno Federal contribuiría -- para el sostenimiento de la Universidad.

El régimen anterior fue substituido por el que -- consigna la Ley de 19 de octubre de 1933, que vino a centuar, -- según el sentido de su exposición de motivos, la autonomía uni-

ersitaria, dando una intervención todavía más libre a los elementos del servicio y restringiendo correlativamente las facultades de la Administración Central. (Sobre la situación jurídica de la Universidad. v. dos estudios publicados en la Revista General del Derecho y Jurisprudencia, año 1934, págs. 195 y -- 375, y cuyos autores son los abogados M. Sánchez Cuén, A. Carrillo y A. Carvajal, del primero, y M. Gómez del segundo).

Finalmente, la experiencia de todos los años anteriores fue aprovechada para formular la ley actualmente en vigor de 30 de diciembre de 1944, cuyas principales disposiciones vamos a analizar.

El artículo 1º de la Ley establece que "la Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar - investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

Según el artículo 3º las autoridades universitarias serán: la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los Directores de Facultades, Escuelas o Institutos y los Consejos Técnicos.

La Junta de Gobierno se compone de quince personas electas por el Consejo Constituyente, la primera vez, y que después va siendo sustituidas cada año, a partir del quinto año y según el orden que la misma Junta fije por insaculación, mediante designaciones del Consejo Universitario. Se previene que las vacantes que ocurran por muerte, incapacidad o límite de edad serán cubiertas por el mismo Consejo, y las que se originen por renuncia, por designación de la misma Junta (art. 4º)

Son facultades de la Junta: nombrar al Rector, removerlo por causa grave y conocer de su renuncia; nombrar los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, a propuesta del Rector; designar a los miembros del Patronato; resolver en los casos en que el Rector vete los acuerdos del Consejo; resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias y emitir su propio Reglamento (art. 6º).

El Consejo está integrado por el Rector; por los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos; por representantes alumnos de las Facultades y Escuelas; por un profesor representante de los Centros de Extensión Universitaria y por representantes de los empleados de la Universidad. (art. 7°).

El Consejo tiene la facultad de expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, administrativo y docente de la Universidad; la de conocer los asuntos que, de acuerdo con las normas generales, le sean sometidos, y en general la de conocer de cualquier otro asunto que no sea de la competencia de otra autoridad universitaria (art. 8°).

El Rector es el jefe nato de la Universidad, su representante legal y Presidente del Consejo Universitario; dura en su encargo cuatro años y es el encargado de exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y del citado Consejo (art. 9°).

El Patronato se compone de tres miembros designados por tiempo indefinido y sus funciones son las del manejo y administración patrimonial y financiera de la Universidad (art.-

10).

La ley organiza el patrimonio de la Universidad - determinando que quedará constituido con los inmuebles que ocupan sus dependencias y con los que en lo futuro adquiriera para -- sus fines, por cualquier título jurídico; con el edificio del ex cuartel de San Ildefonso y con la Sala de Discusiones Libres, -- con el mobiliario, equipo y semovientes con que cuenta en la fecha de la ley; con los legados y donaciones que se le hagan; con los derechos y cuotas que por sus servicios recaude; con los productos de sus bienes muebles y cuotas que por sus servicios recaude; con los productos de sus bienes muebles o inmuebles y con el subsidio que el Gobierno Federal fijará cada año (art. 15).

La Universidad Nacional no está sujeta al control y vigilancia que establece la ley publicada el 4 de enero de 1966, pues el artículo 1° de ésta, expresamente exceptúa de su alcance a las instituciones docentes y culturales.

La Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, constituye otra forma de descentralización por servicio dentro de la organización administrativa de nuestro país. Su forma jurídica se mantiene estrictamente dentro de los moldes de

la descentralización administrativa que, según hemos dicho anteriormente, no se presenta con caracteres únicos e invariables, -- sino que reviste las más diversas modalidades, ya que, en último extremo no es sino un medio de conciliar el interés del Estado con la eficacia del servicio y con pretensiones legítimas de los individuos o grupos sociales a participar en el manejo de ese -- servicio.

Operada la expropiación de los bienes de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, mediante acuerdo Presidencial de 23 de junio de 1937, se creó por reforma a la -- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado un nuevo Departamento Administrativo, el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México (Decreto de 25 de Junio de 1937), cuya existencia quedó subordinada a la conclusión de los arreglos entre el Gobierno Federal y el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República para que éste quedara encargado de la explotación de las líneas férreas del país.

Habiéndose concluido dichos arreglos, la Ley de -- 23 de abril de 1938, publicada en el Diario Oficial de 30 del -- mismo, vino a crear, "con el carácter de corporación pública des-- centralizada del Gobierno Federal, la Administración Obrera de --

los Ferrocarriles Nacionales de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio (arts. 1° y 2°).

Sin embargo, la ley posterior de 31 de diciembre de 1940 vino a derogar la anterior y a moderar la descentralización que en ella se consignaba, estableciendo, con el carácter de corporación pública descentralizada, la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, que en la actualidad, y bajo la simple denominación de "Ferrocarriles Nacionales de México" - se rige por la Ley de 30 de diciembre de 1948 reformada en sus artículos 5° y 6° por Decreto de 20 de enero de 1960 (D.O. de 27 del mismo).

El régimen administrativo de esa organización se define por el origen de su creación, por la naturaleza de las atribuciones que tiene encomendadas y por los poderes que ha reservado la Administración central sobre el establecimiento de que se trata.

En efecto, la creación del nuevo organismo ha provenido de un acto especial del Estado, que es precisamente el -- contenido en las leyes antes referidas, y la personalidad jurídica y facultades que tiene para el manejo del servicio reconocen

como fuente el propio acto legislativo.

Es indudable que la Administración de los Ferrocarriles está realizando una de las atribuciones que al Estado corresponden, manejando un servicio público de carácter principalmente técnico (art. 1° de la Ley).

La ley previene que la administración del sistema estará a cargo de un Consejo compuesto por nueve miembros designados de la siguiente manera: uno por cada una de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería; uno, por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio; otro, por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, y los otros dos, por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, por conducto de sus comités generales, ejecutivo y de vigilancia. El Presidente del Consejo será nombrado por el Presidente de la República entre los miembros del Consejo representantes de las Secretarías de Estado (art. 6°). El Gerente General es designado por el Ejecutivo Federal y es el representante de la Institución con todas las facultades de un mandatario general pa

ra ejercer actos de dominio, y teniendo directamente a su cargo el manejo y explotación de las líneas.

El personal al servicio de los Ferrocarriles, -- queda sujeto a la Ley Federal del Trabajo y a las disposiciones del contrato colectivo de trabajo (art. 18, frac. III).

El Gobierno Federal conserva, como antes dijimos, determinados poderes sobre la Administración de los Ferrocarriles. Esos poderes consisten principalmente en que el Presidente del Consejo, tiene derecho de veto sobre las decisiones del Consejo cuando las estime inconvenientes o perjudiciales para la Administración. El efecto del veto es suspender hasta el ejercicio anual siguiente el acuerdo vetado, y si el asunto se plantearse nuevamente y si el Presidente del Consejo se opusiere, corresponderá al Ejecutivo Federal resolver lo procedente (art.12).

El patrimonio de los Ferrocarriles está constituido por los bienes que formaron el patrimonio de la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, creada por la Ley de 31 de diciembre de 1940, y por las líneas férreas y bienes que aportare el Gobierno Federal y los que adquiriera en lo futuro -- (art. 30).

Otro importante organismo descentralizado que - existe en nuestro sistema legal es la institución denominada - "Petróleos Mexicanos".

De acuerdo con su ley constitutiva (de 7 de junio de 1938, de 8 de agosto de 1940, de 31 de diciembre de -- 1940 y de 31 de diciembre de 1946), Petróleos Mexicanos consti- tuye una institución pública con personalidad jurídica y patri- monio propio (arts. 1° y 3°). Ella está manejada por un Conse- jo compuesto de nueve miembros, debiendo ser designados cinco- de ellos por el Ejecutivo Federal: dos, a propuesta de la Secre- taría de Hacienda, y tres, a propuesta de la Secretaría de Eco- nomía que ahora debe ser la del Patrimonio Nacional, por haber pasado a su competencia la materia de los carburos de hidrógeno. Los otros cuatro miembros del Consejo son designados por el Sin- dicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. El- Ejecutivo Federal nombra además al Director General, al Subdi- rector Técnico de Producción, al Subdirector Técnico Comercial- y al Subdirector Técnico Administrativo y de Asuntos Jurídicos (arts. 4° y 5°).

El Presidente de la República es también el que-

autoriza el presupuesto anual de gastos que le someta el Consejo y ante el propio funcionario se presentará anualmente un balance, a fin de que pueda procederse a la revisión y glosa de las cuentas (art. 7°).

El objeto de la organización es explotar y manejar los bienes expropiados a las antiguas empresas petroleras, - así como los terrenos que le asigne el Gobierno, estando facultada para ejecutar todas las operaciones relacionadas con la industria petrolera, pudiendo al efecto realizar todos los actos jurídicos necesarios, emitir obligaciones y aun disponer de los bienes que forman su patrimonio, con autorización expresa del Ejecutivo Federal, pero sin que nunca pueda comprender en las enajenaciones el petróleo contenido en yacimientos, ni el derecho para hacer la explotación de los mismos (art. 2°).

Se dispone en la ley que sobre el importe de los bienes aportados al patrimonio de la Institución por el Gobierno, éste percibirá, con cargo a gastos de operación, un interés de - 3% anual, además de un porcentaje de regalía no menor de 10% ni mayor de 35% sobre los productos de explotación petrolera (art. - 3°).

De los rendimientos líquidos se hará la siguiente distribución: hasta el 20% para la formación de reservas de previsión, y, del remanente, un 75% para el Gobierno Federal y un - 25% para los trabajadores de la empresa (art. 8°).

Desde el punto de vista del régimen administrativo de los establecimientos públicos, deben considerarse todos -- los elementos que fijan su vinculación con la Administración central del Estado.

A) Naturaleza de las atribuciones que realiza el establecimiento público

B) La creación de la organización descentralizada.

C) Su extinción.

D) Los poderes de la Administración central sobre el - personal y sobre los actos del establecimiento público.

Desde luego el establecimiento público, tal como es tá organizado en la legislación, constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden.

En segundo lugar, la atribución que realiza el establecimiento público debe ser una atribución de carácter técnico,

pues "para los servicios que tienden a garantizar la seguridad en el interior y la protección en el exterior, cuya gestión no demanda conocimiento técnico particular sino solamente una dirección unitaria y enérgica, no existe ninguna razón para dar a los agentes mismos encargados del servicio la dirección, la impulsión; habría tal vez graves peligros en quitar a los gobernantes y a sus agentes inmediatos la plena dirección del servicio" (Duguit, op. cit., t. III, p. 83).

Por último, la atribución que se ejercita por medio del establecimiento público, es, por las razones mismas que fundan su disgregación de la Administración central, una atribución especial, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde.

La Ley para el control del Gobierno Federal de los organismos descentralizados a que antes hicimos referencia establece que el objeto y fines propios de tales organismos deben ser la prestación de un servicio público o social, la explotación de recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (art. 2°).

LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

c) La descentralización funcional o institucional, mejor conocida como la descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de la carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la Administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

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

Ahora bien, la teoría que sobre el particular se ha formado y establece que dos son los elementos que caracterizan -- esa institución: 1º el ejercicio de una función pública, es decir,

de una actividad desarrollada en interés del Estado; 2° el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

De estos caracteres se desprende la diferencia que separa la descentralización por colaboración de la descentralización por región y de la descentralización por servicio.

En estas dos últimas la actividad pública que tiene encargada la realizan en nombre y en interés del Estado, la legislación positiva, al hacer participar a las organizaciones privadas en alguna o algunas de esas operaciones mediante la descentralización que nos ocupa, hace posible la división entre organizaciones que colaboran en la función consultiva (de preparación), en la función de ejecución y en la función de decisión.

Así, las Cámaras de Comercio e Industria y las Asociaciones Agrícolas, tienen facultades que principal, aunque -- no exclusivamente, son de consulta; las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa, y por último, los Comisarios Ejidales establecidos por la legislación agraria, constitu

yen organismos asociados a las funciones de decisión y ejecución.

El artículo 3° constitucional previene que sólo el - Estado impartirá educación primaria, secundaria y normal, y que - los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de - esos grados, podrán hacerlo, pero sólo mediante una autorización del Poder Público.

Lo anterior tiene su fundamento en el citado Precep- to constitucional en su fracción II. (48)

El acto por virtud del cual se otorga la autoriza- - ción a instituciones particulares para colaborar con el servicio de enseñanza primaria, secundaria y normal, y por consecuencia, - para conceder a los diplomas, títulos o certificados que extien- dan dichas instituciones, la misma validez que a los expedidos - por las escuelas oficiales, es el que, en las disposiciones lega- les relativas, recibe la denominación de acto de incorporación.

Los requisitos fundamentales de incorporación pueden reducirse a los siguientes:

a) Apego estricto de la enseñanza a las disposicio- nes del artículo 3° constitucional y leyes relativas, y consecuen

(48) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

temente exclusión de todo elemento religioso en la dirección, - profesorado, enseñanza, tendencia del establecimiento y origen - de los fondos con que se sostiene el mismo.

b) Sumisión de los métodos de enseñanza, planes de estudios y programas de desarrollo de labores, a la aprobación - del Estado.

c) Cumplimiento de determinadas condiciones para se leccionar el personal de dirección y el docente del establecimien - to.

La incorporación determina la facultad de parte de - la Administración central de ejercer sobre el establecimiento in corporado la vigilancia necesaria para lograr el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establecen las normas legales - respectivas. El Estado se reserva la facultad de revocar en -- cualquier tiempo la incorporación y la de retirar discrecional-- mente el reconocimiento de validez oficial de los estudios he-- chos en planteles particulares. (Ley Org. de la Educación Públi - ca de 30 de diciembre de 1941. D.O. de 23 de enero de 1942).

Tratándose de instituciones de enseñanza incorpora - das, se establece una inspección permanente sobre su gestión in -

terna para vigilar el cumplimiento de los requisitos legales y para cerciorarse de la eficiencia del servicio desempeñado.

Además se exige una capacidad especial dentro de esa actividad, como sucede con el profesorado en las escuelas in corporadas.

Considero importante los comentarios que sobre el artículo 3° Constitucional realizan los doctores en Derecho Emi lio O. Rabasa y Gloria Caballero.

A continuación se transcribe el artículo 3° Constitucional completo, con los comentarios, por relacionarse con la descentralización por colaboración. (49)

Art. 3o.- La educación que imparta el Estado - Fede ración, Estados, Municipios-, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad inter nacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de -- creencias, el criterio que orientará a dicha educación se manten drá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado

(49) O. Rabasa, Emilio. Caballero, Gloria. Ob. cit. Pág. 20.

en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los -perjuicios. Además:

a) Será democrática, considerando a la democracia -no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo,

b) Será nacional en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos-atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de --nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno.

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial I y II del presente artículo, y, además deberán cumplir los planes y los programas oficiales.

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos.

V. El estado podrá retirar, discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

VI. La educación primaria será obligatoria.

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con

tres grandes períodos, que corresponden a las tres etapas de su desenvolvimiento: la precortesiana, la colonial y la independiente.

De todos los pueblos que habitaban lo que hoy forma nuestro territorio nacional, antes de la llegada de los españoles, el azteca y el maya son los que mejor conocemos en cuanto a sus prácticas educativas. La enseñanza en esos pueblos era doméstica hasta los catorce o quince años: correspondía impartirla al padre o a la madre y se caracterizaba por su severidad y dureza. Sus propósitos se dirigían a obtener que la juventud reverenciara a los dioses, a los padres y a los ancianos, cumpliera los deberes y amara la verdad y la justicia.

La instrucción pública entre los aztecas estaba a cargo del estado y comenzaba una vez que había concluido la recibida en el seno del hogar. Dos escuelas la proporcionaban: el calmeac, donde acudían los nobles y predominaba la enseñanza religiosa, y el telpochcalli, escuela de la guerra, a la que asistían los jóvenes de la clase media. El resto del pueblo sólo la educación doméstica y así se mantenían las diferencias entre las diversas clases sociales.

Semejante era el sistema que seguían los mayas, aunque en términos generales la educación de los nobles comprendía además de la enseñanza religiosa otras disciplinas, como el -- cálculo, la astrología y la escritura, a las que se les concedía singular interés, y la que se otorgaba a los jóvenes de la clase media fue menos militarista que la que imperó en el pueblo azteca.

A lo largo de los tres siglos de la etapa colonial, la enseñanza estuvo dirigida por el clero; fue por eso fundamentalmente dogmática, esto es, sujeta a los principios religiosos. Merece especial mención la obra educativa de los misioneros que llegaron a tierras de Nueva España en el siglo XVI; Bartolomé de las Casas, Pedro de Gante, Juan de Zumárraga, Bernardino de Sahagún, Toribio de Benavente "Motolinia", Alonso de la Vera -- cruz, ilustres varones cuyos nombres, ayer y hoy, ha respetado el pueblo de México. Ellos fundaron las primeras escuelas en las principales ciudades del país y con el propósito medular -- de instruir al indígena en la región cristiana, le enseñaron -- el castellano, iniciando su incorporación a la cultura occiden -- te.

la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

IX El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y Municipios a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infrinjan.

La educación es uno de los grandes problemas humanos; por su conducto el niño y el joven traban contacto con la cultura patria y la universal, y mediante ella legan a ser hombres conscientes de su destino. El que la educación sea patrimonio de todos los hombres constituye un deber de la sociedad y del estado, pues la ignorancia también es una forma de esclavidad. Este postulado es de realización relativamente reciente; en el pasado sólo los privilegiados tenían acceso a la enseñanza y las mayorías vivían al margen de sus beneficios.

La historia educativa de México se puede dividir en

Asimismo, debe citarse como hecho sobresaliente de esta época, que el 25 de enero de 1553 abrió sus puertas la -- Real y Pontificia Universidad de México, que en unión de la de San Marcos, en Lima, Perú, fueron las primeras fundadas en tie rras de América.

Ni en España, ni en los demás países europeos exis tía la idea de que la educación fuera una de las funciones del estado. Acorde con este principio, en Nueva España las clases populares permanecieron en su mayoría analfabetas y aún a media dos del siglo XIX eran usuales los idiomas nativos, pues la en señanza primaria fue deficiente y quedó en manos del clero o de particulares.

En diversos rumbos del extenso territorio de Nueva-España se fundaron seminarios y en las principales ciudades, es cuelas de enseñanza superior. La educación que se impartía en esas instituciones era religiosa y humanística, y las materias- básicas: teología, derecho y filosofía, de acuerdo con los sig temas imperantes en la época, heredados de la edad media. No existió enseñanza científica ni técnica, porque su aparición en el mundo está vinculada al triunfo de la revolución industrial.

Los oficios y artesanías se aprendían en los propios talleres. Como un paso de progreso en este renglón se puede señalar el establecimiento del Real Seminario de Minas en el año de 1792, debido a las gestiones del consulado de minería ante las autoridades españolas, para satisfacer las necesidades técnicas de la industria minera mexicana.

Lograda la independencia nacional, el estado adquirió la facultad de "promover la ilustración" (artículo 13 frac. II del Acta Constitutiva de la Federación, precepto que se repite en el artículo 50 frac. I de la Constitución de 1824).

Los acontecimientos más importantes en el aspecto educativo durante la pasada centuria fueron:

1.- La creación en 1822 de la Compañía Lancasteriana que fundó escuelas en varias ciudades de la república. El sistema se basaba en la enseñanza mutua, ya que los alumnos más aventajados --llamados monitores--, colaboraban en la tarea educativa, supliendo así una de las deficiencias de la época: la falta de maestros.

2.- La reforma legislativa de 1833 --llevada a cabo por el entonces Presidente de la República, el insigne Valentín--

Gómez Farías, e inspirada en el pensamiento de José María Luis Mora-, tuvo el propósito de incrementar la educación oficial, - estableció la Dirección General de Instrucción Pública, la enseñanza libre y escuelas primarias y normales. Fueron suprimidas la Real y Pontificia Universidad, ^{6 bis} así como otros colegios bajo dominio eclesiástico y para atender a la enseñanza superior se crearon las escuelas de estudios preparatorios, estudios ideológicos y humanidades, ciencias físicas y matemáticas, ciencias ,édicas, jurisprudencia y ciencias eclesiásticas. De esta época data también la fundación de la Biblioteca Nacional (26 de octubre de 1833) y de la primera escuela normal, por Francisco García Salinas, en Zacatecas. La reforma obedeció a la necesidad de impulsar los cambios que México requería durante los primeros años de vida independiente y muestra el afán de cultivar la ciencias y la técnica, en mayor grado que el derecho y la teología, estudios principales en el sistema educativo colonial.

3.- La Constitución de 1857, fiel a sus tendencias liberales, declaró en el artículo 3o. la libertad de enseñanza.

4.- El espíritu de la Reforma había de manifestar-

se en la ley orgánica de Instrucción Pública, promulgada por el Presidente Juárez que establecía la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria, así como en la creación de la Escuela Nacional Preparatoria, por decreto de diciembre de 1867.

Los oficios y artesanías se aprendían en los propios talleres. Como un paso de progreso en este renglón se puede señalar el establecimiento del Real Seminario de Minas en el año de 1792, debido a las gestiones del consulado de minería ante las autoridades españolas, para satisfacer las necesidades técnicas de la industria minera mexicana.

Lograda la independencia nacional, el estado adquirió la facultad de "promover la ilustración" (artículo 13 frac. II del Acta Constitutiva de la Federación, precepto que se repite en el artículo 50 frac. I de la Constitución 1824).

Los acontecimientos más importantes en el aspecto educativo durante la pasada centuria fueron:

- 1.- La creación en 1822 de la Compañía Lancasteriana que fundó escuelas en varias ciudades de la república. El sistema se basaba en la enseñanza mutua, ya que los alumnos más

avanzados- llamados monitores-, colaboraban en la tarea educativa, supliendo así una de las deficiencias de la época: la falta de maestros.

2.- La reforma legislativa de 1833 -llevada a cabo por el entonces Presidente de la República, el insigne liberal- Valentín Gómez Farías, e inspirada en el pensamiento de José María Luis Mora-, tuvo el propósito de incrementar la educación oficial, estableció la Dirección General de Instrucción Pública, la enseñanza libre y escuelas primarias y normales. Fueron suprimidas la Real y Pontificia Universidad, así como otros colegios bajo dominio eclesiástico y para atender a la enseñanza superior se crearon las escuelas de estudios preparatorios, estudios ideológicos y humanidades, ciencias físicas y matemáticas, ciencias médicas, jurisprudencia y ciencia eclesiásticas. De esta época data también la fundación de la Biblioteca Nacional (26 de octubre de 1833) y de la primera escuela normal, por Francisco García Salinas, en Zacatecas. La reforma obedeció a la necesidad de impulsar los cambios que México requería durante los primeros años de vida independiente y muestra el afán de cultivar la ciencia y la técnica, en mayor grado que el derecho y -

la teología, estudios principales en el sistema educativo colonial.

3.- La Constitución de 1857, fiel a sus tendencias liberales, declaró en el artículo 3o. la libertad de enseñanza.

4.- El espíritu de la Reforma había de manifestarse en la ley orgánica de Instrucción Pública, promulgada por el Presidente Juárez que establece la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria, así como en la creación de la Escuela Nacional Preparatoria, por decreto de diciembre de 1867.

En el siglo XX, los grandes acontecimientos nacionales han determinado el desarrollo educativo del pueblo mexicano. La Universidad Nacional de México se creó en 1910 y para que pudiera cumplir mejor sus funciones se le otorgó la autonomía en 1929. La revolución mexicana, movimiento libertario en contra de las grandes e injustas desigualdades sociales existentes, fijó para el México futuro, como una de sus metas, resolver el problema educativo desde sus raíces, haciendo realidad el derecho de todos a la enseñanza.

Los diputados de 1917 se pronunciaron en contra de -

la intervención del clero en esta materia. El tema motivó uno de los debates más apasionados de los celebrados en la asamblea de Querétaro. El artículo 3o. que elaboraron otorgó al estado la facultad de impartir la educación, permitiendo la enseñanza privada cuando ésta siguiera fielmente las disposiciones constitucionales, y siempre bajo la dirección y vigilancia de los órganos gubernativos competentes.

La obra llevada a cabo desde esa fecha a nuestros días ha sido notable. Ente los hechos más significativos que comprende cabe citar: las campañas de alfabetización, el fomento de las escuelas primarias -rurales y urbanas-, cuyos alumnos gratuitamente reciben los libros de texto; aumento de escuelas secundarias, normales y preparatorias en las principales --ciudades del país; creación del Instituto Politécnico Nacional y de otros centros técnicos de enseñanza e investigación, así -- como de universidades e institutos tecnológicos en los estados de la república.

Nuestra Constitución es activa, dinámica y sobre todo en el artículo 3o. se revela como un documento que despliega una doble acción: recoge las tradiciones ideológicas progresis

tas de nuestra patria, las hace actuales y las proyecta hacia el futuro, para afirmar a través de las nuevas generaciones de mexicanos la continuidad histórica de la nación. Inspirado en la revolución mexicana y con el propósito de eliminar la nociva influencia que nace de todo privilegio ilegítimo, el artículo establece el fácil acceso a la enseñanza y asegura a todos los mexicanos una instrucción general al suprimir las diferencias económicas y sociales en las escuelas. Por ello se reitera que la educación primaria, sin duda la más importante, permanezca libre de toda influencia extraña a los intereses nacionales y sea obligatoria y gratuita cuando la imparta el estado, hecho ampliamente superado con los libros de texto oficiales para ese grado, que son puestos al servicio de los alumnos sin costo alguno para sus padres.

La grandeza de una patria está constituida por la suma de las capacidades de sus hijos, tanto en los dominios del pensamiento como en la correcta explotación de sus recursos materiales.

Por esta razón, el artículo 3o. constitucional establece una serie de principios, propósitos y condiciones que

regulan la tarea de educar y que son esenciales para el logro de tan altos fines.

La educación, señala el precepto, debe ser:

a) laica esto es, ajena a todo credo religioso;

b) democrática, para que el progreso se realice en todos los órdenes: económico, social y cultural, y en beneficio de todo el pueblo:

c) nacional, a fin de proteger todos los intereses de la patria;

d) social, con lo que se indica que, además del respeto a la persona como individuo, debe enseñarse el aprecio a la familia y el sentido de solidaridad con los demás, así como los principios de igualdad y fraternidad para con todos los hombres.

La Constitución rige no sólo en las escuelas de la federación, estados y municipios, sino también en los planteles establecidos por los particulares en lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos, ya que de no ser así,

la diversidad de criterios en los planes de estudio y en la aplicación de métodos pedagógicos, frustraría el postulado de la undad nacional, necesario para lograr la supervivencia y el progreso de México.

Por reformas publicadas en el Diario Oficial de 9 de junio de 1980 se definió el concepto de autonomía aplicado a las universidades e institutos de enseñanza superior. La autonomía - cuando se habla de instituciones - significa la posibilidad de gobernarse a sí mismas, en bien de los fines que les son propias. - En el caso de las universidades, los propósitos no pueden ser -- más que educativos y por lo tanto, velar para que quienes asis - ten a sus aulas alcancen una verdadera y seria información profesional, que les permita cumplir más tarde la importante función social que debe tener la población capacitada a los más altos niveles. Compete también a las universidades ser centros de investigación y difundir la cultura.

Todas esas actividades deben estar presididas por la libertad: en la cátedra, en la investigación, en la discusión y difusión de las ideas. Porque la libertad es condición indispensable del saber, tanto cuando se orienta al conocimiento del le-

gado histórico y al estudio del presente, como cuando se encamina a la búsqueda de nuevas verdades.

La autonomía de las universidades e institutos de enseñanza superior implica también el manejo interno de su personal académico y administrativo, de acuerdo con los principios que establece la propia Constitución para los trabajadores en general y la ley reglamentaria. Asimismo, supone la administración del patrimonio, o sea, de los recursos económicos con que esas instituciones cuentan para el cumplimiento de sus importantes finalidades.

De acuerdo con nuestras leyes, existe colaboración por descentralización, por realizarse mediante organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con la Administración Pública.

Como se ha visto, no se trata de organizaciones privadas que por iniciativa propia ejerzan funciones públicas, ni tampoco de que ese ejercicio lo lleven a cabo libremente sin ninguna intervención del Poder público.

Si así fuera, propiamente se produciría, no una simple descentralización, sino una organización especial del Esta-

do en la que el Gobierno no sería el único encargado de realizar las atribuciones del Estado, sino que frente a él, y sin ninguna conexión, existirían otros elementos a quienes estaría encomendada una parte de dichas atribuciones, lo cual contrariaría fundamentalmente la concepción de la unidad esencial del Estado moderno.

Así es que, para conservar dicha unidad, el Estado se reserva las facultades necesarias para garantizarla, a saber: la autorización de las instituciones admitidas a colaborar y el ejercicio del control y vigilancia necesarios para mantener la colaboración dentro de los límites legales.

La autorización del Poder Público constituye un elemento fundamental de la descentralización por colaboración.

Sobre las Instituciones que colaboran por descentralización, dice el Maestro Gabino Fraga que se debe de señalar para todas ellas el requisito de aprobación, autorización, incorporación o reconocimiento que significa la condición necesaria para que se les considera investidas de las facultades excepcionales que implica su colaboración a la función administrativa. Lo cual es correcto.

Importa precisar la naturaleza jurídica del acto de autorización, término en que, para abreviar, englobamos todos los que usan las leyes, examinando principalmente si es un acto unilateral o un acto bilateral; cuáles son los efectos de derecho que engendra y con qué requisitos puede ser modificado o revocado.

Respecto a la clasificación del acto, por razón de las voluntades que en él concurren, nos parece indudable que en todos los casos reseñados se trata de una decisión unilateral de la Administración. Es cierto que, para que ella pueda emitirse, es necesaria la solicitud de la parte interesada; pero la voluntad de ésta así manifestada no tiene ninguna eficacia sobre la creación del efecto jurídico del acto. Este efecto se origina por la sola aplicación de la ley, condicionada por la decisión unilateral de la Administración. Si a esto se agrega que la situación jurídica que se origina no es una situación jurídica individual, sino la general establecida en forma abstracta y permanente por la ley, se comprenderá cómo el acto no puede reputarse de naturaleza contractual.

Así es que podemos afirmar que el acto de autoriza-

ción constituye un acto administrativo, puesto que es un acto - condición que determina la aplicación de una situación jurídica general creada de antemano, a un caso particular.

El acto de autorización determina, volvemos a repetirlo, una situación jurídica general que sólo puede ser modificada o revocada por otro acto administrativo, cuando la ley así lo prevenga y precisamente en los términos en que ella lo establezca.

Por último, en aquellas instituciones asociadas, al ejercicio de la decisión y de la ejecución, que es el grado mayor de descentralización, las facultades de la Administración central son todavía más amplias, pues no sólo se tienen los poderes de retiro de autorización, selección de personal y vigilancia de gestión, sino que se llega hasta un control que facult a la autoridad para revisar los actos del organismo colaborador.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización "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". (50)

Hemos apuntado que la descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de Derecho público, con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental.

La descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le correspondan al Estado, y para ello se transfieren atribuciones a otras entidades. Así, por ejemplo la gestión de los servicios públicos se realiza, entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con una estructura administrativa constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento del -

(50) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Pág. 301, Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1972.

Poder público, y a la cual se le aparta de los poderes del órga
no central.

La descentralización persigue fundamentalmente, -
la conveniente distribución de ciertas funciones administrati--
vas, lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la or--
ganización centralizada y descentralizada.

Leon Duguit, consideraba las siguientes formas de
descentralización administrativa: a) la regional, b) la funcion
narista; c) la patrimonial, y d) la concesión.

Por lo que respecta a la descentralización regio--
nal se determina por la circunscripción territorial de aplica--
ción del servicio; la funcionarista establece la afectación de
un patrimonio confiado bajo el control del Estado, a los agen--
tes del mismo; en la patrimonial, la afectación patrimonial se
aplica a la gestión autónoma de un servicio público; y en la --
concesión la explotación del servicio es realizada por los partici
culares.

Gabino Fraga, apunta tres modalidades, a saber: -
a) por región; b) por servicio, y c) por colaboración.

Por su parte Andres Serra Rojas, sólo considera -- dos formas: a) descentralización administrativa regional; y -- b) descentralización administrativa por servicio, coincidiendo con la mayoría de los autores de Derecho administrativo que excluyen como forma de organización a la llamada descentraliza-- ción por colaboración, por no existir intervención del Estado -- en la creación de una entidad distinta, sino el simple ejerci-- cio de funciones públicas realizadas por los particulares, con repercusión al interés general y debidamente autorizados.

Clasificación de las entidades descentralizadas, -- en: 1° aquellas que administran intereses colectivos dentro de una circunscripción territorial, con patrimonio propio, personalidad jurídica y funcionarios de elección popular; y 2° las -- que tienen como finalidad satisfacer necesidades públicas espe-- cializadas o técnicas, independientemente del territorio, en el concepto de que en ellas se objetiviza el servicio; con la creación de un ente público, sin que pierda su vinculación estatal, sino que se le da cierta autonomía o libertad de acción, en un campo de asuntos específicos.

Es recomendable la fórmula popular "centraliza--

lización política y descentralización administrativa". De esta manera quedará asegurada la unidad y la coherencia institucional del Estado, pero al mismo tiempo, se habrá garantizado el derecho que tienen las circunscripciones territoriales y las entidades descentralizadas de características técnicas, para velar por sus intereses para progresar y para robustecer por sí solas, sin perjudiciales interferencias políticas del poder central". (51)

Descentralización Administrativa

La forma más conocida de la descentralización es la del establecimiento público o forma francesa se le ha denominado igualmente administración oficial. Es una unidad administrativa, con los siguientes caracteres: debe su origen a una ley; atiende servicios de carácter técnico; tiene patrimonio propio y personalidad jurídica; su régimen que lo liga con la administración es peculiar para el ente. Es una forma de gestión del servicio público, mediante la afectación de un patrimonio formado por bienes y recursos propios y con una estructura administrativa autónoma en dos órdenes: orgánica y técnica. La

(51) Olivera Toro, Jorge. Ob. cit. Pág. 304.

primera, con prerrogativas propias ejercidas por autoridades - distintas del poder central y que pueden oponer a éste su esfera de autonomía; la segunda, constituye las reglas de gestión, diversas de las aplicables al organismo central, a efecto de hacerlo menos rígido y más eficaz.

Las ventajas de esta descentralización son: mejor preparación técnica; fomento de las relaciones burocráticas; seguridad de inversión del capital privado y sostenimiento del organismo, llegado el caso, por sí mismo. Además es una "escuela ética y política de superación administrativa" por la responsabilidad de los administradores y el control colectivo que ejercen sobre ella los administrados.

La organización descentralizada debe operar bajo condiciones de mantenimiento y respeto de la relativa autonomía jurídica, orgánica y financiera, puesto que de lo contrario se desvirtúa la naturaleza de las instituciones y el Estado deja de desarrollar eficientemente, a través de ellas, las funciones cuya administración indirecta obedecen a inaplazables razones políticas, económicas y sociales; sería tanto como seguir dentro del empacho burocrático y con timidez en la gestión admi

nistrativa la que crecería por ello de flexibilidad en las determinaciones necesarias para su actuación.

En México, la legislación vigente emplea diversos términos:

En efecto, considera: "organismos descentralizados a las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y

empresas de participación estatal, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1970).

Esa ley regula a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a los fideicomisos -- constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- que tienen como fideicomitente único al Gobierno Federal y por objeto la inversión, el manejo o administración de obras púlicas, prestación de servicios o producción de bienes para el -- mercado, y a las empresas de participación estatal minoritaria.

Otro ordenamiento agrega a las entidades mencionadas el vocablo "organismos públicos", para incluir en ese -- término, tanto a las comisiones, juntas, patronatos, institu-- tos y demás entidades creadas por la Federación que tengan o -- administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o -- bienes federales. (Ley de Inspección de Adquisiciones), publi-- cada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1972.)

En diferente Cuerpo de Leyes, se engloba en el -- término "organismos públicos", a los antes señalados y a los -- organismos descentralizados (Ley de Inspección de Contratos y -- Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de 4 de enero --

de 1966).

En disposiciones contenidas en otras leyes se reitera la distinción entre organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal (Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación), sin establecer el concepto de ellos.

Así, nuestros ordenamientos se refieren, una vez, a organismos descentralizados, dando un concepto legal de ellos; otros a organismos públicos descentralizados englobándolos en el término genérico de organismos públicos, sin señalar su connotación, ni tampoco hacer la remisión correspondiente.

IV.- CARACTERISTICAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Es obvio que la descentralización administrativa - existe en virtud de que se crean los organismos descentralizados que en opinión del Maestro Miguel Acosta Romero, estos organismos desarrollan una actividad Político-administrativa y su carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos son hechos por Ejecutivo Federal, según se desprende de los artículos 52 y 53 de la Ley -- Orgánica de la Administración Pública Federal. Los cuales - transcribo para mejor información, de la citada ley.

Art. 52.- Cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda.

Art. 53.- El Ejecutivo Federal, en los casos que proceda, determinará qué funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen

parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. A falta de dicha determinación el titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda la coordinación de sector respectivo hará esta designación.

Con relación a lo expuesto, las Universidades -- constituyen la única excepción, en donde los funcionarios no son nombrados por el titular del Poder Ejecutivo, en base de su autonomía, como se vió en la descentralización por colaboración anteriormente, y como lo señala correctamente el Maestro Miguel Acosta Romero, en su libro del Derecho Administrativo. (Teoría General).

Los funcionarios de los organismos descentralizados nombrados por el Presidente de la República tienen obligación de acudir al Congreso, cuando alguna de sus Cámaras requiera de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley del mismo. Así está establecido en el artículo 93 de nuestra Constitución, el cual dice textualmente:

V.- Vinculación jurídica entre la Centralización
y la Descentralización Administrativa.

Para mí considero que la vinculación jurídica --
fundamental radica en el hecho de que tanto la centraliza--
ción administrativa como la Descentralización Administrativa,
encuentran su marco teórico legal en la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente. Por ser --
ambas formas de Organización Administrativa.

RESUMEN DE LA REGLAMENTACION JURIDICA DE LAS
FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Reglamentación jurídica de la centralización administrativa de la administración Pública Federal.

La Centralización Administrativa encuentra su fundamento jurídico constitucional en los siguientes preceptos, - artículos 80, 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de - los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Reglamentación Jurídica de la Desconcentración - administrativa de la Administración Pública Federal.

La Desconcentración Administrativa tiene su fundamento jurídico en las siguientes normas jurídicas. artículos 16 y 17 de la ley orgánica de la administración pública federal de 1982.

Reglamentación jurídica de la Descentralización Administrativa de la Administración Pública Federal.

La Descentralización Administrativa técnica o por servicio funcional tiene su fundamento jurídico en los siguientes artículos 1º, tercer párrafo, 45, 46, 51 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1982

CAPITULO IV

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CIENCIA POLITICA

I.- Vinculación entre el Derecho Administrativo y la Ciencia Política.

Al respecto el Maestro Miguel Acosta Romero nos dice que el Derecho Administrativo se vincula con la Ciencia Política cuando ésta es entendida "como el estudio general - del Estado, de los sistemas de gobierno, filosofía y fines - del Estado". (52)

Interpretemos lo anterior a la luz del Derecho - y veremos que la Ciencia del Derecho Administrativo y la Ciencia Política se vinculan en cuanto estudian varios aspectos - del Estado.

Así en esta forma vemos que "La Ciencia del Derecho Administrativo estudia una parte del Estado, que es la Administración Pública y su actividad; por lo tanto para ubicar a la Administración Pública y su actividad; hay que estudiar - (52) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 17.

previamente al Estado. (53)

El Maestro Miguel Acosta Romero nos proporciona el siguiente concepto de Estado diciendo:

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. (54)

Algo que viene a reafirmar más la vinculación -- entre el Derecho Administrativo y la Ciencia Política lo constituye el punto de vista político - administrativo de nuestra forma de Gobierno.

Porque como es bien sabido por todos nosotros, - los mexicanos gozamos de un Gobierno Presidencialista, a semejanza del que existe en los Estados Unidos de América.

Ahora bien, veámos las características que nos - señala el Maestro Miguel Acosta Romero, del Gobierno Adminis-

(53) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Pág. 33.

(54) Idem. Pág. 36.

trativo Mexicano, desde un punto de vista político-administrativo.

Antes una aclaración del autor en cuestión, expresa las características del régimen presidencial no son exactamente iguales en todos los países, sin embargo, sus principales perfiles son: (55)

- a). Preponderancia Política del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes.
- b). Se reúnen en una sola persona las calidades del 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, esto es a los Secretarios de Estado, sin ingerencia del Congreso de la Unión y también tiene facultad para removerlos.
- d). Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado.
- e). Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso.

(55) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Pág. 47.

Porque los actos que ejecutan los Secretarios de Estado en sus funciones y correspondientes ámbitos de competencia -Sector laboral, sector Educación Pública, Sector Gobernación, Sector Programación, Sector Salubridad y Asistencia, Sector Industria y Comercio - a nivel nacional, se entienden actos del Presidente de la República.

- f). El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y Jefes de Departamentos Administrativos del Estado.
- g). Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él.

Y responden ante el Presidente no sólo por los actos administrativos a ellos encomendados, sino también en un plan político.

El Estado mexicano como es un Estado soberano, - es un Estado Independiente frente a otros Estados, en esta razón radica que el Estado Mexicano determine su característica forma de Estado y su peculiar forma de gobierno y también tenga

su orden jurídico propio.

Veámos primeramente la forma del Estado mexicano, que establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40.

Art. 40 Constitucional.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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 Ley fundamental.

El Maestro Miguel Acosta Romero al referirse a la forma de Estado Mexicano dice: (56)

"La forma de Estado mexicano, es de una república representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos, según la teoría constitucional), en todo lo concerniente a su régimen interior, pero -- unidos en una federación". (Art. 40 Constitucional)

Es decir el Maestro Miguel Acosta Romero nos da
(56) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 51.

en breves palabras la esencia del asunto. Ahora bien al tratar la forma de Gobierno del Estado Mexicano nos reafirma lo anteriormente expuesto, veámos:

La forma de Gobierno del Estado mexicano es de - tipo presidencial, por lo siguiente:

- 1.- Se reúnen 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 y 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 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 Administra--ción Pública Federal, Central y Paraestatal, y a numero--sos funcionarios de niveles inferiores.
- 5.- La suma de facultades que da la Constitución al Presiden--te de la República en todo su texto, es más amplia y va-

riada que las que otorga la Constitución 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 actividad del Presidente de la República. (57)

Es así como vemos que: "para el Derecho Administrativo, interesa sobre todo la estructura jurídica del Estado y su forma de gobierno; como puede apreciarse, la forma de Estado se refiere al todo y la forma de gobierno, a una parte de ese todo; o sea, los Poderes u órganos del Estado que lo ejercitan". (58)

Una vez habiendo estudiado en una forma previa y breve al Estado, pasemos a la ubicación de la Administración Pública y su actividad como estudio que corresponde a la Ciencia del Derecho Administrativo.

Concepto de la Administración Pública del Maestro Miguel Acosta Romero: "La Administración Pública es la - (57) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Pág. 53.

(58) Idem. Pág. 44.

parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales; -- b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) - procedimientos técnicos. (59)

Pasemos ahora al Estudio de la Administración Pública y estudiemos a ella -La Administración Pública- desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico para su mejor comprensión.

El Maestro Miguel Acosta Romero nos dice que a la Administración Pública "Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él". (60) Además agrega que la Administración Pública Federal orgánicamente está constituida por el Presidente de la Re

(59) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Pág. 60.

(60) Idem. Pág. 60

pública y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las Empresas, las Sociedades mercantiles de Estado y Fideicomisos públicos. Complementa lo anterior expresando que la Administración Local está constituida por un gobernador (esto es, en cada Estado de la República Mexicana) y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Observo por lo expuesto que el Maestro Miguel - Acosta Romero al estudiar la Administración Pública, tanto - Federal, como Local en ambas hace referencia a las formas de organización administrativa, como un claro indicio de la interrelación y unidad de la Administración Pública Mexicana.

Por último nos dice que pueden afirmarse los mismos principios respecto del municipio, en cuanto al ayuntamiento.

Una vez que hemos contemplado a la Administración Pública desde el punto de vista orgánico pasemos de ipso-facto al estudio de la Administración Pública desde un punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista funcional o dinámico, -

la Administración Pública es la realización de la actividad - que corresponde a los órganos que forman ese Sector. (61)

La Administración Pública al realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales y elementos personales, su estructura jurídica son todos los fundamentos de derecho que se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en la ley orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que toca a los elementos materiales estos comprenden - todo el conjunto de bienes tanto muebles como inmuebles a su servicio y disposición y en lo referente a los elementos personales, como su nombre lo indica se refiere a todo el conjunto de funciones -esto es funcionarios de mandos superiores, - funcionarios de mandos medios, funcionarios menores- así como a todos los empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la Administración Pública, para que ésta pueda cumplir con su actividad correspondiente.

Clasificación de la Administración Pública:

- a). Administración Pública activa
- (61) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Pág. 61.

- b). Administración Pública Contenciosa.
- c). Administración Pública directa.
- d). Administración Pública indirecta.

El Maestro Miguel Acosta Romero nos dice que la Administración activa, es un concepto muy propio de la doctrina financiera, y la define de la siguiente forma a la Administración Pública activa diciendo: "es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico". (62)

La Administración Pública contenciosa, es la existencia de tribunales administrativos que derimen controversias entre el Estado y los particulares. Es casi siempre por actos del Estado que lesionan los intereses de los particulares. En México los Tribunales Administrativos son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. (Creado por la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1971).

(62) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Pág. 62.

La importancia de la Organización Administrativa se justifica al realizar su actividad -rápida, eficaz y convenientemente-. "Para ello se ha tratado, a través de la Administración Pública en su evolución, de buscar formas de Organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado". En esta forma, las formas de Organización Administrativa se refieren vimos que exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder Ejecutivo y Unidades Administrativas que de él dependen, directa o indirectamente. (63)

También observamos en el capítulo II del presente documento que las formas de Organización Administrativa --son primeramente la centralización, así como la Desconcentración y la Descentralización, para una mejor reafirmación del tema en estudio, remito atentamente al capítulo citado.

"El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la Administración Pública". El Maestro Eduardo García Maynez nos dice que es el concepto más moderno del Derecho Administrativo, Adminis--

(63) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Pág. 64.

trar significa, en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos". - La Administración Pública puede ser definida como actividad - a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos. (64)

Para precisar un concepto de función Administrativa, los Procesalistas han elaborado un criterio que permite distinguir la función administrativa. Claro es que la han tenido que hacer en comparación con la función judicial. Y así expresan que al realizarse la función judicial, el Estado obra por cuenta ajena, substituyéndose a los particulares para la declaración y tutela del Derecho controvertido o incierto, -- en tanto que, al desempeñar la función administrativa, el Estado obra por cuenta propia. Lo cual es correcto.

Por otra parte, a la Administración Pública también puede ser entendida en un sentido formal, así como en un sentido material.

(64) Santi Romano. Curso de Derecho Administrativo. Principios Generales. Pág. 1.

- La Administración Pública, en sentido material -- u objetivo, es la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de intereses generales - (sea -- cual fuere el órgano que la realice).
- La Administración Pública, en sentido formal se - entiende todo acto del Poder Ejecutivo.

Por último en opinión del Maestro

La mayoría de autores se inclina en favor de criterio formal. (65)

II.- Explicación científica de cómo el Derecho Administrativo tiene un contenido Político.

El Profesor Jean Meynaud, en su obra la Ciencia Política, Fundamentos y Perspectivas en la página siete de su obra -- citada afirma que para llegar a un conocimiento científico es in dispensable llenar las tres condiciones siguientes:

- a) Posesión de un objeto: Es la característica pre via del conocimiento científico: la existencia - de un orden de hechos suficientemente numerosos - sobre los cuales se lleva la reflexión del sabio

(65) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Pág. 141. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Septima-Edición. México, 1977.

y la posibilidad para éste de captarlos objetivamente.

- b) Utilización de un método. No hay necesidad de insistir sobre esta exigencia que marca profundamente el trabajo científico. La carencia de métodos y la ausencia de prueba constituyen los rasgos más manifiestos del conocimiento común. - El sabio se particulariza ante todo por el orden riguroso que el despliega en la investigación de los hechos, y la colocación en orden de las ideas la demostración o la experimentación.
- c) El establecimiento de certidumbres. El conocimiento común, llega a lo más, a desprender las relaciones inciertas e imprecisas. El papel del sabio es establecer, bajo un nombre u otro, las relaciones constantes y estables entre los fenómenos observados, y de llegar progresivamente a un sistema de conjunto. Todavía es necesario -- que el dominio considerado se preste a tales operaciones.

(Problemas del Determinismo)

Para comprender mejor como el Derecho Administrativo tiene un contenido político, a continuación hacemos la unión entre lo jurídico y lo político en opinión del Maestro-Hermann Heller.

Hermann Heller expresa: que no puede haber una teoría pura del Estado por lo que siempre hay que vincularla con la realidad práctica" (66) La realidad social es el crisol que fortalece o aniquila a las instituciones políticas.

Al hombre moderno le interesa un conjunto de nociones acerca de la política, porque ellas son un factor determinante de la vida social. El hombre es un ser político y como tal, el orden jurídico crea un conjunto de derechos políticos y un conjunto de obligaciones. Nuestra Constitución alude en los artículos 35 y 36 a las prerrogativas y a las obligaciones del ciudadano y ellas son fundamentalmente de carácter político, tal es el caso de votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

La vida política del Estado nos envuelve, coac--

(66) Heller, Hermann. Teoría del Estado. Pág. 42. Editorial Fondo de Cultura Económica, Novena Reimpresión, México 1983.

ciona y orienta al mismo tiempo que indica cuál es la posición del hombre frente al poder público. El ciudadano, y en general la opinión pública, deben estar suficientemente informados sobre el significado o alcance de los problemas políticos, económicos y sociales. (67)

Hermann Heller, en su obra titulada teoría del Estado - en la página 269, dice lo siguiente: "todo poder político en virtud de su propio sentido aspira a la forma jurídica establecida y asegurada por órganos estatales.

Además Hermann Heller expresa que el Poder del Estado es el Poder Político, jurídicamente organizado, de aquí que el Derecho administrativo tiene un contenido político - administrativo, al desarrollar su actividad, por medio del Poder Ejecutivo.

La actividad política del Derecho Administrativo existe en todos los pueblos de la tierra, con régimen presidencial. "No hay ser humano que sea ajeno a la política en forma mediata o inmediata, tácita o expresa. El Estado se manifiesta sobre nosotros en los actos de nuestra vida. (68)

(67) Serra Rojas, Andres. Ciencia Política, Pág. 110. Editorial Porrúa Séptima Edición, México 1983.

(68) Idem. Pág. 108.

Por su parte también "la Ciencia Política se propone una interpretación científica de los fenómenos políticos de los factores que constituyen a estructurar y desarrollar al Estado". (69)

De acuerdo con esta definición - agrega el Maestro Andrés Serra Rojas - la Ciencia Política estudia la organización y funcionamiento del Estado, los fines y funciones que el Estado propone"... (70)

(69) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. Pág. 109.

(70) Idem. Pág. 109.

III. UTILIDAD DE LA CIENCIA POLITICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

La ciencia política es una ciencia auxiliar de la -- Ciencia del Derecho que según R. Schmidt "comprende todo lo que el legislador necesita para poder llegar a establecer un derecho determinado de carácter político y lo que el funcionario precisa para su racional aplicación". Esta ciencia considera al Estado tal como se ofrece en la realidad presente, concreta y permanente, y se esfuerza por describir, clasificar, interpretar y -- criticar los fenómenos políticos. (71)

"La disciplina que estudia el Estado en sus aspectos - fundamentales se denomina la Ciencia Política. Este conocimiento corresponde a la teoría del Estado, de origen germánico y a la doctrina del Estado Moderno, según los lineamientos de la escuela italiana." (72)

Como es fácil entender la utilidad de la Ciencia Política radica en ser una ciencia auxiliar del Derecho pero especialmente del Derecho Administrativo, en cuanto que los actos - ejecutados por el Presidente de la República no son únicamente - administrativo, sino también políticos.

(71) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Pág. 107.

(72) Idem. Pág. 107.

COMENTARIOS

"El mundo de la política, tal y como fue concebido - por los antiguos, forma parte del mundo de la verdad, por ejemplo citaré las siguientes obras: La República de Platón, la Política de Aristóteles, la República de Cicerón, el Gobierno de los Príncipes de Tomás de Aquino, El Príncipe de Maquiavelo, el de la política moderna prescinde de él. Cuando Russeau lamentaba el que "los hombres políticos antiguos hablaban continuamente de las buenas costumbres y de la virtud; los nuestros no hablan más que del comercio y del dinero", no se limitaba a formular una reprobación de carácter moral, sino que llevaba a cabo un pertinente señalamiento técnico." (73)

Al respecto en su obra la Política, Aristóteles escribió: ... "sin la virtud el hombre es el ser más cruel y salvaje, inclinado en el peor de los modos a los placeres y a los manjares. La justicia es elemento y condición de la sociedad civil, pues el Derecho es norma de la convivencia civilizada - y la práctica del mismo consiste en la determinación de lo justo". (74)

(73) Cerroni, Umberto. Introducción al Pensamiento Político Pág. 5. Editorial Siglo XXI Editores. Décima Edición en Español. México 1979.

(74) Idem. Pág. 4.

CAPITULO V

LOS FINES DEL ESTADO

I.- LOS FINES OBJETIVOS DEL ESTADO

a) INTERES PÚBLICO.

Calificación de una acción o actividad que se realiza fundamentalmente en beneficio común. Generalmente, se aplica a suministradores de gas y electricidad, compañías de líneas de gas, compañías telefónicas, ferrocarriles, líneas de autobuses y tranvías.

Una empresa de interés público puede funcionar en régimen de empresa privada o ser de propiedad estatal.

Una empresa de interés público y propiedad oficial se crea y explota por el Estado o por otras entidades locales menores. Una empresa de interés público y propiedad privada se explota sobre la base de una concesión estatal en la que se establecen los derechos y obligaciones que ha de tener en el futuro la empresa concesionaria. Algunos gobiernos limitan el modo de concesión, pero en la mayoría de los casos ésta es renovable periódicamente después del período establecido.

b) Utilidad Pública.

La Utilidad Pública la encontramos cuando el Estado limita o reduce el patrimonio de los particulares (75)

La Utilidad Pública la explica acertadamente el Maestro Manuel del Río González mediante la expropiación.

La Expropiación por Causa de Utilidad Pública. Una de las cargas que nos impone nuestro Orden Jurídico Normativo - es la Expropiación por Causa de Utilidad Pública, que constituye un Acto Jurídico típico del Derecho Administrativo, como rama que es el Derecho Público, y en donde advertimos con toda claridad la determinación de sacrificar el interés privado, para satisfacer las necesidades colectivas. Resulta indispensable para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los Servicios Públicos y alcanzar todos sus fines encaminados a lograr el bienestar del pueblo. Por ejemplo, cuando se necesita abrir una calle o una nueva carretera, construir escuelas, parques públicos o mercados a planificar la existencia de colonias

(75) Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Pág. 261. Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición. México 1981.

populares, el Estado se ve obligado a privar unilateralmente a los particulares de sus propiedades o posesiones, cuando la negativa de éstos hace imposible llegar a un arreglo convencio -
nal, entre ambos.

c). El Orden Público.

El Catálogo de actividades del Sector Público Federal de 1984. Emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto en agosto de 1983, en su página 41, en la Subfunción 03, estructura lo que debe de entenderse por orden público.

Orden Público

Comprende los servicios de prevención, protección, investigación y custodia desempeñados por las fuerzas policíacas; la atención de las denuncias y las representaciones e intervenciones judiciales, incluye la detección y detención preventiva, la vigilancia de las vías públicas, el control del tráfico urbano, la guardia fronteriza y costera, así como las campañas contra la producción y comercialización de estupefacientes.

II.- LA DESCENTRALIZACION COMO FORMA DE
REALIZAR LOS FINES DEL ESTADO.

Se explica desde el preciso momento en que la Federación en sus tres niveles de gobierno - Federal, Estatal y Municipal- se ha decidido pasar del centralismo como forma de organización administrativa al Descentralismo de la vida nacional. Ello como es lógico, implicó que ahora sea la Descentralización la que sea la encargada de realizar los fines objetivos del Estado.

EL PAPEL DEL SECTOR OBRERO
EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION.

El movimiento obrero revolucionario, que integra - el Congreso del Trabajo, ha estado presente, en esta extraordinaria jornada cívico política, que realiza usted, por todo el - territorio nacional, como Candidato del Partido Revolucionario- Institucional a la primera magistratura del país. (76)

Hemos concurrido a los actos públicos, e intervenido en las reuniones de consulta popular, coordinadas por el -- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales de nues-

(76) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354. México 1982. Pág. 51.

tro Partido; las generales de planeación para el conocimiento - y estudio de los graves problemas nacionales, las de planeación estatal y las de fortalecimiento municipal.

Los temas abordados, han sido de vital importancia, para la vida pública de México. El tema que hoy nos toca, reviste a juicio nuestro, características históricas especiales, - ya que, el federalismo, es el sistema elegido por los mexicanos para darnos un gobierno, que salvaguarde in extenso, los derechos ciudadanos, y anteponga a todos interés particular, el de la colectividad. Con su instrumentación y vigencia, se ha configurado la República.

Es principio esencial del federalismo, crear dentro del marco republicano, un consenso de voluntades, tanto en lo filosófico, en lo social, lo económico, como en lo político; esto sin menoscabo de los estados miembros del pacto. El federalismo, es una forma de organización de los sistemas democráticos, contraria a la monarquía y las dictaduras.

El federalismo mexicano, nace el 31 de enero de - - 1824, al publicarse el acta constitutiva de la federación, en la

que se asienta el principio de soberanía, el derecho a adoptar - la forma de gobierno y la división de poderes, carta que fue enriquecida por el movimiento de Reforma, y que alcanza su más brillante expresión, el 5 de febrero de 1917, con la decisiva aportación de los constituyentes de Querétaro. (77)

Nuestro federalismo, fue en principio centralista, - congruente con la amplia extensión territorial y lo disperso de la población en aquella época. No obstante las medidas de des--centralización implantadas, el sistema sigue siendo en basta medida centralista al invadir la autonomía de los estados y los - municipios, impidiéndoles un desarrollo adecuado a las diversas condiciones locales; esta deformación histórica, ha fomentado - la formación de grupos oligárquicos regionales, que se oponen - al avance de la democracia, a la creación y robustecimiento de una sociedad más justa. Si a lo anterior le agregamos, el hecho de que México es una mezcla de culturas, tradiciones y costumbres, que si bien, no nos ha impedido configurar una identidad que nos distinga y singularice; se ha dificultado establecer el consenso que permita preservar con autenticidad nuestro legado histórico, cada vez más distorsionado por hábitos y mo--

(77) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México 1982, Pág. 49.

das importadas.

Para el efecto, es necesario reestructurar nuestro federalismo, enfatizar la descentralización, adecuarlo al México nuevo, sin renunciar a nuestra tradición revolucionaria; es necesario, contar con un federalismo, que en su aplicación establezca la infraestructura y bases para alcanzar en breve tiempo, la sociedad a que aspiramos; una sociedad igualitaria, donde los contrastes existentes de opulencia y pobreza que hemos advertido al acompañarlo por las veredas y caminos de la Patria, se diluyan; que esta vergüenza desaparezca; que la riqueza de nuestros recursos naturales se reparta con igualdad y justicia; y que las oportunidades de trabajo, educación, cultura, salud, vestido y vivienda, sean para todos.

Con la desconcentración administrativa, se logrará el fortalecimiento del municipio, célula fundamental en que descansa nuestra constitucionalidad. Para lograr a plenitud este propósito, es inminente señor Candidato, se enmarque la territorialidad de los municipios a los límites que les permitan su autosuficiencia, terminando de una vez con esas anacrónicas ino-

perantes demarcaciones existentes en varias entidades, en donde la pulverización municipal desvirtúa el concepto fundamental de esta entidad política.

Se otorgaría un sello de consistencia constitucional, acorde con la propuesta desconcentración federalista, que el Partido Revolucionario Institucional, nuestro Partido- producto del movimiento popular de 1910- nuestra Revolución, que hoy en una nueva etapa proyecta su candidatura a la Presidencia de la República, modifique su estructura y procedimientos internos, para que el Comité Ejecutivo Nacional, los directivos, estatales, municipales y seccionales, jerarquicen su actuación y que cada militante pueda actuar con libertad, cumplir con sus obligaciones partidarias de base, así como, reclamar con acciones positivas sus derechos.

Que el Partido, como se ha dicho, no sea de temporal, sino de riego permanente; que su labor social sea continua e intensa; que se determine con claridad el procedimiento de selección a candidatos de elección popular; que siempre, ésta recaiga en elementos con arraigo, de amplia militancia, de reconocida probidad, capacidad y vocación social; que se regionalice-

el concepto de selección; que sólo nativos o a vecinados de la entidad lleguen a los cargos de representación popular, evitándose en esta forma, la susceptibilidad ciudadana de los moradores de cada jurisdicción.

Los mexicanos estamos de acuerdo en la defensa de la soberanía nacional, tan claramente expresada por usted, como el gran objetivo de su próxima administración; los mexicanos estamos convencidos, que la fórmula republicana, democrática y federal, es la única que asegura la remoción de los hombres en los cargos públicos y que la Constitución política, el único y más alto ordenamiento, deberá respetarse en todo ejercicio público y privado.

En esta campaña hemos encontrado un ámbito para lograr el fortalecimiento democrático, hemos escuchado las opiniones del ciudadano común, del representante gremial, del funcionario público, el requerimiento municipal, el punto de vista sectorial, el análisis técnico de los problemas y hemos confirmado la decisión del Partido y de nuestro Candidato, para robustecer el acceso de las mayorías al proceso de planeación. Por -

estas razones indiscutibles, los trabajadores de México estamos presentes, en la única alternativa consistente en organizarnos más, para erradicar las ancestrales carencias que aún padecen - un gran número de compatriotas.

Aquí en Querétaro como en todo el país, los obreros estamos en pie de lucha, comprometidos con la nación. Con la plataforma política de nuestro Partido y con la convicción - clara de que usted, con el voto responsable de las mayorías, llegará a la primera magistratura del país.

Confíe usted que nosotros lo acompañaremos indefectiblemente en la ruta, bajo la guía de los principios rectores de la Revolución Mexicana, establecidos en la Constitución. -- Nuestro comportamiento compañero De la Madrid, nunca será como el de aquéllos, que lejos de nuestro fervor patrio y de nuestra convicción nacionalista, demostraron en los recientes sucesos económicos, no ver más allá de sus cuentas bancarias; incapaces de efectuar un análisis de logros y metas por alcanzar, - especulando al abrigo del régimen de libertades, que ha defendido en el ámbito interior y exterior el señor Presidente José - López Portillo.

México es el escenario de esta jornada cívica para el desarrollo de las potencialidades nacionales; Querétaro, el símbolo histórico de un largo proceso de reivindicaciones; y - el porvenir, un reto que juntos, todos los mexicanos hemos de - enfrentar.

Así, como el mismo sentimiento patriótico con el - que actuaron los constituyentes de Querétaro, para plasmar en el máximo ordenamiento jurídico los postulados de protección y garantías hacia la ciudadanía mexicana, queremos, el movimiento obrero organizado, rendir tributo de admiración y respeto, a -- esos patriotas, que en una hora crucial de los destinos de la - Patria, actuaron con verticalidad y patriotismo, quedando como un claro ejemplo para las generaciones venideras.

Los trabajadores de México, estamos ahora a su lado como Candidato y lo estaremos mañana como gobernantes, conscientes de que por su convicción ideológica y su capacidad político-administrativa, será usted un aliado de nuestras mejores - causas. No podemos fallar compañero De la Madrid; los recur--sos naturales estratégicos están en nuestras manos, bajo el control y la dirección del estado, listos para el establecimiento

de políticas que aseguren su adecuado funcionamiento y una distribución equitativa. Para lograrlo, contará usted, con un amplio respaldo de las masas obreras organizadas del país, que a estas alturas, se encuentran en sus planteamientos de honestidad administrativa, planeación democrática, y una nueva moral social. (78)

Compañero candidato, existe amplia conciencia en la clase política mexicana y en las masas populares, de que el nuevo federalismo que usted plantea, es producto de una amplia correlación de fuerzas sociales; políticas y económicas; por esta razón, cuente con sus aliados, sus amigos, los obreros de México.

**LAS ORGANIZACIONES POPULARES: SU FUNCION
EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION DE LA VIDA
NACIONAL.**

En este foro republicano de la patria, los mexicanos determinamos nuestro sistema de gobierno, que entendido como fórmula de convivencias es una República representativa y federal.

(78) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular, Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México, 1982. Pág.52

Surgió aquí el federalismo mexicano como fórmula de unidad nacional, en la que respetando y haciendo valer la diversidad de las entidades, coincidimos en objetivos comunes de igualdad y de justicia.

No sería posible entender lo que hemos sido, lo que somos, y lo que aspiramos a ser, sin estar presente nuestra decisión de unidad, significada en el sistema federal.

Nuestro federalismo de ninguna manera se agota en una forma de gobierno. Por su origen y por la vocación de los mexicanos implica el compromiso de corresponsabilidad en un destino común que debe forjarse por todos los componentes nacionales y beneficiar también por su igual a todos.

El proceso de descentralización tiene como fin primero y último el fortalecimiento del pacto federal, en un marco de participación efectiva de entidades y municipios, prioritariamente en acciones orientadas a desarrollar los aspectos políticos, administrativos, económicos, sociales y culturales, para consolidarlos como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. (79)

(79) Cuaderno de Consulta Popular, Colección de Publicaciones IEPES, Editado por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México, 1982. Pág. 50.

Así el proyecto nacional de descentralización se ubica dentro de la renovación revolucionaria hacia una sociedad igualitaria a través de la modificación de conductas y actitudes, para dar respuestas a los apremios de la modernidad, que son ya un reclamo popular.

El fenómeno de la concentración se inicia en la vida burocrática de la Colonia, se agudiza con las luchas internas y hace crisis en las postrimerías del siglo pasado dando origen al movimiento social de 1910.

Al triunfo de la Revolución y en la construcción de nuestro modelo de desarrollo en el que se avanza socialmente, respetando y aún acrecentando libertades individuales y colectivas, por la propia naturaleza del proceso se generan desequilibrios de índole diversa.

El proceso de concentración de los beneficios del progreso y del desarrollo económico ha vigorizado de manera especial unos cuantos polos del país identificados en no más de tres regiones, provocándose de ésta forma una injusta distribución de riquezas, con los problemas de migración y marginalismo que todos conocemos.

La descentralización de la vida nacional con toda -
certeza constituye un compromiso impostergable y cada día de más
urgente materialización.

Es imprescindible que geográficamente se distribu—
yan mejor los medios y competencia para que con el fortalecimiento
de las partes se vigorice al todo.

Nadie ignora la permanencia aún de afanes de concentración
política en entidades y municipios, que pretenden convertirse
en cacicazgos. Quienes todavía padecen de enfermedad de -
la concentración política son aquellos que no han entendido la -
significación del sistema federal, que entre otros objetivos acaba
con feudos para establecer en lo político una participación -
activa de todos.

Nuestro federalismo también se pronuncia en contra de
la concentración de la riqueza buscando mecanismos para una dis -
tribución del ingreso nacional, entre y para todos los mexicanos.

El federalismo promulgado aquí, mantiene vigente la
fórmula de convivencia y coparticipación respetuosa de los tres -
niveles de gobierno, dedicados a las actividades propias de cada

una de sus naturalezas; pretender disminuir la competencia y - participación autónoma de alguno de ellos, es atentar contra el origen y lesionar el sistema federal.

El federalismo revolucionario que es integrador - de la vida nacional y que en las voces que representaban al - - pueblo de México aquí se aprobó, constituye también un camino - no sólo de participación institucional sino además de activa -- intervención ciudadana en todos los actos del quehacer político y social de la República.

La participación ciudadana es de esta manera con-- substancial al sistema federal.

Unidad dentro de la diversidad, para alcanzar los- objetivos del desarrollo social, es el federalismo mexicano.

Corresponde a las organizaciones populares partici- par dentro del marco del federalismo para la descentralización - total de la vida nacional que constituye un imperativo en el que como lo ha dicho usted señor Licenciado Miguel de la Madrid: res petando lo diferente consolidemos lo común.

Son las clases sociales menos favorecidas, las que resienten en mayor medida los efectos que aún persisten de afanes y acciones centralizadoras; por ello tenga la certeza, que en la cruzada que ha propuesto de fortalecimiento al Pacto Federal, a través del destierro de vestigios de centralismo, encontrará en todos los militantes y organizaciones de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, definitivo respaldo, que sabremos traducir sus acciones, hasta hacer realidad con usted una descentralización de la vida nacional que, como acertadamente lo ha apuntado, significa unir, fortalecer y avanzar.

LA DESCENTRALIZACION DE LA VIDA EN EL CAMPO.

1. Después de la participación de la CNC en más de 220 reuniones y foros del IEPES, incluidas las cinco preparatorias previas a la de hoy, llegó el momento de iniciar el balance que esta nueva jornada de la Revolución arroja para los hombres del campo.

2. Del recuento preliminar emerge como tesis principal la descentralización de la vida y de las instituciones del -

agro. Descentralización no en sentido restringido, como concepto administrativo, sino como noción política que profundiza y -- agrega otra dimensión operativa a la idea federalista. (80)

3. Federalismo y descentralización, categorías complementarias que si bien se entienden como formas de organización jurídica, hoy están propuestas, además, como esquemas de acción para el desarrollo económico y social.

4. Un balance tiene el debe y el haber. El Candidato a la presidencia alentó, gallardamente, nuevas esperanzas para la clase campesina del país, al postular la descentralización de la vida nacional, con su secuela de fortalecimiento comunitario y su implicación de vigorizar a la institución municipal, a las organizaciones agrarias y locales y a la democracia en la base.

5. Por contrapartida afirmamos que los campesinos, adecuadamente organizados, son la fuerza política primaria que -- podría hacer frente con éxito a las poderosas tendencias centralizantes que están interconstruidas -- tiempo hacen en el seno de la -- sociedad civil mexicana.

(80) Cuaderno de Consulta Popular, Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México, 1982. Pág. 49.

6. La afirmación anterior pretende tener sentido histórico.

7. Entre las instituciones que más vasta influencia han tenido en la vida de México habrá que considerar siempre a las Diputaciones Provinciales". Con ese nombre designó Ramos Arizpe, eminente federalista mexicano, a los primeros gobiernos de las provincias, integrados al amparo de la Constitución de Cádiz, a partir de 1812. Pocos años después las diputaciones provinciales se transformaron en los originales gobiernos locales de los estados libres y soberanos adheridos al Pacto de la Unión.

8. A fines del mes de mayo de 1823, hace 159 -- años, las diputaciones provinciales de todo el país enviaron -- sendas manifestaciones a los responsables de convocar al Congreso Constituyente, señalando tajantemente, que si la Convocatoria al Congreso no declaraba de antemano que la República sería federal, ninguna provincia enviaría diputados al Congreso.

9. ¿Cuál es la explicación de ese vigoroso espíritu federalista de las provincias? ¿Era una simple imitación o una moda como se ha pretendido? Lucas Alamán, el notable intelec--

tual conservador, no pudo menos que aceptar las razones del propio Ramos Arizpe quien sostenía que las condiciones geográficas, históricas, económicas de las provincias y de su agro, explicaban la existencia política de las diputaciones provinciales autónomas. Alamán dijo de ellas que eran el antecedente natural del sistema federal.

10. Hoy, igual que hace 159 años es válido sostener que es en la rica diversidad del agro y la provincia, en la pluralidad de las condiciones geográficas, históricas y económicas del campo y de sus hombres, donde yace una gran reserva de vocación federalista.

11. Nuestras ciudades intermedias se convierten aceleradamente en urbes y éstas en metrópolis. Las ciudades cuanto más crecen más se asemejan entre sí. En las conurbaciones se diluyen los valores regionales y se dibujan las identidades provincianas. Las intensas corrientes de migración interna, del campo a la ciudad, agudizan el fenómeno.

12. No se buscan argumentos en favor de un agrarismo bucólico y en contra de la industrialización con su secuela

urbanizadora -estos últimos son proceso de modernización, irreversibles. Se trata más bien de articular crudamente una preocupación y de buscar las posibles respuestas con apoyo en la tesis manejadas por el propio Candidato en su diálogo con los campesinos.

13. ¿Si ha transcurrido más de un siglo de avance inexorable y avasallador del centralismo político y burocrático donde encontraremos la fuerza política emergente que apoye y -- ejecute la decisión del futuro Presidente y que sirva de contra peso a aquella nefasta tendencia secular concentradora?.

14. Una primera respuesta es la siguiente: ins-- trumentar las decisiones descentralizadoras mediante la movili-- zación de los campesinos alrededor de programas descentraliza-- dos, completos y específicos. Para lograrlo acudiremos a la -- propuesta que con mayor insistencia reiteró el Candidato a los-- campesinos, durante la campaña: que los hombres del campo mejo-- ren su organización nacional, de clase y de partido, y sus orga-- nizaciones particulares como instrumentos de trabajo. ¿Cómo -- avanzar en esa dirección?

15. Las leyes vigentes reconocen numerosas formas de organización de los productos agrícolas. No es necesario buscar otras fórmulas legales. Lo que resulta absolutamente necesario es que la organización de los campesinos se dé alrededor de nuevos contenidos concretos y específicos, que no pueden ser otros que programas agrícolas y agrarios descentralizados, manejados por los propios campesinos. Por ejemplo: programas descentralizados para la producción de alimentos, la explotación de recursos forestales, de mejoramiento del suelo, de pequeña irrigación, de agricultura de temporal, de regularización de la tenencia y muchos -- más, que aquí y en otras circunstancias se han mencionado.

16. La otra parte de la respuesta es el compromiso recíproco y mutuo de democratizar todos los aspectos de la vida política de las comunidades agrarias: sus organizaciones de clase, sus instituciones de gobierno, sus ejidos y órganos comunales. Sin interferencias de intereses políticos, caciquiles o locales y estatales que en aras de un control necesario para responder al centro, mistifican, dividen y debilitan las organizaciones de los hombres del agro.

17. Con la tesis de la descentralización de la vida -

nacional y el fortalecimiento del federalismo, ha nacido una --
gran esperanza en el campo de México.

- a) EL GOBIERNO FEDERAL CONSERVARA EN TODOS LOS CASOS SUS ATRIBUCIONES DE PLANEACION, DEFINICION, NORMATIVIDAD Y EVALUACION, PARA MANTENER LA UNIDAD E INTEGRIDAD DE LA NACION.

Como Candidato Político a ocupar el Puesto de Presidente Constitucional de la República Mexicana, el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, declaró, durante un mensaje televisado el pasado 25 de mayo de 1982 al referirse al Gobierno Federal: -- "El Gobierno Federal conservará como es natural en nuestro sistema, las atribuciones de planeación, definición de políticas fundamentales, normatividad y evaluación para mantener la unidad e integridad de la Nación". (81)

En un papel distinguido el C. Licenciado Miguel de la Madrid, expuso como acabamos de ver los lineamientos que el Gobierno Federal mantendrá durante el sexenio 1982-1988. Todo ello apegado en el Derecho.

La descentralización -continuó- implicará a los recursos financieros y la revisión de la legislación fiscal. Al hablar sobre la competencias fiscales expresó: "La nueva rede-

(81) La República, Organó de Difusión del Partido Revolucionario Institucional N° 433. México, 1982. Pág. 4.

finición de las competencias fiscales deberá conseguir importantes metas como la producción de las facultades fiscales de los Estados y los municipios, la disminución de su dependencia respecto a las participaciones federal, la armonización fiscal a nivel nacional que no resulte desalentadora del esfuerzo fiscal.

Por otra parte, también considero que la centralización económica sigue siendo aguda y advirtió que si queremos fomentar un desarrollo extenso debemos acudir a las regiones que tienen prosibilidades reales de desenvolvimiento. Como nuestras costas y fronteras, dentro del mismo tema afirmó que la descentralización económica se apoyará en una red de comunicaciones, en la que se dará prioridad a las grandes redes transversales que fomentará intercambios regionales. También señaló que proseguirá la construcción de parques industriales, y se impulsará el programa de puertos industriales y la creación de polos de desarrollo.

Con la descentralización de la vida nacional apuntó de la Madrid "no se trata de derramar irresponsablemente las competencias; se trata de fortalecer solidariamente la eficacia de la Nación y darle a cada nivel de autoridad su responsabilidad

directa ante el pueblo. (82)

Considero desde su enfoque particular que la descentralización habrá triunfado en cuanto surjan nuevos polos de desarrollo como bien lo afirma nuestro Presidente Constitucional. Además con la creación de redes transversales la República Mexicana logrará un auge económico muy elevado tanto en lo interno como en lo externo. Sería también muy bueno que un Estado como el de Hidalgo y el Estado de Tampico así como en Ciudad Reynosa sean polos de desarrollo y para lograrlo se invirtieran grandes recursos económicos y se establecerán mayores centros comerciales así como el establecimiento de grandes centros hoteleros y turísticos; lo cual permitirá que en un corto plazo se recuperarán las inversiones en tales obras y lo demás sería para seguir creando nuevas infraestructuras combatiendo a la descomunal carestía que padecemos, logrando con ello dar y proporcionar más fuentes de trabajo a los desempleados y lo más importante saber que están cooperando a que México salga adelante: Considero que el Gobierno debe de demostrar su interés por las causas del pueblo y su autoridad en el ejercicio del poder que para ello le es conferido, construyendo también más escuelas y facultades en los Estados de toda la República.

(82) La República, Organo de Difusión del Partido Revolucionario Institucional. No. 433. México, 1982. Pág. 5.

SACRIFICIOS Y SOLIDARIDAD
DE TODOS.

Los diagnósticos realizados, nuestra ideología y - los valores políticos que sustentamos, nos muestran claramente el camino. No es un camino fácil ni simple, y ante la situación actual deberemos pasar un periodo de ajustes que demandará esfuerzos, sacrificios y solidaridad de todos, pero que razonablemente llevado y protegiendo a las clases más desfavorecidas, nos permitirán conducir un proceso de cambio ordenado y eficaz que nos -- acerque en forma realista y al límite de nuestras capacidades a una sociedad más igualitaria y próspera. (83)

A pesar de los problemas financieros y económicos - de hoy, llevaremos a la economía y al empleo a su reactivación - y fortaleceremos la calidad de su desarrollo.

El modo de acción política es fundamental para resolver los problemas económicos del país. No va a ser fácil, - pero conservaremos la capacidad estratégica y la iniciativa política para sortear, controlar y resolver la crisis de acuerdo a los intereses de la Nación.

(83) El Camino de la Solidaridad. 1982-1988, Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México, 1982. Pág. 11.

Seamos realistas y profundamente conscientes ante la crisis financiera que vive el país, pero no incurramos en el error de alarmarnos hasta el grado de cancelar nuestra voluntad y nuestra capacidad para superar la adversidad de las circunstancias.

Tampoco incurriremos en el simplismo de pensar -- que sólo a través de medidas financieras superaremos la crisis y lograremos de nuevo la dinámica del crecimiento y del empleo. Revisaremos también las demás políticas de desarrollo, las que influyen en la estructura y en la eficiencia del manejo de los recursos reales y en el desarrollo de los recursos humanos.

Quienes ante la dificultad se retraigan tendrán -- que ceder sus posiciones a quienes reconozcan la potencialidad real del país. Este es un momento de reorganización económica y afianzamiento político y moral; es un momento para sentar -- las bases de un periodo de desarrollo más firmemente enraizado, más sano, competitivo e igualitario. Lo haremos con nuestro -- sistema, que es definitivamente nacionalista y revolucionario.

La tarea que nos guarda a todos los mexicanos exi-

ge solidaridad con la República, claridad en las ideas, realismo en nuestras políticas, eficacia, sensatez y firmeza en su instrumentación y mantener la verdad como estilo de gobierno. - Esto vale la pena. Mantengamos la libertad, la seguridad para nosotros y nuestros hijos, la posibilidad de seguir progresando y el reforzamiento de la democracia.

Tengamos memoria histórica, refrendemos nuestra fe en México, en el sistema nacional que hemos creado; no perdamos objetividad y juicio claro; ponderemos con equilibrio logros y dificultades. México saldrá adelante.

EL PUEBLO MEXICANO TIENE QUE
SOLIDARIZARSE.

Todos hemos tenido errores, todos hemos tenido fallas; pero no se trata de hacer un catálogo de culpabilidades y de erigir en México un gigantesco muro de lamentaciones y recriminaciones. ¡Así no se salvan los pueblos! El pueblo mexicano tiene que estar más unido que nunca, tiene que solidarizarse, tiene que enfrentar su propia realidad y saber que hay muchas cosas por hacer. (84)

(84) El Camino de la Solidaridad 1982-1988. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México, 1982. Págs. 15 y 16.

Hemos de salir de esta situación con verdad, con realismo, con esfuerzo. No puedo ofrecerle a México que las cosas cambiarán del 30 de noviembre al 1.º de diciembre por un cambio de titularidad en el Poder Ejecutivo. Retomaré las cosas donde se encuentren. Estoy seguro que el Gobierno de la República tratará de mitigar la crisis, que afrontará con responsabilidad sus problemas, que evitará demagogia en las medidas; y estoy esperando también que los mexicanos reaccionen a tiempo y que lleguemos al 30 de noviembre con una situación mejorada.

Pero esté como esté, la tomaré como se encuentre y sabré enfrentarme a mis responsabilidades de dirigencia nacional, con verdad, con responsabilidad, y pidiéndoles a los mexicanos, esfuerzo, no prometiendo soluciones fáciles. No vamos a salir de este problema en la comodidad y sin que hagamos sacrificios cada uno de nosotros. (85)

Pero hagamos sacrificios con justicia. No es posible que la carga de la recuperación la hagamos pesar en los hombros de los que menos tienen. Y los que menos tienen en México, amigos profesionales, son los campesinos, son los trabajadores-

(85) El Camino de la Solidaridad 1982-1988, Colección de Publicaciones del JNPES, Editada por la Subdirección de Difusión División del Norte 1354, México 1982, Pág. 15.

no asalariados. De nada nos vale defender a los obreros sindicalizados, de nada nos vale defender a los empresarios medianos y pequeños, a la burocracia, que tienen fuerza de organización y de combate, si vamos a estar hundiendo cada día más a quienes - no tienen fuerza de presión frente al Gobierno y frente a la so-
ciudad.

Con base en la consulta popular que hemos efectuado en esta campaña, hemos de elaborar un Plan Nacional o Global de - Desarrollo, en donde los objetivos fundamentales sean restaurar la calidad de la República. Hay calidades que nos demandan más - que las cantidades, y por ello he postulado la democratización, - la descentralización de la vida nacional, la renovación moral.

Creo que vale más que el gobierno cumpla sus obliga- ciones indispensables en la calidad de nuestro estilo de vida, - que en regodearse en tasas de crecimiento y en obras materiales. Qué prefiere el pueblo; ¿que le hagan un camino o que le lim- -
pien a la policía? ¡El pueblo prefiere que le limpien la poli-
cía!

No sólo por convicción, sino por demanda política -

efectiva, tenemos que plantearnos estas orientaciones de tipo cualitativo. Así hemos de encauzar el Plan de Desarrollo 1982-1983.

No me estoy preocupando mucho -se los confieso- por ver la famosa teoría del agotamiento de las estrategias de desarrollo. No quiero llegar a la Presidencia de la República y decir que antes de mi fue el diluvio y conmigo va a ser el paraíso. Tenemos un sistema político claramente establecido: democracia plural, sociedad de hombres libres, justicia como re-to fundamental. Estos son los valores que orientarán el Programa de Gobierno. El interés superior de la República y la efec-tividad en el proceso de desarrollo, serán lo que nos guie: convertir crecimiento económico en desarrollo social, perseguir con sinceridad y profundidad una sociedad más igualitaria. Los ins-trumentos los acomodaremos a estas demandas políticas fundamentales del pueblo de México. Lo demás es de carácter instrumental.

¡Tendremos que hacer muchas cosas: ajustar instru-mentos, modificar políticas; pero no sigamos viendo como la esta-tua de Lot, hacia atrás, para quedarnos convertidos en sal freno

te a las recriminaciones del pasado! ¡Miremos de frente! ¡Esa es la actitud de la función política auténtica!

Acepto que hay cierto desprestigio, a veces deliberadamente creado, frente a la profesión del político. Creo - que todos los hombres tenemos vocación política, y que no hay - hombre completo si no acepta esta responsabilidad.

Distingamos bien lo que es la realidad, de la patología de la realidad. El desprestigio de los políticos a veces es más amplio, porque son aquéllos que se exponen más ampliamente a la opinión del público; pero también hay fenómenos de inmoralidad, hay fenómenos de falta de autenticidad en otros oficios humanos.

Ponderemos aquí la realidad, apreciemos la política como obra de cultura y como obra de ética social. En tanto no participemos todos los mexicanos en los procesos políticos, no hay autoridad moral para juzgar a los políticos. Todos tenemos la responsabilidad. Si queremos mantener la independencia; si queremos ampliar y afianzar la libertad; si queremos perfeccionar la democracia, y si queremos la justicia y la igualdad, todos tenemos una responsabilidad política. ¡Nadie se pue-

de quedar en la comodidad de su oficina o en la comodidad de su casa, mientras el país tiene problemas! ¡Esa es también una forma de corrupción!

Aspiro un liderazgo nacional legitimado, legitimado como punto de arranque en las elecciones del 4 de julio; pero la legitimidad política, que al fin y al cabo es autoridad moral, no se gana de una vez para siempre, sino hay que ganarla todos los días. La legitimidad es un proceso constante, en tanto hay correspondencia entre lo que quiere el pueblo y lo que hace el Gobierno.

¡Esa es la legitimidad que busco. Ese es el liderazgo nacional que estoy solicitando con realismo, con verdad, con honestidad y con firmeza! (86)

(86) El Camino de la Solidaridad, 1982-1988, Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México, 1982. Pág. 16.

b) La Descentralización de la Administración de la Justicia Federal.

Consideramos que la modernización del sistema de administración de justicia, para ser completo, debe tener en cuenta los elementos: humano, administrativo y normativo. Cuando los funcionarios encargados de la tarea de administrar justicia tengan la seguridad que les proporciona su estabilidad en el trabajo y encuentren la motivación necesaria que los impulse a superarse, seguramente que existirán jueces brillantes. Por eso consideramos indispensable la conveniencia de que se implante la carrera judicial y se termine con la integración de los poderes judiciales en las entidades federativas, con base en criterios que no siempre resultan los adecuados para conformar un órgano que tiene a su cargo la importante y delicada tarea de administrar justicia.

Desde luego que importa también contar con una eficiente organización administrativa dado que la función de administrar justicia se hace cada día más compleja al acrecentarse la demanda de este servicio por parte de una creciente ciudadanía; el rezago constituye uno de los aspectos tradicionales de la problemática de esta área. Es por ello que debe pro

pugnarse por una actualización del complejo administrativo en el área de administración de justicia, a efecto de que ésta - se agilice y se acerque al postulado constitucional que exige que sea pronta y expedita.

El elemento normativo también debe ser objeto de innovaciones. Aparte de que se requiere la actualización de la legislación adjetiva en materia civil y penal, además de la que resulta de una nueva estructuración, consideramos que pueden tomarse en cuenta los dos siguientes: Una de las finalidades que se han trazado en el ámbito de la administración de justicia es la de propugnar que se realice con un -- criterio más humano desterrando la costumbre inveterada de - la frialdad de los asuntos sometidos a la potestad judicial.

En la sociedad igualitaria los órganos de justicia de todo el sistema deben quedar protegidos de la acechanza reaccionaria que puede convertirlos en sitiales alejados del pueblo, en donde la subordinación a la forma pueda anular el contenido de la justicia; los jueces además de decir el Derecho, de acuerdo con la vieja fórmula, han de cumplir revolucionariamente con la aplicación de la justicia. En la baran

dilla y en los tribunales la sociedad igualitaria demanda además de hombres sabios, hombres buenos y hombres justos.

Propuestas: La modernización del sistema de administración de justicia debe tener en cuenta el elemento humano, el administrativo y el normativo para ser completa.

Segunda. Se requiera la implantación de la carrera judicial, que originará un Poder Judicial más profesional y más estable, redundando con ello en una más productiva --- tranquilidad social.

Tercera.- Debe actualizarse la estructura administrativa del Poder Judicial del fuero común y reconocerse la importancia de las funciones que realiza el presidente del Tribunal Superior de Justicia en cada entidad, desligándolo de actividades jurisdiccionales y delimitando las que le corresponden como responsable del Poder Judicial.

Como candidato político del Partido Revolucionario Institucional, en un mensaje televisado el día 25 de mayo del año de 1982 el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, indicó que el esfuerzo descentralizador debe abarcar a la administración de justicia, por lo que invitó a los abogados de México a pronunciarse sobre el particular. (87)

Es conveniente expresar que la Descentralización de la Administración de la Justicia Federal será de lo más valioso para la vida de todos los mexicanos, siempre y cuando se humanice el trato que se les proporcione a los detenidos - y no se les trate en una forma brutal y salvaje, que nos hace pensar que los detenidos no son seres humanos, sino seres inferiores ante la Ley, cosa con la que no estoy de acuerdo, -- por lo siguiente: que todos los mexicanos somos iguales ante la Ley por mandado constitucional.

(87) La República. Organó de Difusión del Partido Revolucionario Institucional N° 433 México 1982. Pág. 5.

- c) LA REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS, PROPUESTA POR EL LICENCIADO MIGUEL DE LA MADRID HURTADO., COMEN ZARA POR DEVOLVER O ENTREGAR AL MUNICIPIO TODAS AQUELLAS ATRIBUCIONES RELACIONADAS CON SU FUNCION PRIMORDIAL: EL GOBIERNO DIRECTO DE LA COMUNIDAD BASICA.

Nuestro actual Presidente Constitucional, declaró como candidato de nuestro Partido Revolucionario Institucional, durante un mensaje televisado el pasado 25 de mayo de 1982 lo siguiente al referirse al fortalecimiento municipal y del partido: La descentralización exige la revisión de competencias Constitucionales entre federación, Estados y municipios; por lo que "La redistribución de competencias que tendremos que emprender comenzará a entregar o devolverá al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta Institución: el gobierno directo de la Comunidad básica". (88)

"Habremos de determinar los servicios y funciones naturales que deben corresponder al gobierno municipal y estructurarán los mecanismos y programas de apoyo para su fortalecimiento y capacitación para el desempeño de más amplias funciones, es necesario que los municipios dispongan de facultades legales y solvencia financiera.

(88) La República. Organó de Difusión del Partido Revolucionario Institucional N° 433. México 1982. Pág. 4.

Señaló que en el Proceso de descentralización, como primer paso tendremos que renovar las políticas del movimiento revolucionario por lo que "La Reforma de modernización del partido revolucionario Institucional, deberá encontrar nuevas pautas de actuación que amplíen el margen de la autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las comunidades municipales, sin perder la línea uniforme que debe animar un partido nacional".

Destacó el C. Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado que la Planeación democrática exige la cabal participación de -- los Estados y de los municipios en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional. "Es indispensable que en toda la República, en cada comunidad, se decida y se actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la Federación mediante un plan en el que todos hayamos participado". (89)

A continuación pasaremos al estudio de la distribución constitucional de competencias Federación, estado, municipio en las autorizadas palabras del Licenciado en Derecho José-

(89) La República. Organo de Difusión del Partido Revolucionario Institucional. N° 433 México, 1982. Pág. 4.

Gamas Torruco, autor de obras jurídicas, una vez que se haya - visto lo anterior daremos inicio a la redistribución de Competencias Federación-Estado-Municipio, en palabras del Licenciado Sergio Elías Gutiérrez y por último trataremos la Reforma - Política Municipal en palabras del Licenciado José R. Castela- zo. Lo cual unido nos brindara una visión de conjunto como - lo podemos observar en este humilde documento.

DISTRIBUCION CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS
FEDERACION-ESTADO-MUNICIPIO.

Es norma esencial de nuestro sistema federal que las facultades que la Constitución no conceda expresamente a los -- funcionarios federales se entienden reservadas a los estados; la federación queda así sujeta a un régimen de facultades expresas y limitadas y el conjunto primario de atribuciones depositado en las entidades federativas. (90)

Un régimen efectivo de distribución de competencias exige dos requisitos: uno, de carácter formal, quiere que la - misma no se altere a capricho de ninguno de los dos órdenes; otro, de carácter material, exige que la zona de cada uno de -- ellos sea "significativa", o sea, que contenga atribuciones rea

(90) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular, Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México, 1982. Pág. 53.

les, ya que de otra manera quedaría una nulificada por la otra y difícilmente podría hablarse de federalismo.

El requisito formal de preservación del sistema de distribución de competencia está dado en la propia Constitución. La reforma de la misma involucra tanto a los órganos federales como a los de los estados de manera que cualquier camino, habrá de hacerse conjuntamente.

Por lo que toca a la extensión efectiva de las zonas de competencia, todo estado federal mantiene un cierto grado de tensión entre el gobierno de la federación y los de las entidades federativas. Tiende aquél a absorber funciones y éstos a conservar, defender o ampliar su zona de autonomía. Diversas circunstancias han llevado a estados tradicionalmente federales, a procesos de centralización de funciones; fortalecimiento del nacionalismo por crisis externas; necesidad de disponibilidad financieras de consideración para obras locales; desarrollo de los medios de comunicación; encuadramiento nacional de partidos políticos y grupos económicos, sociales, etc. Todo este esquema es común en varias democracias federales occidentales, aunque en otras la vigorosa autonomía provincial ha detenido la ten

dencia centralizadora. Por otra parte, estados tradicionalmente unitarios enfrentan la inminencia de descentralizar funciones en atención al impulso de las regiones, zonas diferenciadas desde el punto de vista étnico, cultural, geográfico o económico.

Cada estado tiene pues su contorno social propio, - su circunstancia histórica y su momento particular para consolidar o desconcentrar funciones.

El estado federal es una de las decisiones políticas fundamentales de nuestro pueblo y una de las metas de la Constitución. Por múltiples circunstancias hubo, a partir de 1917, un proceso de consolidación nacional. Parte fue por la necesidad de institucionalizar las fuerzas políticas de la Revolución y de defender su ideario frente a los embates de la reacción. En adición, las exigencias del desarrollo económico impusieron la centralización de grandes tareas nacionales. Todo esto dió por resultado una mayor concentración de facultades federales a expensas de los estados y de facultades estatales en detrimento de los municipios.

Tal concentración de funciones cumplió con una fun--

ción histórica y de ello dan testimonio los avances obtenidos - dentro de un clima de libertades. Pero el día de hoy resulta - inconveniente: El crecimiento del país exige una participación crecientemente activa en la resolución de los problemas, por -- parte de las autoridades que en forma más inmediata los conoz-- can, con la consecuente intervención ágil y eficiente, de las - mismas.

Además, una mayor participación estatal es un medio eficaz para la corrección de los desequilibrios geográficos que ha generado nuestro desarrollo y que aún persisten.

En acción, el avance democrático exige una cada vez mayor participación popular en la planeación y ejecución de las tareas públicas y una más equilibrada distribución del poder po lítico en sus diversos niveles.

Se capta hoy día, en el mosaico de la pluralidad na cional, un nuevo espíritu que busca el fortalecimiento de lo na cional, a través de una mayor autonomía de lo regional.

En las reuniones preparatorias de consulta popular sobre federalismo y descentralización de la vida nacional, una

de las tesis centrales que orientan la campaña de nuestro candidato, se planteó reiteradamente la necesidad de reforzar la capacidad de los gobiernos estatales para resolver problemas, cuya naturaleza los ubican en la esfera local. Más adelante, nuestro candidato se pronunció por revisar, serena y responsablemente, lo que es materia federal y lo que debe corresponder a los estados y decidir lo más conveniente para reforzar a éstos sin propiciar rompimientos o crear ineficiencias que lesionarían la integridad del sistema.

Existe una variedad de mecanismos dentro de nuestro orden jurídico que permitirían modular el traspaso de competencias en forma gradual:

1o. Coordinación de acciones, materia en la cual hemos avanzado sustancialmente durante la presente administración. Facultades federales se desarrollarían por las entidades federativas previo acuerdo con la federación. El Convenio Unico Federación estados ha sido una estupenda fórmula. En forma similar podría continuarse delegando la realización de funciones de los estados a los municipios.

2o. Desconcentración de funciones de las dependen-

cias federales en sus delegaciones estatales dentro de un marco ^{cm.} jurídico uniforme, con una apertura programática definida por cada dependencia, delegando funciones substantivas y no meramente adjetivas y dotándolas de los apoyos administrativos que garanticen la eficiente y eficaz realización de las funciones desconcentradas. Será preciso fortalecer la coordinación que necesariamente deben tener entre sí las diversas representaciones federales de los estados; en aquellas materias que requieren la participación de varias dependencias la delegación funcional habrá de ser armónica y simultánea.

Si a esto se agrega la desconcentración de entidades de la administración pública federal, facultades, recursos y estructuras administrativas quedarían geográficamente ubicadas en provincia.

30. Descentralización funcional y orgánica, que puede verse en varios niveles.

a) Descentralización administrativa aún conservándose centralizada la función legislativa o sea, delegar la aplicación de segmentos de la administración federal a la estatal.

b) Descentralización judicial, conservándose centralizada la función legislativa, o sea delegación de competencias a tribunales estatales en determinados supuestos que quedarían contemplados en leyes federales.

c) Descentralización legislativa, junto con la que corresponde a la administración y jurisdicción lo que redundará en entregar a la entidad federativa la facultad plena, siendo necesaria en este caso la reforma constitucional.

Por lo que hace a los municipios es indispensable el establecimiento de una esfera de competencias específicas que, sin perder de vista la multiplicidad en características de los mismos, les proporcionen facultades suficientes para crear y controlar sus reservas territoriales, para atender los servicios que por su naturaleza les corresponden, así como para colaborar en diversas tareas estatales y federales.

Estos fines pueden lograrse a través de mecanismos similares a los señalados para federación-estados.

Una delegación de tal índole requerirá del fortalecimiento económico, social y político de los niveles de gobierno estatal y municipal. Toda transmisión de facultades conle

va , correlativamente, la de recursos técnicos, financieros y humanos, así como adecuaciones administrativas y, en muchos casos, programas de capacitación. De ahí la preocupación manifestada en varias de las ponencias presentadas en las reuniones preparatorias de que la delegación de facultades se haga por programas completos.

Ha sido decisión del pueblo hacer del federalismo su proyecto de vida en común, conjugando nuestra identidad con el profundo sentir mexicano. Esta vocación se ha reiterado durante el proceso de consulta popular. Dar al federalismo su nueva dimensión, como esquema totalizador de la vida nacional es encontrar la raíz de lo propio, que nos conforma y caracteriza; es reasignar responsabilidades y decisiones permitiendo el trato especializado a condiciones diversificadas; es apoyar el quehacer nacional en una más amplia contribución de las fuerzas locales, fuente generosa e inagotable de energía constructiva e integradora; es enriquecer la tarea del gobierno con la aportación activa de la comunidad; es buscar fórmulas más justas de participar y de compartir; es propiciar mayores equilibrios políticos y económicos regionales y nacionales; es remover -- con sereno y vigoroso impulso; es, en suma, cimentar la socie-

dad que queremos conformar, de acuerdo con los principios que -
usted, señor Candidato ha postulado.

III.- PROPOSITO FUNDAMENTAL DEL PLAN DE GOBIERNO DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

- a) El Nuevo estilo del Federalismo Mexicano hacia la Descentralización.

El Licenciado Manuel Bartlett Díaz, licenciado en Derecho dice trataremos el tema: "federalismo y descentralización de la vida nacional". Su presentación requiere recordar, en primer término, que nuestro candidato a la Presidencia de la República se comprometió al aceptar su nominación a realizar una profunda consulta popular y tomar de ella los lineamientos de su futuro programa de gobierno. (91)

Agrega: La consulta popular reveló claramente, que la descentralización de la vida nacional es una demanda, entendida de ésta como una petición, no una exigencia del pueblo mexicano- arraigada en la opinión de todo el país, y establece que: "La descentralización de la vida nacional es un reclamo de la provincia mexicana", así como también un reclamo de las comunidades.

El nuevo estilo del Federalismo Mexicano hacia la Descentralización.

El Licenciado en estudio: Manuel Bartlett Díaz nos (91) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular, Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México 1982, Pág. 25.

explica los siguientes lineamientos para lograr el desarrollo - de la Descentralización: Nuestro candidato ha planteado ya los lineamientos precisos para impulsar la descentralización que el país demanda: antes de citar los lineamientos considero conveniente aclarar que citaré únicamente los que a mi parecer son - los más apropiados para lograr una eficiente descentralización.

- I.- Revisar la distribución de competencia constitucionalista entre federación, Estados y Municipios, para determinar cuáles pueden redistribuirse, para establecer un mejor equilibrio nacional.
- II.- Es desde luego acertado, el considerar la revisión de nuestro sistema federal como el primer instrumento para este propósito.

El Federalismo es la más acabada de las formas de - descentralización política y por ello el marco en que se puede fundar con mayor solidez, la descentralización de la vida nacional. (92)

La idea Federalista concibe a la sociedad como una agrupación de comunidades, que tienen un sentido de unidad entre sí-

(92) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular, Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México 1982. Pág. 26.

como es la Federación, Estados y Municipios- pero que, a la vez reconocen funciones económicas y sociales propias, que necesitan de una esfera de libertad para desarrollarse. Continúa con su razonada exposición expresando: "El federalismo demanda, en consecuencia, una acción centralizadora para unir a todos los componentes y a la vez, una acción descentralizadora, para salvaguardar la existencia individual de las partes. De la función centralizadora surge un orden normativo que se sobrepone a los órdenes particulares, de la función descentralizadora la vida de las entidades". (93) La anterior idea nos reafirma la inter-relación que existe entre las formas de organización administrativa que son: como sabemos la centralización, la desconcentración y la descentralización, en este caso entre la centralización y la descentralización. Señala: "Se puede afirmar -- que los sistemas federales contemporáneos, nacen en el siglo -- XIX, de la idea que coloca más peso del lado de la autonomía de las partes. De ahí el principio general, que nosotros adoptamos desde 1857, de que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

(93) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión de Difusión, División del Norte 1354, México 1982. Pág. 26.

"Esta concepción, reforzada por el liberalismo de su tiempo enfatizó el concepto jurídico de una división de funciones entre gobiernos federal y gobernador estatales, casi independientes. Dos esferas de gobierno que no se tocaban por su radical diferencia. Esta concepción dualista, prevaleció durante muchos años en la teoría federalista.- En los Estados Federales moderno ya no prevalece esto.

"La explicación es clara y sencilla: La transformación de las funciones del Estado, ya sea, por las revoluciones de nuestro siglo, o por las presiones sociales y necesidades económicas de distinto tipo, hicieron que la práctica federalista se transformara hacia un mayor peso de la esfera federal.

"Aun en los países formalmente apegados al liberalismo y a la idea original de la preponderancia de los Estados, los gobiernos federales tuvieron que extender su acción a materias antes reservadas a los Estados. Podemos considerar que ésta, es una realidad del Estado moderno, producto de las demandas sociales cada vez más apremiantes y de la necesidad del fortalecimiento de las Naciones en lo económico y en lo social pa-

ra poder coexistir en un mundo cada vez más competitivo, En estas circunstancias, el fortalecimiento del federalismo y la Descentralización, son procesos que los Estados federales buscan por vías diferentes al antiguo dualismo. Esto es, en lugar de esferas de gobierno separadas, la dirección que se sigue, es la coordinación cada vez más estrecha entre federación y Estados, en funciones coincidentes para lograr mayor eficiencia política y económica..." (94)

El análisis de la distribución de funciones expresa el Licenciado Manuel Bartlett Díaz entre, federación y Estados, al que nos invita nuestro candidato, debería hacerse a la luz de las tendencias del federalismo contemporáneo. Al respecto conviene señalar que a diez meses de mandato constitucional del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado se ha actuado con energía y firmeza y se han celebrado convenios únicos con los diferentes Estados que integran la Nación. Estos convenios únicos son celebrados con autorización del titular del Poder Ejecutivo entre la Federación y los Estados, para impulsar la Descentralización Nacional.

(94) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES. Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México, 1982. Pág. 26.

Igualmente importante para impulsar la indispensable descentralización por la vía del reforzamiento federal, es el -- analizar a fondo la dinámica y evolución de nuestro federalismo. Señala el Licenciado Manuel Bartlett Díaz, lo siguiente: "Como -- todos, el federalismo mexicano es producto de una idea universal, desarrollada en el cauce de nuestra historia. Se ha dicho que -- nuestro federalismo es resultado de una imitación extralógica -- que nuestro camino natural es el centralismo. dice expresamen-- te: "Esto es incorrecto. Pese a una centenaria historia colo-- nial centralista, México se hubiera disgregado si no adopta la -- forma federal.- "Lo correcto fue adoptar el federalismo para in-- tegrar la Nación de México, así lo creó y así lo consideró.

"Nuestra Primera Constitución, la de 1824, fue de-- cretada sólo después de haberse aprobado el Acta Constitutiva -- de la Federación. Nacimos con vocación federalista. El senti-- miento provincial estuvo presente en el diseño del primer esque-- ma político de la nación". Y así se ha mantenido desde enton-- ces.

"En las luchas subsecuentes entre Federalismo y Cen-- tralismo se impuso el primero, como prueba de la firmeza de las

convicciones federalistas. Nuestro sistema federal, con sus características propias y las limitaciones que le impusieron las circunstancias, ha sido factor y producto de nuestro proceso de integración nacional. Es y ha sido, factor determinante en nuestro esfuerzo de desarrollo. La Revolución consagró en la Constitución de 1917 el Sistema Federal y a la vez confirió al Estado funciones que le obligaron al reforzamiento de las tendencias centralizadoras, disminuyendo la dimensión estatal, pero teniéndola siempre presente como realidad política innegable. Esta evolución se constata en el hecho de que de los 97 decretos de Reformas y adición Constitucionales, de 1917 a la fecha, 29 modifican al artículo 73, que establece las facultades del Congreso de la Unión. Esto representa cerca de la (3a) tercera parte. Un somero comentario sobre algunas de estas reformas demuestran el movimiento de nuestro sistema federal hacia la centralización, y ejemplifica los requerimientos nacionales que nos condujeron por ese camino.

La primera reforma, en 1921, se realizó con el objeto de conceder facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de educación y crear una Secretaría de Educación Pú-

blica. El Constituyente había dejado esa facultad a los Estados que incapaces por entonces de realizarla paralizaron el objetivo educacional de la Revolución. La integración cultural de México se llevó a cabo a partir de entonces. En 1929 se reforma el artículo 73 para federalizar la legislación del trabajo. Esta facultad dejada a los Estados, sólo fue ejercida por unos cuantos -Estados- y de manera irregular. No podía el país asegurar las conquistas del artículo 123 Constitucional en esas circunstancias. Hubo que centralizar en beneficio de los trabajadores".

(95)

Por mi parte quiero precisar que si los Estados en especial me refiero a sus funcionarios superiores, si no colaboran en esta brillante tarea con decisión, colaboración y también con iniciativas pero de trascendencia, con el Gobierno Federal o sea con la Federación pasará lo mismo que en 1929 que no supieron -- legislar la materia de Educación y toda buena iniciativa no funcionará, pero lo más difícil del caso es que el país pierde millones de pesos en cada programa de gobierno que no funciona en perjuicio de toda la sociedad, y la clase social que más lo re-

(95) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular, Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México 1982. Pág. 27.

ciente es la más marginada; aquella que pide empleos y que no se los proporciona el gobierno; los habitantes americanos piensan que México es un país de flojos, yo no estoy de acuerdo, -- México es un país grande porque es un pueblo trabajador. De ahí que se debe de dar especial preferencia a la Descentralización de la Educación.

Reconozco que no es con recomendaciones ni de un día a otro como todos los mexicanos saldremos adelante de la crisis económica, es con acciones del Gobierno Federal Mexicano, así -- como también con acciones del Gobierno Estatal Municipal. Acciones que deben de estar unidas con honestidad en torno al Plan Nacional de Desarrollo del Licenciado Don Miguel de la Madrid Hürtado.

"En 1934 se estableció la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre energía eléctrica, dada la importancia del fluido para la industrialización del país, se requería -- uniformidad de criterio y de dirección para crear un sistema de electrificación nacional, la generación de electricidad estaba -- en manos de dos compañías extranjeras que ejercían un monopolio imposible de controlar por los Estados aislados, según afirma--

ción del constituyente permanente que consideró que sólo la Federación tenía la fortaleza para enfrentarse a esta crítica situación.

En 1942, se reformó el artículo 73 para establecer una delimitación entre los campos impositivos, federal y, de los estados, cuya ausencia producía una situación caótica y confusa. La indefinición en materia fiscal había generado una doble imposición en las mismas fuentes que entorpecía el desarrollo industrial del país. Esta y otras reformas en la materia, fortalecieron el fisco federal. La concentración de recursos era más indispensable para las obras que requería nuestro desarrollo.

Ante el crecimiento desbordado de las ciudades, en 1976 se reformó la Constitución, facultando al Congreso para expedir leyes que establecieran la adecuada concurrencia de las entidades federativas, los municipios y la Federación, en materia de asentamientos humanos. Esta facultad estaba reservada a los estados, en tanto que el problema rebasaba ya el ámbito de las entidades federativas.

La Constitución fue reformada en sucesivas ocasiones

para ampliar la facultad legislativa federal en materia de hidrocarburos, aguas, industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, energía nuclear, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. También se atribuyó al Consejo de Salubridad General, la facultad para tomar medidas en materia de contaminación ambiental.

Cabe apuntar que si bien la tendencia centralizadora, ensanchó considerablemente el campo de acción de la Federación, se pueden encontrar en las reformas efectuadas ya el apuntamiento de la nueva concepción de un federalismo con concurrencia de facultades entre los diversos niveles de gobierno.

Al federalizar la facultad para legislar en materia de energía eléctrica y con ello la facultad impositiva respectiva, se estableció el sistema de participación de las percepciones fiscales con los estados y los municipios afectados, creándose con ello un sistema de colaboración en esta materia que se aplica a muchas más fuentes impositivas.

En materia de trabajo se federalizó la facultad legislativa, pero se dejó la aplicación de la ley como facultad estatal.

Se atribuyó al Congreso Federal la facultad de "dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa, y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república". Es decir, la federalización no elimina la participación de estados y municipios en la educación, se les incorpora al sistema a partir de una norma federal que considera las necesidades nacionales y locales.

Se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes para establecer la adecuada concurrencia de las entidades federativas, los municipios y la propia federación, en materia de asentamientos humanos. De esta manera una función que era estatal pero no desbordaba ya los marcos de los estados se regula por una ley federal pero preserva facultades estatales en colaboración con la federación y los municipios.

Ahora bien, pese a estos apuntamientos, en la evolución de nuestro sistema federal, ha dominado la tendencia centralizadora en detrimento de las autonomías locales. Si bien gracias a la centralización se logró la integración nacional y el -

desarrollo económico y social, hoy constituye un obstáculo para -
continuar nuestro desenvolvimiento.

Es indispensable emprender la revisión de nuestro -
federalismo para estructurarlo de acuerdo a la necesidad de des-
centralización de la vida nacional.

Deberá buscarse la redistribución de facultades en -
donde proceda.

En las materias en las que la uniformidad nacional -
sea indispensable se pueden desarrollar los sistemas de coordina-
ción.

En la medida en que las tareas federales estatales -
se multiplican, nuevos cruzamientos se generan entre los niveles
de gobierno que requieren integrarse con imaginación para su mu-
tuo reforzamiento.

No hay federalismo de esferas separadas, debe crear-
se por tanto, un federalismo cooperativo.

La federación debe buscar actuar cada vez con los es
tados, no necesariamente en lugar de los estados.

Mediante nuevos modelos de interrelación muchos objetivos federales podrán alcanzarse por conducto de los gobiernos estatales y municipales.

La integración en tareas y programas fortalece al federalismo y a las entidades, porque las orientaciones son coincidentes y se califica al personal local, con el desarrollo subsecuente.

Fortalecerá al federalismo, el programa de democratización integral de nuestro candidato.

DESCENTRALIZACION DE LA VIDA
NACIONAL

Quiero precisar ante la Nación cuál es mi concepto sobre la descentralización de la vida nacional, tema íntimamente ligado a la decisión política fundamental que los mexicanos tomamos al adoptar el sistema federal. En efecto, en 1824-primero, después en 1857 y, posteriormente, en la Revolución de 1917, reconocimos que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, era respetar lo diferente y consolidar lo común. Para conjugar las fuerzas regionales y el impulso integrador que nos animaba, hubimos de encauzar a la Nación incipiente por la vida del federalismo. (96)

La idea federalista siempre ha estado vinculada a las mejores causas del pueblo de México. La Asamblea Constituyente de 1824 instauró el federalismo como reconocimiento a la libertad de las provincias y como principio de democracia básica. En 1857, el federalismo fue bandera y sinónimo de las corrientes liberales progresistas que pocos años después combatie

(96) De la Madrid Hurtado, Miguel. Siete Tesis Fundamentales, de Campaña. Descentralización de la Vida Nacional Talleres Gráficos de la Nación. México, 1981. Pág. 67.

ron y derrotaron a la intervención extranjera. En el Congreso - Constituyente de 1917, fortalecido en la lucha contra la dictadura, el federalismo se fusionó con las vigorosas ideas agraristas, las del obrerismo y las del nacionalismo para integrar el pensamiento político de la Revolución.

En el pasado siglo, los enemigos del federalismo, - integrantes del partido reaccionario, lucharon inútilmente por - restaurar el centralismo colonial; fracasaron en su intento: el pueblo mexicano los derrotó. El programa que estableció la Constitución de 1917 fincó en el federalismo las bases para integración política, territorial y cultural de nuestra voluntad nacional.

Para hacer realidad los ideales de la Revolución, - era imprescindible fortalecer al Estado como forma estructural - de la Nación y consolidar al Gobierno Federal como motor para el cambio social. El Estado nacional mexicano surgió de la derrota de las fuerzas desintegradoras internas y externas que nos amenazaban. Nuestra organización política surgió de la superación de los cacicazgos regionales; la legislación laboral avanzó con su paulatina federalización; la unidad política y cultural se consolidó.

tituyó con el sistema nacional de educación; las grandes obras y realizaciones que fundaron nuestra infraestructura resultaron de la concentración de los esfuerzos estatales. La soberanía; - en fin, se consolidó con el desmantelamiento de los enclaves ex tranjeros, que fue sólo posible con la coordinación de la energía nacional.

Nuestra práctica política dio al federalismo, -- por necesidad, una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el -- crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros -- productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de -- nuestro proyecto nacional.

Pese a todo, y es importante subrayarlo, aun en los momentos de nuestra historia en los que se hizo uso de la -- centralización con mayor énfasis, el federalismo siguió siendo -- decisión y voluntad política fundamentales. Las entidades federativas siempre han tenido conciencia de sus peculiaridades, de su ser regional, de sus propias tradiciones culturales; en una -

palabra, de su soberanía. Para nadie sería posible plantear - la ruptura del sistema federal. El problema es hoy buscar un nuevo estilo al federalismo mexicano. Tenemos que cambiar.

Hoy, la excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía. Por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; por otro provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración. La centralización y sus efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social, incluyendo las formas del pensamiento y de la cultura. El gigantismo urbano y el abandono de los campos son sólo algunas de las expresiones del centralismo que entorpecen e impiden el pleno desenvolvimiento de nuestras capacidades regionales.

Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, hoy se traduce en muchos ámbitos en mayores costos que beneficios. Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad y hace im-

posible el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

La descentralización de la vida nacional ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a lo largo de esta nueva campaña de la Revolución Mexicana, que ha sido un profundo proceso de consulta popular. Podemos afirmar, así, que la descentralización de la vida nacional sintetiza tanto las aspiraciones de México como la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista.

He de insistir en que las tendencias centralizadoras se han dado en el marco federal que ha preservado filosofía, entidades y auténtica vida regional. Por ello, la descentralización que debemos instrumentar ha de fortalecer y perfeccionar el sistema federal. No pensamos en la pulverización del esfuerzo ni en la dispersión en el uso de recursos limitados; la descentralización debe conducirnos al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana; ello para fortalecer a la Nación.

En el marco de un nuevo federalismo, la descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada. Tenemos que descentralizar la vida nacional; descentralizar en el campo de la política, de la administración pública, de la economía y de la cultura. Quiero plantear, en consecuencia, algunos puntos de política que habremos de discutir en el seno de nuestro Partido e incorporar posteriormente en el Plan de Desarrollo que someteremos a la Nación mexicana.

Debo reconocer que el gobierno del Presidente -- José López Portillo ha producido un rompimiento importante en la inercia y ha realizado actos fundamentales para fortalecer el -- sistema federal mexicano. Lo que planteo ahora es profundizar -- y acelerar ese proceso, firme y organizadamente.

La descentralización de la vida nacional exige -- un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, de revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y municipios. Este proceso deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipios para determinar cuáles --

pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres -- instancias del gobierno constitucional.

La legislación federal y local deberá restaurarse para definir con toda claridad y conforme a los requerimientos de nuestro tiempo, las funciones que competan al todo nacional, las de carácter estatal y las indispensables para el fortalecimiento del municipio. En aquellos casos en que la descentralización es indispensable y la redistribución de competencias -- constitucionales no resulta adecuada para el sistema federal, se acudirá al proceso de delegación de facultades por la vía de la concertación de acciones y convenios.

La redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: el gobierno directo de la comunidad básica. La descentralización debe incluir a los estados federados, en beneficio de los municipios; el fenómeno de centralización es agudo en los estados y obra en detrimento de los municipios.

La definición de las atribuciones municipales --

deberá considerar la heterogeneidad del municipio mexicano. Es indispensable clasificar a los municipios para identificar sus diversas características. En la consulta popular se han discutido las grandes disparidades en tamaño, población, recursos de todo tipo, incluyendo los financieros, grado de desarrollo, estado que guarda su administración y nivel de los servicios que presta.

La mayoría de las entidades están integradas -- por municipios de todas las categorías, lo que nos obligará a modular las políticas y los programas de fortalecimiento, de acuerdo con los grupos correspondientes. Asimismo, será necesario determinar los servicios y funciones naturales que deben corresponder al gobierno municipal y, actuando en consecuencia, se estructuran los mecanismos y programas de apoyo para su fortalecimiento y capacitación, atendiendo a los diversos tipos de municipios, distinguiendo los rurales, los urbanos y los -- metropolitanos.

Para algunas entidades del país, la fragmentación municipal excesiva es un problema adicional. Cinco entida des concentran a más de la mitad del número total de los municipi

pios y diez estados reúnen a tres cuartas de los mismos.

Nuevas atribuciones deberán considerarse. El rápido proceso de urbanización obliga a que los municipios participen activamente en la creación de reservas territoriales, en la planeación y desarrollo de las nuevas zonas urbanas, en la construcción de vivienda popular, en la autorización y vigilancia de fraccionamientos, en la creación de zonas de reserva ecológica, en la protección del medio ambiente, en el tratamiento de aguas negras e industrialización de desechos sólidos, en la reforestación y combate a la erosión, en el alumbramiento de aguas del subsuelo y en actividades económicas directamente productivas agrícolas, industriales o de servicios, según el caso.

Para el desempeño de más amplias funciones es necesario que los municipios dispongan de facultades legales y de solvencia financiera. La capacitación administrativa de los funcionarios municipales -en el marco de un servicio civil de -carrera- es la piedra de toque para romper el círculo de la insuficiencia que agobia a muchos de nuestros ayuntamientos.

La descentralización política y administrativa-

debe darse también al interior de los municipios de gran densidad demográfica o de considerable extensión territorial.

Un gobierno municipal que asuma plenamente sus responsabilidades será una gran palanca para impulsar la participación popular. Es el gobierno más cercano a los intereses de la población. Municipio libre significa auténtico gobierno por la comunidad.

La descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre. Los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que corresponden realmente a esta instancia, en el marco de las leyes de la República que deben respetar y situar con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional.

Avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Un primer paso para lograr este avance se dará con la renovación del movimiento revolucionario. La reforma del Partido Revolucionario Institucional deberá encontrar nue--

vas pautas de actuación que amplíen el margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las comunidades municipales, sin perder la línea uniforme que debe animar a un partido nacional.

Las recientes decisiones de nuestro Partido para postular candidatos a las presidencias municipales de Sonora, en donde hubo, en los municipios pequeños, actos plebiscitarios físicamente efectuados, son una pauta que vamos a aplicar con firmeza y con efectividad en toda la República.

Debemos estudiar la permanente superación de los procesos de selección interna de los candidatos a cargos de elección popular estatal y municipal.

Fortaleceremos la vida democrática de nuestra organización con los mejores instrumentos democráticos internos al nivel de la comunidad.

Evitaremos que se manifiesten los viejos vicios de la centralización política a nivel municipal y estatal; el feudalismo y el caciquismo serán combatidos. Democratizando las relaciones entre los estados y los municipios; enriquecien

do la participación popular en la política de sus comunidades - y haciendo públicos y transparentes la información, la evaluación y el control de las acciones gubernamentales, estableceremos valedores populares a la concentración del poder local.

La democracia no se manifiesta sólo en las elecciones. La democracia tiene que practicarse y ganarse todos -- los días.

Una opinión pública consciente y vigilante, que exija cuentas claras de todas las actividades de sus representantes y funcionarios, es la mejor garantía de avance democrático.

Es fundamental el papel responsable de los medios de comunicación masiva en la formación y actuación de la - opinión pública; para ello, apoyaremos el fortalecimiento de - los medios locales de comunicación social; prensa, radio y televisión. Cada comunidad debe contar con sus medios de difusión para hacer valer la opinión pública local en la política, la economía y la cultura locales.

Reitero que la planeación nacional, democrática-

y participativa es el instrumento fundamental de la descentralización.

La planeación democrática concierne a las acciones de la Federación con los estados y municipios; influye en sus procesos de diseño, ejecución y vigilancia de las comunidades mismas, a través de sus organizaciones obreras, campesinas y populares.

La planeación democrática exige la cabal participación de los estados y de los municipios en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional. Es indispensable que en toda la República, en cada comunidad, se decida y se actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduce la Federación, mediante un plan en el que todos participen. Por eso, consolidaremos las instituciones estatales de planeación para el desarrollo e induciremos la creación de los instrumentos municipales de programación vigorizando los que ya existen.

Rechazamos la planeación centralizada y tecnocrática porque provoca injusticia y desigualdades, produce sensación de marginación en los habitantes de la provincia mexicana-

respecto de las grandes decisiones nacionales, provoca que la Federación, e incluso los estados, establezcan planes y ejecuten obras acerca de las que ni siquiera son consultados o comunicados los habitantes del municipio. La planeación burocrática no es la forma de lograr la participación solidaria y entusiasta de la población en las grandes tareas del desarrollo nacional.

La centralización económica sigue siendo aguda y existe tanto en el sector público como en el privado. La industria, el comercio, las finanzas y otros servicios se encuentran concentrados en muy pocas áreas de la República. Para fomentar un desarrollo extenso, acudiremos a las regiones que tienen posibilidades reales de desenvolvimiento, entre ellas; nuestras costas y fronteras. Impulsaremos la implantación de un federalismo económico.

Descentralizar la vida nacional implica redistribuir geográficamente las actividades productivas, la industria y los servicios, sobre todo en su expansión. El sector servicios, como gran generador de empleo, es inductor importante de la descentralización.

Revisaremos la eficacia de los subsidios a la inversión y al consumo con un criterio riguroso de descentralización. El gasto público es el principal instrumento de fomento económico. Habremos de usarlo como herramienta básica para descentralizar la actividad productiva. Aplicaremos criterios de promoción regional para la asignación del gasto de inversión, y para la distribución del gasto corriente. El gasto público federal apoyará al máximo la creación de infraestructura física y social en las regiones promisorias del país, sin descuidar el gasto social en las zonas menos favorecidas y el indispensable para atender las necesidades populares en los centros de concentración.

La descentralización económica se apoyará en una red de comunicaciones terrestres que superará al actual sistema radial, cuyo eje es el Valle de México. Este sistema fuerza obligadamente flujos económicos hacia los grandes centros urbanos del Altiplano; subimos lo que se produce en la provincia y después lo bajamos, desde luego a precios más caros. Se dará prioridad, por ello, a las grandes redes transversales de comunicación que fomenten intercambios regionales, evitando el paso --

forzado por el centro de la República. Ello es particularmente urgente en la zona del Valle de México.

La impostergable modernización de los mecanismos nacionales de comercialización y la creación del sistema nacional de abastos requieren una concepción con criterios de desarrollo regional y de descentralización apoyados en las numerosas ciudades intermedias y polos de crecimiento que ya existen en el país. Al ofrecer en esos lugares empleo, acceso a servicios municipales y satisfactores culturales, se fortalecerán en número amplio las ciudades intermedias en las costas, las fronteras y en el Altiplano del país. El proceso está ya en marcha; lo que debemos hacer es acelerarlo y profundizarlo.

Impulsaremos enérgicamente los parques y ciudades industriales construidos por el Gobierno Federal o en proceso, cuando hayan demostrado su viabilidad. Apoyaremos a los estados y municipios que fomenten la industrialización eficiente de sus comunidades, cuando lo hagan en el marco de la planeación democrática. Apoyaremos a los ayuntamientos de las ciudades portuarias, para que asuman cada vez mayores atribuciones en la planeación y operación de los puertos. No toleraremos --

que los municipios sigan siendo meros apéndices de la autoridad federal.

Daremos apoyo, con prioridades bien definidas, - al Programa de Puertos Industriales, concebido como un gran proyecto de desarrollo regional en las costas de México, pero nos-
preocuparemos también de desarrollar los otros sectores indis-
pensables de nuestros puertos: el aspecto comercial, el pesquero y el turístico.

Las relaciones interregionales serán más ricas y efectivas en la medida en que cada región sea capaz de hacer -- frente a su propio desarrollo. En esta tarea, la Federación ha de crear la infraestructura necesaria en cooperación con los go-
biernos de los estados.

La creación de polos de desarrollo que desaho--
quen la alta concentración urbana, generen mayores empleos y -
promuevan el desarrollo nacional, no puede ser responsabilidad-
exclusiva del Gobierno Federal. Si los planes no encuentran respuestas prácticas en las regiones, el resultado será el fracaso; si, por el contrario, los polos de desarrollo surgen de la coor-
dinación institucional de metas entre municipios, estados y Fede

ración y se apoyan en una verdadera conciencia de responsabilidad local, iremos por el buen camino.

La descentralización de la administración pública será un proceso sólido y gradual. No admitiremos pasos en falso ni retrocesos. La administración pública federal será el elemento conductor y el ejemplo inmediato del proceso de descentralización de la vida nacional. El Gobierno Federal conservará, en todos los casos, atribuciones de planeación, definición, normatividad y evaluación, para mantener la unidad e integridad de la Nación. La planeación mantiene unidad en la diversidad y estimula la participación popular. La operación misma de los programas descentralizados estará a cargo de los gobiernos estatales, con la colaboración de los municipios.

En la consulta popular hemos recogido numerosas opiniones razonadas de nuestros militantes en el sentido de que algunas actividades del Gobierno Federal deberían descentralizarse y quedar a cargo de estados y municipios. Estamos analizando con cuidado esas propuestas para decidir cuáles formarán parte del nuevo programa de gobierno. Indicaré las manifestaciones principales recibidas, como ejemplo no exhaustivo de las mismas:

Se ha pedido, por ejemplo, que de común acuerdo con los gobiernos locales y municipales, descentralicemos la enseñanza elemental y básica y, posteriormente, la media. Los programas de educación para adultos podrían quedar a cargo de los municipios con el apoyo de las otras esferas de autoridad.

El aprovechamiento de los recursos naturales es hoy una facultad exclusiva del gobierno federal; se piensa, sin embargo, que los estados y municipios deben participar directamente en algunos de ellos. En este sentido, se ha señalado que los problemas forestales han sido manejados por el Gobierno Federal en forma casi exclusiva, pero que el cuidado y explotación racional de los bosques interesa y preocupa a los gobiernos locales tanto como al federal, pues aquéllos están más cercanos a la población y al bosque. Es indispensable que se revise la distribución de facultades en esta materia, con la idea de compartir responsabilidades.

También hemos recibido sugerencias de buscar fórmulas para dar mayor participación a los otros ámbitos de gobierno, especialmente al municipal, en la conducción, operación y --

administración integrales del agua potable.

En materia de salud se ha alcanzado un alto grado de descentralización; se considera, sin embargo, que es posible avanzar todavía más mediante la descentralización de la inversión para la infraestructura de salud, dejándola en manos de los estados y fomentando la participación de los municipios en las actividades de medicina preventiva y atención curativa.

Como resultado de la consulta popular, se ha insistido también en que algunos problemas añejos de la reforma agraria pueden recibir nuevo impulso y reconsideración mediante la revisión de la distribución de responsabilidades, para dar una participación efectiva a las entidades federativas en su solución en primera instancia, responsabilidad que se ha ido diluyendo en la centralización de los procesos administrativos -- que afectan la tenencia de la tierra.

Programas como los de operación de distritos unidades de temporal, asistencia técnica, agrícola, pequeña irrigación, conservación del suelo y el agua, infraestructura para el desarrollo y control de la flora y la fauna, serían sus

ceptibles de descentralización inmediata. Son acciones cuya -- ejecución es geográficamente muy dispersa. Involucra directa-- mente a los habitantes de las localidades como operarios, admi-- nistradores o beneficiarios sería lo adecuado; su participación es esencial para el éxito de estos programas.

En cuanto a los asentamientos humanos, existen - actividades que pueden y deben quedar en el ámbito local y municipal, una de ellas fundamental, es la creación y operación de - reservas territoriales para el futuro desarrollo de nuestras ciu-- dades, hasta ahora anárquico, disperso, violento a veces, y en - donde el municipio tiene el carácter, con frecuencia, de simple-- testigo y autoridad impotente. La regularización de los ejidos-- urbanos y otras formas de tenencia de la tierra también pueden - ser objeto de rédistribución de competencias o delegación, por - lo menos en una etapa inicial.

Proseguiremos la revisión de la competencia fis-- cal entre los tres órdenes de gobierno. La descentralización de la administración exige la descentralización de recursos finan-- ciosos. Si bien en el corto plazo las nuevas facultades, atribui-- das o delegadas a estados y municipios pueden financiarse median--

te transferencias de la Federación, en el plazo mediano y largo la verdadera descentralización exige redistribución de competencias fiscales.

Reconocemos los importantes objetivos alcanzados por el sistema de coordinación fiscal; se consiguió uniformidad en la legislación fiscal nacional, se ha evitado la doble tributación y se han transferido participaciones a estados y municipios en montos elevados y crecientes; pero la nueva definición de las competencias fiscales deberá conseguir metas tan importantes como la protección de las facultades fiscales de los estados y municipios, la disminución de su dependencia respecto de las participaciones federales, la armonización fiscal a nivel que no resulte desalentadora del esfuerzo fiscal propio que desafortunadamente se ha estado perdiendo. Asimismo, esta nueva definición de competencias deberá implantar medidas adicionales para lograr un desarrollo fiscal equilibrado entre las regiones y entidades del país. Obtendremos, así, mayores recursos para los fiscos estatales y municipales, y desde luego, responsabilidades más amplias.

Para conseguir esas finalidades, el programa del

gobierno revolucionario propondrá la revisión de la legislación - fiscal, de conformidad con algunos criterios que, desde luego, - analizaremos con sensatez y responsabilidad, pero también con de- cisión. Es esencial establecer con claridad la separación de las fuentes de ingreso y los impuestos específicos en cada una de las órbitas de poder, eliminando en lo posible la concurrencia imposi- tiva; definir los gravámenes compartidos o participables, pero - sobre la base de una sola recaudación; lograr que, como regla ge- neral, los ingresos fiscales propios, locales y municipales sean- proporcionalmente mayores que las participaciones en impuestos -- federales; esto, desde luego, a medio y largo plazos, elevando - el monto total de sus recursos disponibles; propiciar que todos- los gravámenes a la propiedad inmobiliaria queden en el ámbito de la hacienda pública municipal.

Este proceso toca materias delicadas que manejare mos muy cuidadosamente. En todo caso, los planteamientos corres- pondientes se realizarán aprovechando los mecanismos de diálogo ya existentes entre la Federación y los estados incorporando la opi- nión de los municipios. Este planteamiento ameritará la asunción de mayores responsabilidades por parte de los estados y municipios

en el manejo de sus finanzas públicas, incluyendo sus políticas de gasto y de endeudamiento para evitar un deterioro adicional en las finanzas públicas y en la eficacia gubernamental a nivel nacional.

No se trata de desparramar irresponsablemente las competencias; se trata de fortalecer solidariamente la eficacia de la Nación y dar a cada nivel de autoridad su responsabilidad directa ante el pueblo. Ello exige la democratización integral de la sociedad y una opinión pública más vigilante de los tres niveles de gobierno.

Otra vertiente de este planteamiento es la descentralización de la administración paraestatal. Impulsaremos el traslado, fuera de la ciudad de México, de oficinas y dependencias de las empresas, fondos, fideicomisos, comisiones y -- otras entidades cuyas acciones se desarrollan preponderantemente en la provincia.

La nueva acción de desconcentración territorial de la administración paraestatal, será gradual, para no imponer costos excesivos a las entidades que se desconcentren, calenda

rizada, para evitar irrupciones en ciudades sede que no están su ficientemente preparadas: participativa, con los trabajadores - involucrados para considerar sus necesidades y derechos. Pero - será fundamentalmente un programa obligatorio.

Venceremos la inercia del centralismo con energía. El desarrollo de la Nación así lo demanda.

Continuaremos con decisión el programa de delegación administrativa de las dependencias federales. Evitaremos -- que los delegados se transformen en simples instancias de trámite, creando verdaderos centros de decisión federal en los estados. -- Evitaremos burocratismo y papeleo en el centro de la República; - la descentralización no será únicamente cambio territorial de la institución ni ampliación de las oficinas y del personal en las - delegaciones federales en los estados; debe significar, para que, sea efectiva, capacidad de hacer descender el núcleo decisorio.

Continuaremos activamente el proceso de descentra lización de la administración de la justicia federal. En la consulta popular se han presentado proposiciones que son objeto de - atenta consideración por los grupos de trabajo de nuestro Partido.

Se ha sugerido por ejemplo, aumentar el número de juzgados del distrito, estableciéndolos en todas las poblaciones del país, que, por su importancia demográfica y económica lo requieran; igualmente, se ha pedido ampliar la competencia de los tribunales colegiados de circuito, y, cuando sea necesario, aumentar su número, se ha indicado, también, que los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas podrían conocer, en última instancia, de la constitucionalidad de los actos de las autoridades locales. Se pide que en los juicios de amparo contra leyes, el beneficio se extienda a todos -Erga Omnes- y no sólo beneficie al peticionario. Se sugiere, asimismo, que la jurisprudencia de la Corte obligue a las autoridades locales y federales y a las autoridades judiciales locales.

Muchas de estas propuestas son audaces, como audaces debemos ser los mexicanos en esta nueva etapa de la Revolución Mexicana. Estamos considerando estas y otras proposiciones porque el esfuerzo de descentralización de la vida nacional debe aplicarse también a la administración de justicia. No restaremos eficacia y seguridad a nuestro Estado de derecho, pero sabremos crear nuevas formas, como los mexicanos del siglo

XIX lo hicieron en su tiempo; no podemos vivir eternamente de prestado de lo que hicieron las generaciones que nos precedieron.

Proponemos el fortalecimiento en estados y municipios de las funciones de información, evaluación y control, en cada esfera de la administración pública. Mayores funciones y mayores recursos disponibles necesitan, como contrapeso, mejores sistemas de información, evaluación y control. Los municipios, los estados y el propio gobierno federal requieren perfeccionar controles internos, pero sobre todo fortalecer aquellas instituciones que en nuestro sistema jurídico están concebidas para la vigilancia y el control de la administración pública; a nivel federal, la Cámara de Diputados y su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda; a nivel local y municipal, los congresos locales y sus contadurías delegadas. Estas instituciones deben cumplir técnica y cabalmente su cometido, fortalecidas por el pluralismo político y el incremento de la participación popular que impulsaremos con nuestro propósito de democracia integral.

Creo que los Poderes locales deben revisar el marco jurídico estatal -la legislación penal y la de respon-

sabilidades- para perfeccionar sus mecanismos de vigilancia en -
la cruzada de renovación moral de la sociedad que habremos de -
sostener.

En el panorama de las realidad mexicana sobresa-
len enormes concentraciones urbanas en las que, día a día, se -
reducen las posibilidades individuales por la masificación cre-
ciente y la enajenación colectiva. Por otro lado, miles de pe-
queñas comunidades rurales, dispersas por todo el territorio na-
cional, se encuentran marginadas del progreso. A pesar de las
incomodidades de las grandes ciudades, las políticas puestas en
marcha han sido incapaces de frenar la migración hacia los gran-
des centros urbanos. Sólo un esfuerzo mayúsculo de descentrali-
zación de la vida nacional logrará acabar con la polarización -
del país y la degradación de la vida urbana y rural.

Para ser un país fuerte tendremos que fortale-
cer el desarrollo regional partiendo de una distribución racio-
nal de nuestra población en el territorio nacional. Necesita--
mos a un tiempo, desalentar las concentraciones y las dispersio-
nes excesivas. Descentralizar el crecimiento de las grandes --
ciudades hacia zonas con los recursos naturales adecuados es un
acto de sentido común, de justicia interregional y de salud na-
cional.

En cuanto a la población, la descentralización de la vida nacional requiere asegurar la dotación de condiciones materiales adecuadas para el empleo, educación, alimentación, salud y vivienda, que impulsen el desarrollo regional en el marco de la planeación democrática, haciendo énfasis especial en las zonas marginadas.

Si consideramos a la familia como la célula básica de la sociedad debemos ser conscientes de que a medida que la fortalezcamos, más fuerte será la Nación. En las grandes ciudades el tiempo dedicado al fortalecimiento de los vínculos familiares es menor a medida que crece la tasa de densidad, debido a la dificultad del transporte. Ello afecta directamente a nuestra vida individual y colectiva.

Las posibilidades que el individuo tiene de desarrollar plenamente sus habilidades y aptitudes, de hallar en el descanso y en la recreación el momento propicio para tomar aliento y meditar sobre sus propios problemas, son ya inconcebibles para las grandes masas urbanas. Para evitar que el tiempo libre se convierta en tiempo de transporte, de aburrimiento o de fomento a la patología social, no hay más camino que la descentraliza-

ción.

La cultura nacional se caracteriza por su diversidad. Lo mexicano es mestizo y producto de la asimilación histórica de diversas concepciones culturales, de diferentes formas de ver el mundo. Por eso, no es aventurado, afirmar que nuestra cultura nacional es también una cultura federal; porque no hay una forma única de ver, interpretar y transformar nuestra realidad cotidiana. Lo mexicano, como concepto cultural, es amplio y abierto y se alimenta de la pluralidad regional de nuestro país. De aquí que, como en todos los demás ámbitos de nuestra vida social, estemos obligados a combatir el centralismo cultural. He afirmado que la pluralidad y el cambio son los síntomas de una cultura vigorosa; por eso entiendo a la Nación no como una imposición de valores desde arriba, sino como un proceso histórico colectivo; no como la acción de un centralismo arbitrario, sino como una realidad rica por múltiple, rica por diversa.

Hemos de respetar y estimular las manifestaciones culturales de cada región. Las visiones particulares de cada una integran y dan sentido a nuestra unidad nacional. No podemos aspirar a pautas culturales impuestas desde el centro, en

un afán de unificación ficticia, porque nuestros esfuerzos de descentralización en todos los demás ámbitos se verían frustrados.

Una de las causas fundamentales de la concentración excesiva de la población en la ciudad de México es su posición de vanguardia cultural y educativa en relación con las diferentes regiones del país. Este hecho ha motivado progresiva migración que busca cubrir sus aspiraciones culturales y educativas en el centro de la República. Sin embargo, debemos reconocer la incapacidad física del Distrito Federal para dotar de estos servicios a una población cada vez más creciente. Se ha demeritado la educación superior. Esto es motivo de grave preocupación. La única opción racional ante este problema es el fortalecimiento de los sistemas educativos regionales, así como de los planteles educativos de cada estado, sobre todo de enseñanza media y superior, y el cuidado del nivel académico de los ubicados en el centro. De otra manera, por satisfacer la creciente demanda educativa de los ya saturados planteles de la ciudad de México, provocaremos un mayor deterioro de la calidad de su educación.

Estoy convencido, también de que un esfuerzo - combinado entre Federación, estados y municipios puede lograr - que en cada región se establezcan centros para capacitar nues- tra mano de obra, incluyendo la capacitación artesanal, para - arraigar a la población en sus comunidades de origen y fortale- cer a nuestras culturas regionales y, en consecuencia, a la -- cultura nacional.

Los centros de difusión cultural -museos, bi-- bliotecas, teatros, cinematógrafos- no pueden ser patrimonio - exclusivo de los grandes centros de población. Para descentra- lizar cabalmente en todos los ámbitos, hemos de considerar una - más adecuada distribución de los beneficios de la cultura que - la haga más accesible, inclusive a pequeñas comunidades.

Postulo que el florecimiento de la cultura re-- gional es camino y meta de la descentralización de la vida na-- cional. Habremos de estimular, apoyar y fortalecer todas las - manifestaciones superiores del espíritu que en la provincia tie- nen asiento.

La descentralización de la vida nacional ha de- ser un movimiento eficaz, gradual, firme y sistemático. Descen

tralizando haremos fuerte a la Nación, más eficiente a la economía y más justa e igualitaria a nuestra sociedad. Enfrentar el reto de la descentralización de la vida nacional es inaplazable. Conduciremos el cambio dentro del sistema de planeación democrática, en libertad y justicia, con orden y eficacia. (97)

(97) De La Madrid Hurtado, Miguel. Siete Tesis Fundamentales de la Campaña. Descentralización de la Vida Nacional. - Talleres Gráficos de la Nación. México 1981, Pág. 85.

- b) Ejemplo inmediato del Proceso de Descentralización será la descentralización de la Administración Pública.

El Licenciado en relaciones internacionales, Secretario Particular del Candidato del PRI a la Presidencia de la República Licenciado Emilio Gamboa expuso en la última reunión de Consulta popular convocada por el PRI a través del Instituto de Estudios, Políticos, Económicos y Sociales; lo siguiente: "La Descentralización de la Administración pública como requisito indispensable para el desarrollo Nacional". Idea que quiero ampliar y precisar en razón y atención del presente documento de la siguiente forma: "Ejemplo inmediato del Proceso de Descentralización será la Descentralización de la Administración Pública, como requisito indispensable para el Desarrollo Nacional". Una vez explicada y ampliada la anterior idea, pasemos a la explicación de lo anterior, en las autorizadas palabras del Secretario Particular del Candidato, -hoy en día Secretario Particular del Presidente de la República Mexicana,-.

"Descentralizar la Administración Pública es un gran reto, tanto por su magnitud como por su complejidad: No será sencillo porque se afectaron intereses.... son muchos años de -

historia y de vicio en los que el centro ha sido el motor de la vida nacional". (98)

Agrega "El proceso de descentralización de la Administración Pública deberá contar con el decidido apoyo de gobernantes y base popular, tendrá que ir, desde un programa para -- dar a conocer en qué consiste, hasta implantar un mecanismo normativo y de control que asegure su cumplimiento.- Nos ha explicado el proceso, ahora nos explicará lo que comprenderá el Proceso de descentralización de la Administración Pública- abarcará, desde la simple delegación de facultades, pasando por la desconcentración territorial, hasta la descentralización administrativa y la transferencia de recursos y responsabilidades, por la vía de la concertación del gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales.

"La descentralización de la Administración Pública, como apoyo y catalizador de la descentralización de la vida nacional, deberá estar inscrita dentro del Plan Nacional de Desarrollo,- quiero comentar que en el primer Informe de Gobierno - del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado se inscribe la descen-

(98) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México 1982. Pág. 33.

tralización de la Administración Pública, remito a el cordialmente- para asegurar, su congruencia con las demás acciones de gobierno y, deberá también, convertirse en elemento de demanda de arraigo de la planeación democrática. Planeación que contenga los anhelos, deseos, aspiraciones y reclamos de la ciudadanía, que sea participativa y rectora, que sea, en suma, un pacto social que dirija nuestros destinos" (99)

La descentralización de la Administración Pública - Federal, tanto central como paraestatal en cuanto a efectos se refiere, manifiesta el Lic. Emilio Gamboa que sus efectos de la descentralización de la Administración Pública llegarán a lugares señalados por la participación popular.

El aspecto humano se precisa en lo siguiente: La - administración pública maneja muchos recursos humanos y de sus sueldos viven un gran número de familias. No se vale jugar con sus justas aspiraciones, ni cambiarlas de habitat por simple decreto, y en mi opinión la descentralización como forma de organización administrativa siempre deberá de tener presente lo expuesto, para evitar injusticias socio-económicas, que a fin de

(99) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México 1982. Pág. 33.

cuentas perjudican el desarrollo de la nación.

Continúa diciendo el Lic. Emilio Gamboa en la des--centralización de la Administración Pública los Sindicatos y la FSTSE, habrán de jugar un papel de primerísima importancia, ya que se requiere su apoyo y compromisos. (100)

Lo anterior, nos lleva a reflexionar seriamente, - sobre la modalidad y los tiempos en que habrá de operar la des--centralización de la Administración Pública.

Consciente de esto - dice el Licenciado Emilio Gamboa- "quiero destacar dos cuestiones que considero fundamentales para la descentralización de la Administración Pública" La primera se refiere a la capacitación y adiestramiento de quienes recibirán nuevas responsabilidades.

Paralelamente a esta capacitación, se requiere de -- elementos normativos - Leyes, Decretos, Convenios entre Estados y Federación que aseguren uniformidad en los Procedimientos y en los Controles, así como de un sistema de remuneraciones justas.

(100) La segunda cuestión fundamental señala, que es la - Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México 1982. Pág. 34.

necesaria revisión que habremos de hacer todos los priistas - para mejorar nuestro Instituto Político, para superarlo y re-- forzarlo en su organización seccional, municipal y estatal. El Partido Revolucionario Institucional tendrá que continuar aban-- derando las mejores causas de la sociedad mexicana, pero forta-- leciendo su organización frente a una nueva situación estructu-- ral. Además dice: que el PRI (Partido Revolucionario Institu-- cional) tendrá que ser apoyo de la Administración Pública en su proceso de descentralización (101).

"Señor Candidato -hoy Señor Presidente-, Usted ha di-- cho que es un clamor popular que sea la administración pública, - el eje central y el elemento conductor del proceso de descentra-- lización de la vida nacional; las siguientes son algunas de las áreas en que se pondrá énfasis en esta acción: educación, salud, asentamientos humanos, hacendaría, agraria, agropecuaria y pro-- tección ambiental. Es mucho lo que habrá de hacer para lograr - su implantación." (102).

Descentralizar la Administración Pública no será só-- lo una bandera o postulado de Campaña, es la intención inquebran--

(101) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División del Norte 1354, México 1982. Pág. 34.

(102) Idem. Pág. 34.

table, el compromiso de un candidato que aspira a gobernar este país. (103).

Descentralizar la vida nacional que tiene su apoyo en la Descentralización de la Administración Pública es responder con hechos, lógicos y objetivamente razonados, al clamor -- ciudadano, que se ha venido manifestando con sinceridad en la Consulta Popular. Al respecto puedo decir que la está haciendo bien el Presidente en campaña.

(103) Federalismo. Cuaderno de Consulta Popular. Colección de Publicaciones del IEPES, Editada por la Subdirección de Difusión, División de Norte 1354, Pág. 34.

IV. CONCLUSIONES

La descentralización de la vida nacional - como propósito del Plan de Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado está fundado en el Derecho. - Como el Presidente lo ha afirmado "Crear en el Derecho es creer en la razón". Pero en la razón de la vida regulada por un conjunto de Normas Jurídicas.

Porque el Derecho al ser un conjunto de reglas jurídicas para ser eficaces necesitan enmarcarse -- dentro del marco territorial, temporal y espacial de un Estado. De aquí que el imperativo es de que toda sociedad humana se encuentre siempre regulada por un orden -- jurídico preestablecido, que es el Derecho. Ahora bien - la descentralización como lo hemos visto en el transcurso del presente documento, constituye una importante forma - de organización administrativa, su importancia es de tal magnitud por las ventajas que presenta que actualmente -- en todas las Secretarías de Estado se continúa con un proceso de descentralización de diversas Unidades Administrativas.

Es indudable que si la descentralización de la vida nacional cumple sus objetivos, entre ellos el -- principal para mí, es la creación de nuevos polos de desarrollo estatal, tanto en las zonas fronterizas como en los puertos y en general en toda la República superaremos la lacerante crisis nacional. Fundo mi razonamiento en que creando nuevos polos de desarrollo habrá mayores fuentes de trabajo, lo que repercutirá en un mayor desarrollo local. De aquí que la Descentralización bien entendida y bien utilizada sea el impulso para salir tanto de la crisis económica, como de el subdesarrollo. México como nación tiene historia, una historia brillante y dentro de esta historia ha tenido un papel distinguido -- el Municipio, como se consagra en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Considero que la función legislativa del Estado Mexicano se debe fortalecer como función normativa para agilizar la administración pública del estado mexicano, es por lo que -- creo conveniente que una acción prioritaria del poder legislativo dentro de su competencia es hacer cumplir la acción legislativa en los términos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que compete a la función jurisdiccional del Estado Mexicano pienso; que esta constituirá en el presente gobierno mexicano, la estrategia que hará llegar a la justicia de manera ágil, oportuno y eficiente a todo el territorio nacional.

La expedita impartición de justicia debe de ir unida a la eficiencia en la prestación del servicio, para que de esta forma se garantice la libertad, la paz y la auténtica justicia social.

En el presente sexenio, el poder judicial asume los propósitos de hacer justicia en el ámbito de su competencia. Mediante la función jurisdiccional en todo el territorio nacional, de acuerdo con la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes y reglamentos que de ella emanen; así como también regular y vigilar el cumplimiento de las leyes decretadas por el C. Presidente Constitucional; así como preservar - el estado de Derecho de la Nación.

Lo realizado hasta el presente en esta actividad pone de manifiesto el interés de nuestro gobierno, en el bien del

del pueblo mexicano. Los hechos lo comprueban, al haberse extinguido varias corporaciones de policía que no tenían fundamentación jurídica.

Aún falta mucho por hacer, como extinguir la corrupción, y prioritariamente humanizar la acción de la justicia de México.

En Síntesis.- Por lo que compete a la función administrativa como función ejecutiva federal es una vinculación jurídica intrínseca del doble carácter del presidente establecida en nuestro sistema constitucional. En esta forma la función del estado puede estar dividida en varias subfunciones, pero su función en sí, es una sola de servir por el derecho, como la forma más elaborada de la organización humana a la sociedad; pero --- bien dividida para un mejor servicio en las tres funciones esenciales del estado que son la función legislativa; la función jurisdiccional y la función administrativa.

Siempre que las estudiemos observaremos que no existe una puridad exclusiva en ellas, sino una auténtica y verdadera interrelación de funciones, en la cual unas se complementan con otras.

Como sabemos, dentro de esta importante función en estudio, la entidad que se utiliza para la realización de la función administrativa como función ejecutiva federal la constituye la presidencia de la República, la cual es el apoyo admi--

nistrativo directo a partir del cual el Presidente de la República despliega las directrices básicas que han de seguir concretando los propósitos del Gobierno Mexicano, entre las cuales se encuentra actualmente "La Descentralización de la Vida Nacional". Por otra parte sus programas buscan consolidar las acciones de instrumentación y coordinar la operatividad del Plan Nacional de Desarrollo.

Con fundamento en lo anterior, expreso porque tengo plena convicción, de que el rumbo que seguirá México en el presente sexenio, es el rumbo que señale nuestro Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último agregaré que la función administrativa - como función ejecutiva se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1983.

Considero que para la Descentralización continúe --avante se realicen acciones tan importantes como las que se han venido desarrollando, en orden de importancia:

- 1ª.- Que se fomenten en forma continua y respetuosa las relaciones con los Estados, así como también con los municipios.
- 2ª.- Que el Convenio Único de Desarrollo, se promueva debidamente entre la Federación y los Gobiernos de los Estados y estos últimos con sus

respectivos municipios.

- 3ª.- Que el municipio se le fortalezca política y -
administrativamente, así como también económica y culturalmente de recursos.
- 4ª.- Que sean puestas en práctica las reformas al -
artículo 115 Constitucional de ipso-facto y --
que al frente de ellas se encuentren Licenciados en Derecho.
- 5ª.- Que se promuevan los polos de Desarrollo que -
se tenían planeados realizar, en los Estados -
de la República Mexicana.
- 6ª.- Que se continúe con el Proceso de Descentrali-
zación en materia de educación en toda la Repú-
blica Mexicana.
- 7ª.- Que se continúe con el Proceso de Descentrali-
zación en materia de salud, creando en cada Es-
tado de la República grandes Centros de aten-
ción para los enfermos; así como el Centro Mé-
dico Nacional, un Centro Médico la Raza, una -
Magdalena de las Salinas, etc., así también es
justo que Colima y demás Estados de la Repúbli

ca cuenten con idénticos centros de salud, aún cuando se les pongan otros nombres, para evitar más sufrimientos a nuestros compatriotas, en el traslado a la Ciudad de México.

- 8ª.- Que el Proceso de Descentralización de la Administración Pública Federal se continúe realizando previo estudio, de las Direcciones y Unidades que sean susceptibles de Descentralizar.
- 9ª.- Que el Proceso de Descentralización se afiance y prosiga en otras áreas y no se quede estática, sino que avance.
- 10ª.- Que el Proceso de Descentralización en el campo reafirme la seguridad de trabajo del campesino, propugnando por lograr una mejor integración del sistema de abasto y que elimine el intermediarismo.
- 11ª.- Que en el Proceso de Descentralización de la Administración Pública se fomenten las relaciones de Cordialidad en forma continua entre el titular del Poder Ejecutivo y sus Secretarios de Estado, así como también con los Subsecretarios

rios de Secretaría de Estado y los Oficiales -
Mayores de Secretaría de Estado.

12ª.- Que por la vía de la Descentralización que se otorguen facultades a las Autoridades Municipales tomadas de los ámbitos Federal y Estatal.

Por lo que corresponde a la Centralización podemos decir que así como estudiamos anteriormente esta forma de Organización Administrativa, el conjunto de órganos que desempeña esta forma de Organización en el presente régimen están bien -- coordinados, tanto en estructura como en acción, ello se logró vinculándolos entre sí.

El comentario sobre la centralización lo podemos explicar unido en forma paralela a la desconcentración Administrativa y ello nos hace ver que su existencia es coexistente.

La práctica diaria de los asuntos realizados ante la Administración Pública nos hace ver que no hay un régimen de gobierno exclusivamente centralizado o un sistema desconcentrado.

Es más puedo afirmar sin temor a equivocaciones que los dos sistemas o formas de Organización Administrativa, no se contraponen entre sí.

Así vemos que la Organización Centralizada, busca el perfecto equilibrio entre los órganos de la Administración Pública, por lo cual resultará incomprensible la actuación de un

solo órgano, es por lo que siempre se busca la unidad.

Observamos que ambas formas de Organización Administrativa muestran como fin primordial distribución de las competencias de los órganos que conforman la Organización Administrativa.

Entendemos porque dándole ciertas facultades para la actuación y decisión a sus órganos de la Administración Pública, surge la desconcentración.

Observamos también que en la desconcentración el estado mexicano atribuye un limitado poder de actuación y decisión a órganos que administra más o menos directamente, los cuales corresponden a su propia estructura estatal, y que no están alejados del poder central.

También entendemos porque en la desconcentración Administrativa, mas que nada es una técnica de poder.

En tanto que la centralización tenemos clara conciencia de que lo que está afuera se atrae hacia el centro, así en esta forma organizativa en la centralización existe un centro del que van surgiendo distintos grados de autoridad, hasta llegar a los órganos inferiores.

La relación jurídica vimos que recibe el nombre de jerarquía, la cual se manifiesta simple y sencillamente por la subordinación.

La subordinación de la que hablamos anteriormente - como es bien sabido no es más que la dependencia de la autori-

dad menor a la autoridad mayor, y tiene su expresión un tanto objetiva en el deber de obediencia, de los órganos inferiores a los superiores.

Para concluir quiero manifestar desde un punto de vista social, que es prioritario que se acabe la austeridad de los planes del gobierno mexicano, en toda la Administración Pública, así como también en todas las ramas de la producción y principalmente en el campo y en la pesca, por lo siguiente; el nivel de vida de los mexicanos de nuestros compatriotas está -- descendiendo en una forma nada positiva, así como los valores -- morales de los mismos.

Por otra parte el despido de miles de trabajadores de organismos descentralizados, de empresas, de fábricas que se afirmaba, sería la solución para salir avantes en la crisis, -- fue una medida catastrófica, porque lo que se logró con ello -- fue un retroceso en el desarrollo del país, tanto económicamente como culturalmente.

El tiempo nos está demostrando que la única solución para que nuestro país salga de la crisis económica que padece, es la apertura de miles de fuentes de trabajo; creo como el Presidente Constitucional; que para salir adelante todos, la única solución humanitaria es no vernos con egoísmo, ni con divicionismo.

BIBLIOGRAFIA

- I.- GARCIA MAYNES, EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, EDITORIAL PORRUA, S. A. VIGESIMA SEPTIMA EDICION, MEXICO, 1977.
- II.- TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, S. A. DECIMO SEXTA EDICION. MEXICO 1978.
- III.- SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, S. A. NOVENA EDICION. TOMO PRIMERO. MEXICO, 1979.
- IV.- SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S.A. NOVENA EDICION. TOMO SEGUNDO. MEXICO, 1979.
- V.- LE FUR Y OTROS. TRADUCCION KURI BREÑA, DANIEL. LOS FINES DEL DERECHO. IMPRENTA UNIVERSITARIA U.N.A.M. MEXICO, 1975.
- VI.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, S. A. TERCERA EDICION MEXICO, 1979.
- VII.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. CIEN TESIS SOBRE MEXICO. EDITORIAL GRIJALBO, S. A. SEGUNDA EDICION. MEXICO, 1982.

- VIII.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. DOCUMENTOS BASICOS: DECLARACION DE PRINCIPIOS, PROGRAMA DE ACCION, ESTATUTOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EDICION DE LA SECRETARIA DE INFORMACION Y PROPAGANDA. COMITE EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. MEXICO 1981.
- IX.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. NACIONALISMO REVOLUCIONARIO. SIETE TESIS FUNDAMENTALES DE CAMPAÑA. EDICION DE LA SECRETARIA DE INFORMACION Y PROPAGANDA DEL COMITE EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. MEXICO 1982.
- X.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. PLAN BASICO - 1982-1988 Y PLATAFORMA ELECTORAL. EDICION - DE LA SECRETARIA DE INFORMACION Y PROPAGANDA DEL COMITE EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. MEXICO 1982.
- XI.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES DE HOY. EDITORIAL DIANA. PRIMERA. EDICION. MEXICO, 1982.

- XII.- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. PENSAMIENTO POLITICO. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1981.
- XIII.- MAQUIAVELO, NICOLAS. EL PRINCIPE. EDITORIAL EPOCA, S. A. EDICION ANOTADA, MEXICO 1979.
- XIV.- O. RABASA EMILIO. CABALLERO GLORIA. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION. GRAFICAS AMATL, S.A MEXICO, 1982.
- XV.- DEL RIO GONZALEZ, MANUEL. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. CARDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1981.
- XVI.- LA REPUBLICA. ORGANO DE DIFUSION DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL N° 433 MEXICO, 1982.
- XVII.- SOTO PEREZ, RICARDO. NOCIONES DERECHO POSITIVO MEXICANO. EDITORIAL ESFINGE, S. A. DUODECIMA EDICION. MEXICO, 1982.
- XVIII.- CERRONI, UMBERTO. INTRODUCCION AL PENSAMIENTO POLITICO. EDITORIAL SIGLO XXI EDITORES. - DECIMA EDICION EN ESPAÑOL. MEXICO 1979.

LEGISLACION CONSULTADA

- XIX.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EDITORIAL PORRUA, S. A. SEPTUAGESIMOTERCERA EDICION, MEXICO, 1983.
- XX.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. EL DIA 22 DE DICIEMBRE DE 1976.

DICCIONARIOS CONSULTADOS

- XXI.- HARO TECGLÉN, EDUARDO. DICCIONARIO POLITICO. EDITORIAL PLANETA, S. A. CUARTA EDICION. -- BARCELONA ESPAÑA, 1976.
- XXII.- DICCIONARIO ILUSTRADO BASICO SOPENA. EDITORIAL RAMON SOPENA, S. A. IMPRESO EN BARCELONA ESPAÑA, 1973.
- XXIII.- MARTINEZ SILVA, MARIO. DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA. 1a. EDICION EDITORIAL COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA, A. C. -- MEXICO, 1980.