



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ENFOQUE SOCIO-JURIDICO DE LA DESCENTRALIZACION
ADMINISTRATIVA COMO POSIBLE SOLUCION A LOS
PROBLEMAS SOCIALES EN MEXICO".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LILIANA ALEJANDRINA ROBLES VARGAS



MEXICO, D. F.

1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	pág.
I N T R O D U C C I O N	1
CAPITULO I	
LA ADMINISTRACION PUBLICA	
1.- Concepto	3
a) Sentido etimológico	3
b) Como la han definido los autores	5
c) Desde el punto de vista objetivo y subjetivo	11
d) Como auxiliar del poder ejecutivo	16
e) Diferencias entre administración y gobierno	22
f) La personalidad jurídica de la adminis- tración pública	25
g) El derecho que se encarga de regular a la administración pública. Derecho administrativo	28
2.- Estructura	29
3.- Sus fines	31
4.- Función administrativa	35
a) El poder público y la separación de poderes	35

	pág.
b) La Función Administrativa desde un punto de vista objetivo y subjetivo.....	40
c) Definición de Función Administrativa según los autores.....	42
d) El sujeto de la Función Administrativa.....	47

CAPITULO II

CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1.- Concepto.....	52
a) Definición.....	52
b) Características de la Centralización Administrativa.....	55
c) Centralización Política.....	56
d) Composición de la Centralización administrativa.....	60
2.- Las Secretarías de Estado.....	63
a) Concepto de Secretaría de Estado y Ministerio.....	63
b) Características.....	71
c) Diferencias entre la Secretaría de Estado y el Ministerio.....	73
d) El Gabinete.....	81
e) La designación de los miembros del Gabi--	

	pág.
nete.....	84
f) Estructura de una Secretaría de Estado y de un Ministerio.....	87
f.1) Subsecretaría.....	90
f.2) Oficialía Mayor.....	92
f.3) Direcciones Generales.....	93
f.4) Subdirecciones Generales.....	95
g) Número de Secretarías.....	96
3.- Los Departamentos Administrativos.....	99

CAPITULO III

FUNDAMENTO JURIDICO

1.- Constitución.....	104
a) Base Constitucional de la Administración Pública en General.....	104
b) Base Constitucional de la Descentraliza-- ción Administrativa.....	107
2.- Leyes.....	112
a) Base Legal de la Administración Pública en General.....	112
b) Base Legal de la Descentralización Admi-- strativa.....	119
3.- Reglamentos.....	127

CAPITULO IV

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA
COMO POSIBLE SOLUCION SOCIAL

1.- Desde el punto de vista Jurídico.....	132
a) Concepto y Origen.....	132
b) Desmembramiento de la centralización.....	136
c) Diferencias con la Desconcentración.....	141
d) Su personalidad jurídica.....	142
2.- Desde el punto de vista Económico.....	146
a) La función económica del Estado.....	148
b) Necesidad económica de crear entes des- centralizados.....	150
c) Criticas a la intervención del Estado en la Economía.....	154
3.- Los Beneficios que ha obtenido la Sociedad desde su creación.....	163
a) La evolución de la Administración Pública en el Estado Moderno en beneficio de la Sociedad.....	163
b) Los Organismos Descentralizados como un logro administrativo en pro de la Sociedad.....	174
Conclusiones.....	187

	pág.
Bibliografía.....	190
Legislación.....	205

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

La División de Poderes no debe entenderse como una oposición entre los diferentes órganos que no tienen obligación Constitucional de coordinar sus esfuerzos para la obtención de los fines del Estado. La División de Poderes representa la diferenciación y especialización de las funciones de cada poder, coordinando los Poderes y las funciones entre sí para asegurar la unidad de actuación del Estado.

Las características de la vida moderna han propiciado el desarrollo de una tendencia prácticamente universal que se manifiesta en el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes u órganos del Gobierno; pues en México es indiscutible que el Presidente de la República constituye el centro del Poder Político del Sistema, y que ejerce un marcado predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial.

El estudio de las características y atribuciones del Titular del Ejecutivo como órgano político administrativo, es compartido por los Derechos Constitucional y Administrativo.

Es prácticamente imposible que el Presidente de la República pueda encauzar por sí sólo la compleja actividad - que requiere el ejercicio de sus atribuciones. El Titular del Ejecutivo necesita una serie de Órganos auxiliares, subordinados jerárquicamente a él, o bien con personalidad jurídica propia, que posibiliten una inteligente y eficaz marcha de la Administración Pública para la obtención de un mayor beneficio a la Sociedad Mexicana

CAPITULO I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.- CONCEPTO.

- a) Sentido Etimológico.- En un concepto vulgar la idea que nos surge en la mente, sin más investigación, al enunciarse el verbo administrar corresponde al orden de los bienes materiales y económicos, como el del cuidado y atención a los bienes, negocio y haciendas. También se toma adnos administrar como sinónimo de dar o acción dirigida a un fin, como es el caso de administrar medicinas, sacramentos, etc. Cuando hablamos de bienes en administración se hace referencia a aquéllos que son manejados a nombre y cuenta de otro. (1)

Primeramente para definir o conceptuar un término es necesario, por supuesto, establecer las raíces del vocablo, y en este orden de ideas tenemos que atendiendo a su etimología el término administración se deriva de la palabra latina administratio-

(1) López Alvarez Francisco, La Administración Pública y la Vida Económica de México, 2a. ed, Porrúa, México, 1956, pág. 23.

onis (dirección, ejercicio, servicio), y administrar viene de ad, a, y ministrar, servir, cuidar.- También se hace derivar administrar de administrag se, ad manus trahere, traer a mano; trahere hace-tractum, surgiendo de ahí la última radical del -- sustantivo administrador. El administrador ministra, maneja, sirve, provee, ejerce un cargo. Administrarse, verbo proveniente de la voz minister -- (que sirve o ayuda), se forma mediante el tema minis, contrapuesto a magis, que nos sugiere la idea de actividad subordinada, carácter que resulta visible en términos como ministro e inclusive administración, entendida como servicio. (2)

De lo anterior podemos simplificar diciendo que el vocablo proviene del latín donde se forma con las palabras ad y ministrare, que significa servir (3), o, según otros por contracción de ad manus trahere, que implica alusión a la idea de manejo o ges-

(2) Ibid, pág. 22 y 23.

(3) Diccionario de la Lengua Española editado por la Real Academia.

ción (4), desprendiendo de ésto que la administración alude a gestión de asuntos o intereses; pero una gestión subordinada. (5)

Por su parte el Diccionario de la Lengua Española, nos dice que administrar equivale a gobernar, regir o cuidar, y el administrador lo define, en una de sus acepciones, como la persona que administra bienes ajenos, claro es también cabe la administración de los bienes propios, pero la acepción antes transcrita encierra una idea perfectamente aplicable a la Administración Pública, donde el administrador gestiona siempre bienes e intereses ajenos: los de la comunidad política a la que él se limita a servir. (6)

- b) Como lo han definido los autores.- Son numerosos los criterios con los que se ha pretendido delimitar el contenido del concepto de administración Pública. De entre ellos, por su importancia e in-

(5) Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Vol I, 7 ed, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, pág 27 y 28.

(6) Ibid, pág 28 y 29.

fluencia sobre los tratadistas hemos de mencionar el pensamiento de Otto Mayer, el cual llega a establecer su famosa definición negativa. La Administración Pública es toda aquella actividad del Estado que no es legislación ni jurisdicción. La definición más completa desde este punto de vista se debe a Fritz Fleiner, quien entiende por administración toda la actividad del Estado o que cualquier otra corporación de Derecho Público desarrolle, en su propio orden Jurídico, para alcanzar sus fines esenciales, y no pertenezca a la esfera de la Legislación ni de la Administración de Justicia. (7)

Administración, en fin, según vemos en el pensamiento de Alessi, es la emancipación de actos de producción Jurídica complementarios (cuando menos de actividad auxiliar de éstos), en aplicación concreta del acto de producción Jurídica primario y abstracto contenido en la norma legislativa: actos de producción Jurídica del Órgano estatal como parte de las relaciones a las que los actos se refie-

(7) López A., op. cit., pág 70 y 71

ren. (8)

Rafael Bielsa (9), por ejemplo, define la Administración Pública como la actividad general del Estado, externa e interna, Jurídica y Social, que tiene por fin proveer a las necesidades colectivas cuya satisfacción entra en los fines del Estado. (10)

-
- (8) Alessi, Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, 3ª ed, TI, Bosh casa editorial, Barcelona España, 1970, pág 8.
- (9) Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Roque Depalma editor, 5a. ed, Buenos Aires, 1955, TI, pág. -- 202 en nota.
- (10) Carrillo Patraca, Joaquín, "La Naturaleza Intrínseca de la Función Administrativa" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos), Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976, - Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica Número 5, México, 1977, pág. 79.

Merkl (11) entiendo por administración las funciones de aquel complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar instrucciones del órgano superior y en el deber de obedecerlas del órgano inferior. Así administración para Merkl es la actividad de órganos ejecutivos dependientes. (12)

La posición de Kelsen, es que la administración lo mismo que la Jurisdicción es ejecución inmediata de la ley y mediata de la Constitución, a sea, en primero y segundo grado respectivamente (13). La Administración Pública nos dice Canasi es el Instrumento que regula el funcionamiento del Estado, y sin ella éste no podría existir y desenvolverse para sus diversos fines. (14)

(11) Merkl, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, págs 12 a 59.

(12) Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, II, Ediciones Glern S.A., Buenos Aires, - 1965, pág 50 a 52.

(13) Canasi, José, Derecho Administrativo, Vol I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972, pág 19.

(14) Ibid, pág 1.

Para Linares la administración es aplicación de -- normas generales e individuales a través de normas individuales y de sus hechos de operación material. (15)

Por su parte García Oviedo señala que la adminis-- tración no es una mera ejecución de la ley. Su -- función es mucha más amplia (16). Administración-- presupone poder de iniciativa, con lo cual queda - excedido el marco de la simple ejecución de la nor-- ma. (17)

El concepto de Administración Pública no se puede obtener adoptando el punto de vista de las funcio-- nes del Estado, indica Garrido Falla, ni siquiera-- es correcto, como tantas veces ha propuesto la doc-- trina alemana, partir de la tripartición de funcio--

(15) Linares, Juan Francisco, Fundamentos de Derecho Ad-- ministrativos, Editorial Astrea, Buenos Aires, - - 1975, pág 60.

(16) García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo, Ma-- drid, 1943, TI, pág 7 y 10.

(17) Marienhoff, M., op.cit, pág 84

nes para, después de definir positivamente la legislación y la jurisdicción, concluir que la administración es aquello que queda de la actividad estatal una vez que se ha prescindido de lo que constituye típicamente aquellas otras dos funciones.

(18)

Diremos pues, que el concepto jurídico de administración pública nos lleva a considerarla como una esfera de actividad concreta y libre del Estado en orden a la consecución de sus fines, aplicando en el orden técnico los medios más idóneos y eficaces. (19)

Para dar la noción de Administración Pública son varias las concepciones expuestas, las principales son las siguientes:

- 1º Administración como actividad equivalente a la de gobierno.
- 2º Administración como actividad subordinada a la de gobierno.

(18) Garrido F., op.cit, pág 36

(19) López A., Fco., op.cit, pág. 28

- 3° Administración como actividad total del Estado (Constitución y Administración).
- 4° Administración como actividad del Poder Ejecutivo.
- 5° Administración como actividad estatal que tiene en miras el funcionamiento de los servicios públicos.
- 6° Administración como actividad del Estado que no es legislación ni justicia.
- 7° Administración de acuerdo con el contenido de los actos de la actividad del Estado.
- 8° Administración como actividad de órganos ejecutivos. Merkl.
- 9° La Administración como actividad del Estado -- que debe ejercerse dentro del orden Jurídico y de acuerdo con los fines de la ley. (20)

c) Desde el punto de vista objetivo y Subjetivo.

Es preciso que examinemos los dos puntos de vista en que se puede encuadrar a la Administración Pública; en primer lugar tenemos el sustancial, material u objetivo en el cual diremos, que la administración resulta caracterizada en base a la natura-

(20) Marienhoff, M., op.cit, pág 44 a 53.

leza jurídica interna del acto administrativo, con tal prescindencia de la índole del órgano o del agente productor del acto. Se prescinde, pues, del autor del acto; sólo se tiene en cuenta el acto en sí mismo. (21). Este criterio toma en cuenta la naturaleza jurídica interna de la actividad desarrollada, con total prescindencia del órgano o del agente productor del acto o de la actividad como ya habíamos apuntado. En ese orden de ideas, de acuerdo, a este criterio, puede haber actividad administrativa, stricto sensu, no sólo en la que desarrolle o despliegue el Órgano Ejecutivo, que es a quienes normal o preferentemente le están asignadas dichas funciones, sino también en la que, al margen de las suyas específicas, realicen los órganos legislativo y judicial. (22)

Ahora bien en los estudios científicos del derecho administrativo, predomina la concepción objetiva de administración pública, en cuyo mérito pertenece a la órbita del derecho administrativo la regulación de cualquier acto de función administrativa

(21) Ibid, pág 43

(22) Ibid, pág 77

aunque no sea cumplido por el llamado Poder Ejecutivo. (23)

En efecto, la Administración Pública, en sentido objetivo, o actividad administrativa, es necesariamente una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo (24), es la administración activa, separada de la legislación y de la Justicia, es decir, es la administración pública administrativa. (25)

En segundo lugar existe el punto de vista subjetivo u orgánico en donde administración pública, es así el orden de órganos estatales a los que se atribuye la función administrativa como competencia característica y normal (26). Se suele utilizar este punto de vista para denominar a las autoridades, funcionarios, agentes, es decir, al conjunto de personas físicas o individuos que apodícanamente ejercen la competencia y exteriorizan la vo-

(23) Ibid, pág 39.

(24) Garrido F., op.cit, pág 40

(25) Canasi, F., op.cit, pág 42

(26) Alessi, R., op.cit, pág 10

luntad del Estado en sentido lato. (27)

El concepto de Administración Pública en sentido - subjetivo no es sino el sujeto de aquella activi-- dad; por consiguiente la Administración Pública es un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo (28). Podemos decir que para nuestro Derecho - positivo, administración en sentido objetivo es el desarrollo de la función administrativa por parte de las autoridades pertenecientes al orden administrativo, mientras que administración pública en -- sentido subjetivo es el conjunto de autoridades -- pertenecientes al orden administrativo en cuanto - desarrollan una función materialmente administrativa. (29)

En nuestra opinión la Administración Pública puede ser considerada desde dos puntos de vista: subjeti vo y objetivo, en el primer sentido se entiende - por administración pública un conjunto de entes; -

(27) Canasi, F., op,cit, pág 42

(28) Garrido F., op.cit, pág 42

(29) Alessi, R., op,cit, pág 42

en el segundo, una actividad. (30)

Existen autores que tocan un tercer punto de vista, es decir la Administración en sentido formal, - la cual comprende, al decir de Zanobini, todas las decisiones que tienen la eficacia propia de actos administrativos, cualquiera que sea su contenido y los sujetos que las hayan dictado. (31). Para Marienhoff el concepto de administración en sentido formal es impreciso y vago, tanto es así que algunos autores, como Fraga, Laubadere, etc., lo asimilan al concepto subjetivo u orgánico, el autor estima que la consideración de la actividad administrativa ha de reducirse a los criterios objetivo o subjetivo, debiendo optarse por uno de éstos, todo ello sin perjuicio a la forma de los actos administrativos, cuestión ajena a la que el autor -- considera. (32)

(30) Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, 5° ed, Editorial Tecnos, Madrid, 1974, -- pág 26.

(31) Canasi, F., op.cit, pág 42

(32) Marienhoff, M., op.cit, pág 78

d) Como Auxiliar del Poder Ejecutivo.

Se han suscitado en diversas ocasiones polémicas -- respecto de que si la administración pública forma o no parte del Poder Ejecutivo, en este sentido -- hay autores que señalan que la Administración Pública es la actividad del Estado que no es legislación ni justicia, esta teoría, llamada también residual, considera administración toda la actividad del Estado que no es legislación ni justicia. En términos generales, esta tesis es exacta, pues, -- efectivamente, administración es la actividad estatal, que, con relación a la actividad total del Estado, resta después de deducidas la legislación y la Justicia. (33) Así pues la administración como actividad del Poder Ejecutivo (34) no es aceptable, primero porque considera a la administración desde el punto de vista orgánico o subjetivo, segundo -- porque, aparte de lo anterior, cabe recordar que -- no sólo administra el órgano ejecutivo, sino también el ejecutivo y el Judicial (35). Esta concep

(33) Ibid, pág 47 y 48

(34) De Laubadém, André, Traité élémentaire de droit -- administratif, pág 159

(35) Marienhoff, M., op.cit., pág 47

ción es compartida por algunos autores al decir -- que la organización administrativa debe abarcar la organización del poder legislativo y del Judicial- (36).

Asimismo Linares señala que no se deben seguir cri- terios como el orgánico, pues no compartimos una - definición puramente orgánica, como la consistente en afirmar que administración es lo que hacen el - Poder Ejecutivo y sus dependencias; o lo que hacen los órganos estatales vinculados entre sí por rela- ciones de jerarquía-subordinación. Ello porque -- los otros dos órganos, el legislativo y judicial, - también despliegan administración en sentido mate- rial aunque marginalmente. (37)

Por otro lado existen autores que piensan que la - administración pública está encuadrada en el poder

(36) García-Trevijano, Fos, José Antonio, Tratado de De- recho Administrativo, 2º ed, III, Vol. I, Editio- - rial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, - - pág 153 y 154.

(37) Linares, Fco., op.cit, pág 61.

ejecutivo, este encuadramiento se demuestra con -- argumentos deducidos de la Historia y del Derecho Positivo (38); casi con las mismas palabras el -- maestro López nos señala que la Administración Pública se ha hecho consistir exclusivamente en la -- actividad de uno de los Poderes, es decir del Ejecutivo, a través de actos regulados por una norma de Derecho, el derecho administrativo. (39) y termina diciendo -la administración pública debe ser entendida primordialmente como la función de uno -- de los Poderes, refiriéndose al Poder Ejecutivo, -- dentro del amplio campo de la administración estatal. (40)

Desde el punto de vista formal la administración pública es parte, quizá la más importante, de uno de los poderes en los que se halla depositada la -- Soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo (41). Con una variante algunos autores mexicana

(38) Entrena C., R., op.cit, pág 27

(39) López A., Fco. op.cit, pág 42

(40) Ibid, pág 24

(41) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 23° ed. Porrúa, México, 1984, pág 119

nos sostiene la idea que la Administración Pública Federal forma parte del Poder Ejecutivo, creemos que lo correcto es afirmar que la administración Pública Federal es solo un auxiliar del Ejecutivo Federal, y que por ningún motivo forma parte de él. (42)

García Oviedo señala también a la administración como una de las actividades funcionales del Estado que es un concepto más restringido, y afirma este autor que de las tres funciones del Estado, la función del Ejecutivo es función de Administrar. Indistintamente afirma, se puede hablar de ejecución y administración. (43)

Finalmente existen algunos autores que consideran la inexistencia de la administración Pública dentro del Poder Ejecutivo, así como también tratan de esclarecer el porqué de las opiniones de los autores que pretenden incluir en el Ejecutivo Federal a la Administración Pública; tal es el caso --

(42) Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, 2a. ed., Porrúa, México, 1983, pág. 30

(43) Canasi, F., op.cit., pág 37

del propio maestro López el cual nos señala que la administración, en sentido amplio, es la actividad total del Estado para la realización de sus fines-necesarios y contingentes, es actividad de los - - tres poderes. Desde un punto de vista más restringido entiende por administración pública la actividad del poder ejecutor en la realización de los fines del Estado que le corresponden en razón de su competencia (44) y concluye señalando que Latu sensu, la Administración Pública encierra la esfera de acción del Estado en general a través, no sólo de sus tres poderes clásicos, sino que también se incluye la actividad de las demás corporaciones de Derecho Público, como el Municipio, para realizar los fines necesarios y contingentes que le son propios.

La Administración Pública strictu sensu, la entendemos como el círculo contenido por el más amplio de la Administración Latu Sensus, y que abarca la actividad concreta del Poder ejecutor encaminada a la realización de los fines del Estado de interes-

(44) López A., Fco., op.cit, pág 41.

general. (45)

Por su parte el Maestro Serna Rojas nos dice que es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los Poderes de Estado, es decir al Poder Ejecutivo, que es el Órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado. (46) Nosotros, de acuerdo con la doctrina preponderante en la actualidad, nos inclinamos por la concepción formal de la Administración Pública; concepción que se desgrana en las siguientes afirmaciones:

- 1.- La Administración Pública consiste en un complejo orgánico y una serie de entes, -los entes públicos menores- encuadrados en el Poder Ejecutivo.

(45) Ibid, pág 73.

(46) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 8° ed, TI, Porrúa, México, 1977, pág 460

- 2.- Dichos órganos y entes realizan funciones de índole legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Estas funciones constituyen la Administración Pública en sentido objetivo.
- 3.- A sensu contrario, no puede hablarse de una función administrativa desarrollada por el poder legislativo o el poder judicial.
- 4.- Dentro del Poder Ejecutivo se comprende también el Gobierno, por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquél y la Administración Pública. (47)

Suscitada la duda acerca de si ambos términos (Poder Ejecutivo y Administración) eran equivalentes, o no, en su extensión. Hemos de afirmar ahora la no equivalencia de dichos conceptos y hemos de utilizar precisamente la idea de gobierno para referirnos a esa extensión en más que el poder ejecutivo tiene respecto de la Administración. (48)

e) Diferencias entre Administración y Gobierno.

Es cierto que de alguna manera se ha intentado de-

(47) Entrena C., R., op.cit, pág. 28

(48) Garrido F., op.cit, pág 58

finir a la Administración Pública equiparada al -- concepto gobierno, lo cual desde nuestro punto de vista es erróneo, pero independientemente de nuestra concepción es necesario aludir la idea que -- nuestros profesores tienen al respecto.

Existe el pensamiento de que la Administración como actividad es equivalente a la de gobierno. El Gobierno de un país no está circunscrito a una de las expresadas ramas especiales (legislación, justicia y administración); se halla insertado en las tres ramas simultáneamente, por ello es incorrecto asimilar el órgano ejecutivo a gobierno, y por eso mismo en el actual proceso de la evolución del Estado es, impropio asimilar administración a gobierno (49); esta connotación puede sustituirse en la fórmula administrar es gobernar, y las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución, son medios para esos fines. Este es un concepto amplísimo, y en un sentido amplio, administración comprende de toda la actividad del Estado, pero en sentido restringido, contempla determinados aspectos de la

(49) Marienhoff, M., op.cit, pág 44 y 45

actividad del Estado (Lato Sensu). (50)

También existe la postura de la Administración como actividad subordinada a gobierno, como señala OTTO Mayer, esto es la alta dirección de aquella, y Serrigny ve en el gobierno las escalas superiores, y en la administración las escalas inferiores. (51)

Desde luego el gobierno no está concretado exclusivamente en el órgano administrador, la noción de administración no queda aclarada con decir que es una actividad subordinada a la de gobierno, aún -- faltaría expresar las notas específicas de administración que permitirán diferenciarla de la legislación y de la Justicia. (52)

En este orden de ideas cabe señalar que hay quienes afirman que el concepto gobierno difiere del de administración y abarca diversos significados, puesto que tanto significa la función más elevada-

(50) Canasi, F., op.cit, pág. 36

(51) Ibid, pág 37

(52) Marenhoff, M., op.cit, pág. 45 y 46

del poder ejecutivo, por encarar la dirección suprema de los asuntos públicos y determinar la -- orientación general de la política de un país, como también el conjunto de órganos encargados de -- esa función, y que también abarcaría a los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial (53). -- Por ello gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias, el gobierno necesita -- de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas; y la administración -- requiere que el gobierno asuma la dirección y -- orientación de los órganos públicos. El poder público es gobierno y es administración. (54)

f) La Personalidad Jurídica de la Administración Pública.

La Administración Pública no tiene, como tampoco -- la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; solo constituye una -- de los conductos por los cuales se manifiesta la -- personalidad misma del Estado (55). La Administración se desenvuelve dentro del Estado y la No--

(53) Canasi, J., op.cit, pág 33

(54) Serra R., op.cit, pág 471

(55) Fraga G., op.cit, pág 119

ción de Administración Pública es una resultante - de la que nos presenta el Estado; en este sentido - no cabe hablar de la personalidad de la administra- ción pública, por cuanto es una parte de aquél, es decir, que es el instrumento que regula su funcio- namiento en la faz ejecutiva de sus tres poderes: - legislativo, ejecutivo y judicial; todos los inte- grandes del Estado, en consecuencia, la Administra- ción Pública, como órgano del Estado, no constitu- ye en sí persona Jurídica alguna, no es una enti- dad sino una serie de organismos.

Tampoco tiene personalidad el poder ejecutivo, ni el congreso, ni el poder judicial, son todos orga- nismos del Estado, pero sin personalidad jurídica- alguna. (56)

Aunque la doctrina tradicional no reconoce que la Administración Pública Federal tenga personalidad- Jurídica, la realidad ha demostrado la necesidad - de que actúe con esa personalidad; la Administra- ción Pública es una persona Jurídica que comprende muchos órganos con personalidad. En México se re-

(56) Canasi, F., op.cit, pág 187.

conoce personalidad no sólo a las Secretarías de - Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias de la Administración Pública centralizada, sino además, a las entidades de la Administración Pública paraestatal. (57)

Además de lo anterior debemos señalar que la Administración Pública, considerada como sujeto activo de potestades administrativas, siempre es en definitiva, una persona jurídica, ya se trate de Administración central, en cuyo supuesto su personalidad recae en la del Estado, o ya se trate de la Administración Paraestatal, en cuyo caso la personalidad le corresponde al ente autárquico. (58)

Por otro lado la Administración Pública considerada como uno de los elementos de la personalidad -- del Estado requiere personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste (59), es decir, -- las administraciones públicas son personas jurídicas, por lo que, al carecer de una existencia -- psicofísica, necesitan de personas físicas que ela

(57) Faya V., op.cit, pág 28

(58) Marienhoff, M., op.cit, pág 339

(59) Fraga, G., op.cit, pág 128

boren, manifiesten y ejecuten su voluntad. (60)

Creemos que lo correcto en este punto es lo que manifiesta el maestro Marienhoff al decir que la personalidad de la Administración Pública depende del punto de vista desde el cual se le analice. Considerada como uno de los órganos esenciales del Estado, vale decir, como integrante del Poder Ejecutivo la Administración carece de personalidad, en -- ese ámbito, la personalidad no le incumbe a la administración, ni a alguno de los otros dos poderes (legislativo y judicial), sino al Estado. La personalidad de la Administración va subsunida en la del Estado, tratése de la Administración centralizada o general. (61)

- g) El Derecho que se encarga de regular a la Administración Pública. Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo consiste en el conjunto de normas de derecho público interno que regulan -- la organización y la actuación de las administraciones públicas, esta claro que al estudiar esta --

(60) Entrena C., op.cit., pág 168

(61) Marienhoff, M., op.cit., pág 324

rama del Derecho deberán considerarse tanto el aspecto estático (organización), como el aspecto dinámico (actuación), de tales administraciones. (62)

Nos atrevemos a decir que no es el derecho de la organización administrativa sino que, por el contrario, esta organización adquiere juridicidad - cuando existe un derecho administrativo. (63)

2.- ESTRUCTURA.

La Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal. (64)

Así el artículo 90 Constitucional reformado (D.O., 21 de Abril de 1961), previene que la Administra--

(62) Entrena C., op.cit, pág 129

(63) Díez, Manuel María, Derecho Administrativo, TII, - Editorial Bibliográfica Argentina SRL, Argentina - 1965, pág 22.

(64) Faya V., op.cit, pág. 30

ción Pública Federal será centralizada y paraestatal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O., 29 de diciembre de 1976) anterior a la reforma constitucional divide en dos grupos los órganos de la Administración: los que integran la administración centralizada y en el seno de ella - la delegación y la desconcentración administrativa, y los que constituyen la administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. (65)

Los grandes lineamientos de cada una de las ramas de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, y aún la decisión de los asuntos más importantes de la marcha cotidiana de cada uno de sus sectores, son dictados y adoptados por el propio Presidente de la República, ya que es él el responsable de la rama ejecutiva del gobierno de la Federación. (66)

(65) Fraga G., op.cit., pág 165 y 166

(66) De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudio de Derechos--Constitucional, 2ª ed., Porrúa, México, 1980, pág. 246.

La Administración Pública, en sentido amplio, está integrada, conforme hemos apuntado anteriormente, - por una pluralidad de entes públicos: El Estado, - en primer lugar, y, en segundo lugar, la serie de entes que integran la denominada administración pa raestatal, los cuales unas veces tienen carácter - territorial y otras institucional. (67)

3.- SUS FINES.

La Administración Pública es la acción del Estado - encaminada a concretar sus fines. Administrar es - servir, es proveer por medio de servicio público - o de servicios administrativos a los intereses de - una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza - la importante función de administrar (68). La Ad - ministración como actividad total del Estado, en - el sentir y pensar de Vonstein, para la satisfac - ción de sus fines; y así, García Oviedo (69) dice - que Constitución equivale a estructura y actividad - funcional; administración significa actividad - --

(67) Entrena C., op.cit, pág 166

(68) Serra R., op.cit, pág 471

(69) García O., op.cit, pág 9

teleológica, la primera es voluntad, la segunda --
acción. (70)

La Administración es una actividad concreta y prác-
tica (71) consiste en actos jurídicos y en opera-
ciones materiales (72). Es, además, una actividad
inmediata (73), pues la realizan y llevan a cabo --
los propios órganos administrativos con el objeto-
de lograr los fines que la motivan. (74)

Hemos de afirmar, entonces, que la Administración-
Pública tiene un carácter técnico que estriba en --
escoger los medios más idóneos para desarrollar --
una cierta actividad o realizar determinado traba-
jo u ordenación, medios eficaces para alcanzar los
fines que se ha propuesto. (75)

(70) Canasi, J., op.cit., págs 36 y 37

(71) Romano, Santi, Corso de Diritto Administrativo, --
Padova, 1937, pág 2.

(72) Sayagués Lisc, TI, pág 43.

(73) Zancobini, TI, pág 10; D'Alessio, TI, pág 17

(74) Marienhoff, M., op.cit., pág 58 y 59

(75) López A., op.cit., pág 55

En síntesis nos dice Mayer, el Estado tiene en la Administración la actividad necesaria para el logro de sus fines, bajo el orden Jurídico. (76)

La Administración se encamina a la ejecución de -- las leyes, en la organización y atención de los -- servicios públicos y los fines que se encaminan a la satisfacción de las necesidades colectivas, respetando desde luego el principio de legalidad, el cual domina la vida administrativa; y sus actos están sometidos a recursos y revisiones jurisdiccionales (77). De aquí que, tanto la potestad reglamentaria como la Jurisdiccional, deban explicarse como competencias normales, sin que sea necesario acudir a criterios de excepción; ambas son instrumentos necesarios en manos de la administración pública para conseguir el fin que el ordenamiento jurídico le asigna (la concreta satisfacción de las necesidades públicas), y a tal fin inmediatamente se dirigen. (78)

(76) Canasi, J., op.cit, pág. 22

(77) Serra P., op.cit, pág 473

(78) Garrido F., op.cit, pág. 50 y 51

Cabe señalar que el deber de actuar dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley, no es nota exclusiva de la actividad administrativa, sino también de la función legislativa y de la judicial. No es justificable, pues, incluir como nota específica en la noción conceptual o definición de administración, que ésta debe desenvolverse su actividad dentro o bajo el orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley. (79)

Podríamos, a grosso modo agrupar los fines de la Administración Pública de la siguiente manera:

- a) fines de protección, seguridad jurídica y ordenación jurídica.
- b) fines económicos.
- c) fines sociogeográficos (de condicionamiento -- biológico y social en razón de la geografía).
- d) Fines higiénicos y sanitarios.
- e) Fines benéficos.
- f) Fines culturales. (80)

(79) Marienhoff, M., op.cit., pág. 53, 54 y 56

(80) López A., op.cit., pág 41 y 42

4.- FUNCION ADMINISTRATIVA.

a) El Poder Público y la Separación de Poderes.- En un principio, las funciones estatales no se hallaban divididas, como actualmente, y atribuidas a órganos distintos: todas ellas estaban reunidas. En esta etapa la edad de gobierno comprendía la actividad total del Estado. Posteriormente, a medida que avanzara el proceso de evolución del Estado, - fue produciéndose la paulatina separación de esas funciones (81). En un sentido amplio, la función política o de gobierno se refiere a un momento de la actividad estatal anterior a la división de la misma en poderes; en efecto, gobernar es, en sentido amplio, conducir a la comunidad política al logro de sus fines esenciales, satisfaciendo sus exigencias, y esto, está claro, se logra precisamente tanto dictando leyes como manteniendo servicios públicos, como haciendo la justicia en los casos concretos. Cualquiera de las tres clásicas funciones estatales son entonces instrumentos de gobierno. (82)

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 49

(81) Marienhoff, M., op.cit, pág. 61

(82) Garrido F., op.cit, pág 59

de nuestra Constitución vigente, "el Supremo Poder de la Federación", es decir, el Poder Público del Estado Federal Mexicano se encuentra dividido, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así pues, el conjunto de competencias asignadas a los órganos federales mencionados constituye el llamado "Supremo Poder de la Federación." (83)

El Poder del Estado se actualiza en la función - - asignada a sus órganos esenciales, el poder estatal se manifiesta, pues, en las funciones de legislación, Jurisdicción y ejecución, que, como hemos dicho son los medios para realización de los fines estatales (84). Nos encontramos con que en la - - práctica, no existe una correspondencia exacta entre los poderes y las funciones sino que, con frecuencia, el Órgano Jurisdiccional realiza actos -- que por su naturaleza propia son considerados como administrativos, o el Poder Ejecutivo lleva a efec

(83) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Comentario al artículo 49 de J. Jesús Orozco Henríquez, UNAM, México, 1985.

(84) Marienhoff, M., op.cit, pág 37

to determinada actividad que reviste los caracte--
res internos de un acto legislativo. (85)

La división de poderes tiene carácter tendencial, -
por lo que las funciones que tales poderes reali--
zan no siempre se corresponden con el calificativo
que los especifica; así ocurre con el poder ejecu--
tivo y, más concretamente, con aquella parte del -
mismo que constituye la Administración Pública - -
(86). La Administración, pues, no es un Poder del
Estado, el cuarto Poder en la especie, es sólo una
de las funciones del Estado, para cuyo cumplimien--
to se actualiza una parte del poder estatal, po--
der que es único, por lo que no es posible hablar--
de Poderes, sino de órganos esenciales a los que -
se les asignan funciones distintas; no hay podere--
res, sino poder, y así la Administración es solo -
una función especializada, realizada preferentemen--
te por los órganos del Ejecutivo. (87)

Para muchos, la única clasificación posible de las

(85) Carrillo P., op.cit., pág 79

(86) Entrena C., op.cit., pág 29

(87) Marienhoff, M., op.cit., pág 83

funciones estatales estriba en la separación entre legislación y ejecución (este es el pensamiento -- originario que tiene la Teoría de Montesquieu, el cual distingue la ejecución de las leyes relativas al Derecho Civil, de las relativas al derecho de gentes). Lo cual no obsta, empero, a una posterior difurcación de esta última en ejecución, en sentido estricto, y jurisdicción; hay que reconocer que la acción es característica de la función ejecutiva, pero no es rango definitivo suficiente para su adecuada delimitación. (88)

En términos generales, la actividad estatal se concreta en tres funciones: legislación, justicia y administración, cuyos respectivos órganos ejercitan partes o secciones del poder del Estado. Pero adviértase que el Poder del Estado es único; las funciones son múltiples. Las atribuciones de las funciones a los órganos no constituyen división de poder sino distribución de funciones. En lugar de una separación de los poderes (89), podemos hablar

(88) Garrido F., op.cit., pág 32.

(89) Fischbach, Teoría General del Estado, pág. 138

más bien de una separación de las funciones. (90)

Por lo que toca a los constitucionalistas, estos - hablan de división de poderes, y es porque aún con- tinúan influenciados por la gran obra de Montesquieu - o, posiblemente, por el distinto criterio o por el diferente punto de vista con relación a los adm- nistrativistas con que afrontan el estudio de esta cuestión (91); en cambio, siempre respecto a la ag- tividad del Estado, los administrativistas moder- nos ya hablan de distribución de funciones, de fun- ciones del Estado, de órganos y de funciones (92). Los constitucionalistas consideran este asunto con criterio político, en tanto que los administrati- vistas lo hacen con criterio puramente jurídico, - vinculándole a la organización administrativa y a- la adjudicación de la respectiva competencia a los distintos órganos. (93)

(90) Marienhoff, M., op.cit., pág 36 y 37.

(91) Bonard, Précis de droit public, págs 38 y ss, 46 y ss.

(92) Fiorini, Teoría de la Justicia Administrativa, -- págs. 55 y 35.

(93) Marienhoff, M., op.cit., pág 41 y 42

b) La Función Administrativa desde un punto de vista objetivo y subjetivo.- La función administrativa puede considerarse desde dos puntos de vista -- fundamentales, el material, sustancial u objetivo; y el orgánico o subjetivo; algunos autores hablan de un tercer punto de vista, el formal (94). León Duquit, considera que la diferenciación de las funciones estatales debe resultar del contenido de -- los actos, con prescindencia de los órganos de que emanan; podrá haber un carácter formal diferente de acuerdo al órgano o agente productor del acto, - pero desde el punto de vista material el acto no - altera su substancia, cualquiera que sea su autor- (95). En otras palabras la naturaleza de la función, cualquiera que esta sea, debe determinarse - por el carácter interno del acto y por su repercusión en el mundo del Derecho. (96)

La concepción orgánica o subjetiva tiene en cuenta los órganos a que normalmente les están asignadas-

(94) Ibid, pág 77

(95) Ibid, pág 48

(96) Carrillo P., op.cit, pág 84

las funciones administrativas (97). En tal orden de ideas, la función administrativa será la realizada por el Ejecutivo o por los órganos dependientes del mismo (98), aunque dentro de ella vaya incluida una serie de actos que revisten una naturaleza interna diferente (99). Podemos decir entonces que los actos que realiza el Poder Ejecutivo son formalmente administrativos aunque sustancialmente deben considerarse legislativos o jurisdiccionales y a su vez, un acto que por su naturaleza interna sea administrativo, puede ser ejecutado -- por cualquiera de los otros poderes en el desarrollo de sus actividades. (100)

De lo anterior se desprende que la función administrativa es la actividad esencial y natural que le corresponde al Poder Ejecutivo y que tiene como -- fin la creación de actos jurídicos administrativos en orden a un marco estricto de competencias para-

(97) D'alessio, Francesco, Instituzioni di diritto amministrativo italiano, Torino, 1932-1934, TI, pág 16

(98) Marienhoff, M., op.cit., pág 77 y 78

(99) Carrillo P., op.cit., pág 79

(100) Idem.

desarrollar las facultades que tiene atribuidas este Poder (101). Así la imposibilidad de hablar de una función administrativa desarrollada por los órganos legislativos y Jurisdiccionales se deduce de los razonamientos que hemos expuesto hasta este momento, además que el Derecho y la Jurisprudencia - confirman que sólo pueden ser considerados como administrativos los actos que proceden de la administración, entendida subjetivamente, en la forma de que ha quedado constancia. (102)

c) Definición de Función Administrativa según los autores.- Empecemos diciendo que la atribución es el contenido de la actividad del Estado, en tanto que la función es el medio de realizarla; la atribución es el fondo, la función es la forma. (103)

Debemos desechar desde ahora la posibilidad de una función administrativa como cuarta función del Estado, al lado de las tres. El problema parece que dar notablemente simplificado y reducido al deter-

(101) Paya V., op.cit., pág 40

(102) Entrena C., op.cit., pág 30

(103) Carrillo P., op.cit., pág 84

minar cuál de las tres funciones estatales es la que, con terminología distinta, se conoce con el nombre de función administrativa o administración. Hay un importante sector de la doctrina para el -- que no ofrece la menor duda que los términos función ejecutiva y función administrativa son equivalentes entre sí, lo que hace que todo se reduzca a una mera cuestión terminológica. Más un examen riguroso de las cosas nos lleva a la conclusión de que una parte de la actividad estatal que con cierto acuerdo se considera por la doctrina como administrativo, no responde a los caracteres estrictos que postula la ejecución. (104)

Marienhoff por su lado niega que la Administración constituya un Poder del Estado, habla de Poderes -- distintos, del Poder del Estado y de distintas funciones del Poder. Considera a la función administrativa como una de las del Estado, en la que se manifiesta el Poder del mismo para la mejor realización de los fines públicos (105); no es, pues, --

(104) Garrido F., op.cit, págs 34 y 35.

(105) Gascón y Marín, José, Tratado de Derecho Administrativo, TI, Madrid 1947-1948, pág 149.

la Administración un poder del Estado, al modo como se han venido cambiando el Poder Legislativo y el Judicial; no se puede equiparar en absoluto al Poder Ejecutivo. (106)

Al pensar del Maestro Linares, administración es - la función estatal de ejecutar normas jurídicas de toda especie, en cuanto a su extensión lógica, fuera de situaciones contenciosas, mediante decisiones individuales normativas que particularizan en casos concretos cualesquiera de los contenidos de aquellas normas aplicadas, y mediante actos de ejecución en operaciones administrativas. Con esto - descarta que el acto de dictar reglamentos sea función administrativa. (107)

El Maestro Canasi apunta que la función administrativa es la que se caracteriza por su mayor actividad informal, no perfilada en sistemas de procedimientos como la función legislativa y especialmente la Jurisdiccional (108). Sayagués Laso al res-

(106) Marienhoff, M., op.cit, pág 83

(107) Linares, F., op.cit, págs 58 y 59

(108) Canasi, F., op.cit, pág 23

pecto señala que la función administrativa es la - función concreta, práctica, desarrollada por el Es tado para la inmediata obtención de su contenido; - es un hacer efectivo, mientras que la legislación - y la Justicia son actividades exclusivamente Jurí - dicas. (109)

Villegas Basavilbaso define la función administra - tiva como la actividad concreta mediante la cual - se provee a la satisfacción de las necesidades co - lectivas, función que debe ejercerse dentro del or - den Jurídico y de acuerdo con los fines de la ley - (110).

La función administrativa se distingue de las - -- otras porque en virtud de ella se determinan siem - pre situaciones jurídicas para casos individuales - y no situaciones abstractas e impersonales como su cede con el acto-regla, resultado de la labor le - gislativa; ni es tampoco su misión la resolución -

(109) Sayagués L., op.cit., págs 48 y ss.

(110) Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administra tivo, TI Tipográfica Editora Argentina, Buenos Ai - res, 1949, págs 12, 13 y 35.

de controversias para mantener el orden Jurídico - vigente, como sucede con la función Jurisdiccio- - nal. (111)

Así también la actividad de la Administración es - continua, permanente (112), mientras que la activi- dad legislativa y la Judicial no revisten ese ca- rácter, ya que aparecen como intermitentes o dis- continuas. (113)

Ahora bien Presutti señala que la actividad admi- nistrativa para la satisfacción de los intereses - colectivos se desarrolla en tres direcciones (114) la jurídica consiste en la utilización por la Admi- nistración de los medios e instituciones de Dere- cho para sus fines (contratos, concesiones, domi- nio público, expropiación forzosa, servidumbres pú- blicas); la actividad técnica implica el empleo -- por la administración de los recursos de esta índo

(111) Carrillo P., op.cit., pág 84

(112) Jellinek, Teoría General del Estado, pág 463

(113) Marienhoff, M., op.cit., pág 40

(114) Presutti, Instituzioni de deretto amministrativo, - Vol I, págs 21 y ss.

le, también al servicio de los fines del Estado -- (educación, enseñanza, higiene, terapéutica); la actividad administrativa procura la obtención y -- uso de los medios idóneos para que el Estado satis faga sus fines. (115)

- d) El Sujeto de la Función Administrativa.- El Sujeto activo de la función administrativa es precisamente la Administración Pública (116), es decir, los órganos administrativos del Estado (administración directa), las personas jurídicas públicas menores (administración indirecta) y los particulares investidos de funciones públicas en sentido estricto y servicios públicos); pero las dos primeras constituyen aquello que es la Administración Pública - en sentido subjetivo (117). La atribución a la ad ministración pública de la condición de sujeto a la función administrativa, presupone su condición de sujeto jurídico de cuando menos, la condición de sujeto jurídico de aquella organización de la que representa la expresión activa (Estado y enti-

(115) Canasí, J., op.cit, pág 38

(116) Alessi R., op.cit, pág 38

(117) Ibid, págs 38 y 39

dades públicas menores). (118)

En México todos los actos que realizan las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y entidades Paraestatales corresponden a una función administrativa (119). Al decir actividad pública nos referimos obviamente a toda, o sea, lo que queda encuadrado clásicamente en los tres poderes o funciones, legislativo, ejecutivo y judicial, con la no menos clásica subdivisión del ejecutivo en político y administrativo. (120)

En la distribución de las funciones estatales, al llamado Poder Ejecutivo le está asignada la función administrativa, como función específica; de ahí deriva la asimilación de poder ejecutivo y poder administrador (121), sin embargo la función administrativa no está circunscripta a uno solo de -

(118) Ibid., pág 39.

(119) Faya V., op.cit., pág 41

(120) Arnanz, Rafael A., De la Competencia Administrativa, Editorial Montecarvo, Madrid, 1967, pág 22.

(121) Marienhoff, M., op.cit., pág 81

los expresados órganos, si por principio constituye la función específica del Ejecutivo, es en cambio compartida por los órganos legislativo y judicial, algo similar ocurre con las funciones legislativa y judicial (122). Por lo anterior ha de -- considerarse como función administrativa la actividad de cualquiera de los órganos estatales (legislativo, judicial y ejecutivo) (123), si tal es la naturaleza jurídica correspondiente a la actividad despegada por dichos órganos. (124)

Marienhoff por último señala que lo que ha de definir una institución es la substancia de la misma, no la forma ni el autor de los actos respectivos. -- La forma y el autor sólo constituyen elementos contingentes; puede entonces haber administración no sólo en la actividad del Ejecutivo, sino también -- en parte de la actividad del órgano legislativo o de la del órgano judicial. (125)

(122) Ibid, pág 38

(123) Gordillo, Agustín, Introducción al Derecho Administrativo, págs 36, 37 y 41

(124) Marienhoff, M., op.cit, pág 79

(125) Ibid, pág 43

Alessi nos dice, tomando por ejemplo la organización administrativa italiana, que esta se apoya en algunos principios fundamentales de carácter general: Primero, la función administrativa se desarrolla institucionalmente tanto por órganos del Estado (en sentido estricto, o sea, el Estado como ente jurídico en si mismo) como por entes públicos - distintos al Estado y menores que éste, territoriales o no, los cuales actúan como auxiliares del Estado en el desarrollo de la función administrativa. Se impone, por tanto, la distinción de la administración como aparato, en administración directa -- (desarrollada por órganos propiamente estatales) y administración indirecta (desarrollada por entes públicos menores); segundo la función administrativa (especialmente la estatal) se desarrolla tanto por órganos centrales como por órganos periféricos, limitando estos últimos su acción a una determinada circunscripción territorial. Entre los órganos centrales y periféricos existe una relación de jerarquía en el sentido de dichos órganos están jerárquicamente ordenados entre sí; y tercero la función administrativa, a efectos de su desarrollo por los órganos administrativos, se distribuye en varias ramas, al frente de cada una de las cuales-

está un ministerio, correspondiendo a cada una de estas ramas una determinada serie de órganos jerárquicamente ordenados entre sí. (126)

CAPITULO II

CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1.- CONCEPTO.

- a) Definición.- Centralizar administrativamente es -- reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la Administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y -- dependiente de los demás órganos administrativos -- secundarios, sin que ellos tengan competencia o -- iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas. (1)

La centralización consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, -- de una serie de poderes inferiores e intermedios -- para decidir, se encuentran localizados en un número

(1) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 8° ed TI, Porrúa, México, 1977, pág 476.

ro muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales. Si bien un secretario puede legalmente resolver la totalidad de los asuntos que competen a su Secretaría, en la práctica esto es imposible, por lo que este funcionario se limita a la resolución de los asuntos más importantes. (2)

Tradicionalmente la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la única persona jurídica titular de derechos. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o poder central del cual emanan las relaciones administrativas (3). Se dice por eso que hay centralización administrativa cuando la actuación de los fines del Estado es directamente realizada por el órgano

(2) Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, 2ª ed, Porrúa, México, 1983, pág 43.

(3) Serra R., op.cit, pág 487

u órganos centrales (4). La centralización administrativa, entonces, consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado (5). En concreto podríamos decir que centralizar significa reunir todas las atribuciones en un órgano supremo o central. (6)

Resumiendo lo anterior diremos que administración central se toma como sinónimo de Estado (Administración estatal) frente y junto a la administración local y a la de los demás entes públicos (incluidos los instrumentales), mientras que órganos centrales son aquellos que, dentro de la primera, extienden su competencia a todo el territorio. (7)

-
- (4) Díez, Manuel María, Derecho Administrativo, TII, - Editorial bibliográfica Argentina SRL, Argentina, - 1965, pág 64.
- (5) Idem, pág 63.
- (6) Idem, pág 65
- (7) García - Trevijano Fos, José Antonio, Tratado de - Derecho Administrativo, 2ª ed, TII, Vol. I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, pág 496

Por último cabe señalar que el régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes: Primero, el régimen de centralización administrativa propiamente dicha, esta existe cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que erradica sobre toda la administración pública federal; y segundo, el régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente la desconcentración administrativa, se caracteriza -- por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar o decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía. (8)

b) Características de la Centralización Administrati-

(8) Serra R., op.cit., pág 488

va.- La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración. En esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman, esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior. (9)

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista - del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades - públicas. (10)

En la centralización la actividad administrativa - se realiza directamente por el órgano u órganos -- centrales, que actúan como coordinadores de la ac-

(9) Fraga Gabino, derecho Administrativo, 23°, ed, Porrúa, México, 1984, pág 166.

(10) Serra R., op.cit, pág 475

ción estatal (11). El Órgano local carece, entonces, de libertad de acción, de iniciativa, de poder de decisión, los que son absorbidos por el Órgano u Órganos centrales (12), existe una obvia -- subordinación de los Órganos locales al Órgano central (13). La centralización administrativa existe cuando los Órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública. (14)

En este orden de ideas, y para ampliar más este -- punto, señalamos los tres procedimientos para llevar a cabo la centralización administrativa: Primero la concentración del poder público y de la coacción; Segundo la concentración de la designación -

(11) Bonnard, Précis de droit public, pág 137.

(12) Trobas, Manuel de droit public et administratif, - pág 69.

(13) Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, TI, Ediciones Glem S.a., Buenos Aires, -- 1965, págs 582 y 583

(14) Fraga G., op.cit, pág 165.

de los agentes; y tercero la concentración de poder de decisión y la competencia técnica (15). -- Asimismo la centralización administrativa comprende los siguientes efectos: trae como consecuencia la concentración del poder político y de la coacción; hay concentración en la designación de los agentes públicos y permite la concentración del poder de decisión y de la competencia. (16)

- c) Centralización Política.- Hay centralización política cuando el Estado central puede disponer de todas las facultades, la centralización política conduce a la unidad del derecho y de la ley en el país. Podemos decir por lo anterior, que se trata de un Estado unitario (17). La centralización o la descentralización política se vinculan directamente al sistema de gobierno de un país, (18), a la estructura del Estado, a su constitución orgáni

(15) Diéz, M.M., op.cit, pág 68

(16) Canasi, José, Derecho Administrativo, Vol. I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972, pág 48.

(17) Diez M.M., op.cit, pág 66.

(18) Gascón y Marín, Tratado de Derecho Administrativo, II, pág 476

ca (19). En un Estado de régimen unitario hay cen-
tralización política, mientras que en un Estado de
régimen federal existe descentralización políti-
ca. (20)

La centralización y descentralización, señala el -
Mestro Faya, son modalidades de organización de ti-
po formal y esencialmente administrativo (21), sin
embargo sabemos que no sólo puede haber una centra-
lización o descentralización administrativa (22), -
sino también una centralización o descentraliza- -
ción política (23). Incluso puede haber centrali-
zación o descentralización en el orden jurídico. -
(24)

(19) Linares Quintana, Gobierno y Administración de la
República Argentina, TI, pág 117.

(20) Marienhoff, M., op.cit., págs 557 y 558

(21) Faya V., op.cit., pág 48

(22) Colmeiro, Derecho Administrativo Español, TI, No.-
36, Madrid, 1958, pág. 20.

(23) Hauriou, Précis de droit administratif et de droit
public, Paris, 1933, pág 71

(24) García Trevijano Fos, José Antonio Principios Jurídicos de la organización administrativa, pág. 221.

d) Composición de la Centralización Administrativa.--

El régimen de centralización administrativa federal, organiza exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia; y de órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos; las facultades de mando y decisión mantienen la relación jerárquica y dan la unidad requerida al poder público. (25)

Es así que la organización interna de la administración centralizada revela la existencia de un conjunto de órganos y funcionarios vinculados unos a otros, dependiendo en definitiva del jerarca, -- subordinación que es indispensable para asegurar la unidad de acción del conjunto (26). El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, que se integra con el Presidente de la República, y el cual cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera ad-

(25) Serra R., op.cit., págs 476 y 477.

(26) Díez M.M., op.cit., pág 53

ministrativa. (27)

En México, de acuerdo con la LOAPP, integran la organización administrativa centralizada federal: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (28), a partir de 1982, desaparecieron los Jefes de Departamento de Estado, confirmándose que ahora debe -- hablarse de el Gobernador del Distrito Federal; el Procurador General de la República. (29)

En España, por ejemplo la administración central se organiza en Departamentos ministeriales, que serán dirigidos cada uno por un ministro, asistido por un Subsecretario, y ennumerará las distintas Direcciones que se agruparán en cada Ministe- ---

(27) Serra R., op.cit., pág 497

(28) Chuayffet Chemor, Emilio, "Derecho Administrativo" en Interroducción al Derecho Mexicano, TI, UNAM ed, México, 1981, pág 284

(29) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5ed, Porrúa, México, 1983, pág 61.

rio (30). El Jefe de Estado es Presidente del Gobierno, y es el que da posesión a los Ministros -- previo Juramento de fidelidad. (31)

Los más importantes órganos individuales de la Administración Central Española de competencia especial son los Ministros, los cuales, salvo en el caso de que sean ministros sin cartera, se encuentran al frente de cada una de los ministerios o -- Departamentos Ministeriales. (32)

En México, la centralización administrativa estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la facultad de decidir en los asuntos más serios de las finanzas y el personal. (33)

(30) Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, 5ª ed, Editorial Tecnos, Madrid, 1974, - pág. 140

(31) Alvarez-Gendin, Sabino, Manual de Derecho Administrativo Español, Bosch, Barcelona, 1954, pág 35.

(32) Entrena C., op.cit, pág 220

(33) Faya V., op.cit, pág 44

2.- LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

- a) Concepto de Secretaría de Estado y de Ministerio .- con la denominación Secretaría de Estado, o Ministerio, o Secretaría del Despacho, aludimos a cada una de las ramas de la administración pública, - - constituida por el conjunto de servicios y demás - actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en - la ejecución de la Ley (34). El Secretario de Estado o Ministro, tiene a su cargo la dirección general de la unidad burocrática denominada Secretaría de Estado; es propiamente el jefe de esos servicios administrativos con todas las facultades y poderes jurídicos relacionados con su función. (35)

La Secretaría de Estado, es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado (36), así las Secretarías son órganos administrativos cuya existencia preve-

(34) Serra R., op.cit, pág 511.

(35) Ibid, pág 514

(36) Acosta R., op.cit, pág 89

expresamente la constitución. (37)

Ahora bien, el Secretario de Estado es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y en este orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza (38), es la primera autoridad de su Secretaría, dependiendo de él la totalidad de los funcionarios y empleados de su ramo. (39)

La institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo, es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México (40); en nuestro sistema aparece ya con Don Miguel Hidalgo, y posteriormente en la Constitución de Apatzingán; en cambio, los departamentos administrativos constituyen una novedad aportada -

(37) Chuayffet Ch., op.cit, pág 284

(38) Acosta R., op.cit, pág 39

(39) Faya V., op.cit, pág 64

(40) Fraga, G., op.cit, pág 182

por el Congreso Constituyente de 1916-1917. (41)

Para Linares Quintana la institución de los Secretarios de Estado con jerarquía de Ministros en Argentina, es inconstitucional, pues la Constitución sólo habla de ocho ministros, inconstitucional que no se pugna por el hecho de que los Secretarios de Estado no refrenden ni legalicen los actos del Presidente de la Nación por medio de su firma. Para dicho tratadista los referidos Secretarios de Estado vienen a ser simples subsecretarios, a los que, al margen de la ley suprema, y por la vía legislativa, se ha pretendido atribuir la jerarquía ministerial (42); para Bielsa, dichos Secretarios de Estado forman una especie de ministros de segunda clase, de uso interno. (43)

(41) Carpizo Jorge y Madrido, Jorge, "Derecho Constitucional", en Introducción al Derecho Mexicano, T1, - UNAM ed, México 1981, pág 158 y 159

(42) Linares Quintana, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado, T IX, -- Buenos Aires, 1963, págs. 305 y 306.

(43) Bielsa, Rafael, Derecho Constitucional, pág 680

La palabra Secretaría de Estado en España tiene -- dos significados; como Secretaría independiente de las demás y como común denominador de todas ellas, que se distinguirán por la materia concreta, es -- decir, que todo Secretario es, por ese sólo moti-- vo, de Estado, sin perjuicio de atender a ramos -- distintos de la Administración (44).

Por lo que toca a los Ministerios y Ministros es-- tas palabras derivan del latín ministeriu, que equivale a gobierno del Estado. Su origen -- también lo remontan los historiadores a los si-- glos XVI y XVII, en Francia, el monarca de-- signaba Primer Ministro al Jefe de la Adminis-- tración. En Inglaterra, a partir de la conso-- lidación del Parlamento, también se habló de Mi-- nistros de la Corona (45). Un Ministerio, es - un órgano complejo integrado con unidades in-- feriores y que tiene por objeto el cuidado de - un ramo especial de la Administración del Esta-- do. En un sentido amplio, los Ministerios abar-

(44) García-Trevijano, J.A. Tratado..., pág 513

(45) Acosta R., op.cit, págs 89 y 90

can las unidades concentradas y las desconcentradas (46).

El Órgano Ministerial en España surge con Felipe V (47), es de origen Constitucional, es un órgano carente de personalidad, es decir, es un órgano de órgano, pues pertenece al Órgano Ejecutivo (48).

Los Ministros son los titulares externos del -- Ministerio con una doble faceta: política y administrativa, en la primera, participan en la formación de la política del país bajo la dirección del presidente del Gobierno y que normalmente se elabora en el Consejo de Ministros,

(46) García-Trevijano, J.A., Tratado..., pág 558

(47) Entrena C., op.cit, págs 220 y 221

(48) Marienhoiff, M., op.cit, pág 498

y en la segunda, es administrativamente la cúspide de la Jerarquía, pudiendo decirse que a nivel estatal, resuelve definitivamente las cuestiones que se le someten por razón de la materia, salvo los supuestos de alzas impropias ante el Consejo de Ministros (49). El Ministro es el titular supremo en el que se culmina cada una de las ramas en que se subdivide toda la administración, y en el se subjetiviza el interés estatal. (50)

La competencia de cada Ministerio en particular se extiende, o por competencia exclusiva propia o por competencia alternativa con órganos inferiores, a toda la materia comprendida dentro de la rama de la Administración que califica al Ministerio de que se trate, naturalmente la mayor o menor amplitud de esta rama

(49) García-Trevijano, J.A., Tratado..., págs 559 y 560

(50) Sandulli, Manual di diritto amministrativo, pág -- 173.

depende de las normas creadoras del Ministerio (51).

Por otra parte, y tocante a este punto, debemos hacer alusión al Consejo de Ministros, el cual es el Órgano colegiado formado por todos los ministros y presidido por el presidente del consejo (52). El Consejo de Ministros es una Institución que corresponde al sistema parlamentario, así, las decisiones del Ministerio implican una responsabilidad política ante el Parlamento, todos los actos de los ministros deben reflejar una determinada política ministerial en concordancia con la opinión dominante en las cámaras. (53)

(51) Alessi, R., Instituciones de Derecho Administrativo, 3º ed, TI, Bosh casa editorial, Barcelona España, 1970, pág 126

(52) Idem.

(53) Serra R., op.cit., pág 506

Al crearse en 1823 el Consejo de Ministros en España, no se estableció el cargo de presidente del mismo, sino que el monarca lo desempeñaba, sin embargo, una vez fallecido éste, mediante Estatuto Real aparece la distinción entre el monarca y el presidente del Consejo de Ministros (54). La institución ministerial se rige por las disposiciones constitucionales, y toda desquiciación que se haga al respecto de su naturaleza jurídica, o política, no puede cambiar el texto expreso de la Constitución Nacional Española. (55)

Cabe señalar que en España, las palabras Consejo de Ministros y Gobierno son idénticas y el propio capítulo I del título II de la Ley de Régimen Jurídico se denomina "Del Consejo de Ministros y de las Comisiones delegadas del Gobierno". (56)

La realidad es que en la práctica, los presidentes mexicanos han utilizado muy poco al Consejo de Ministros como organismo asesor, y se han atendido a

(54) Entrena C., op.cit, pág 213

(55) Canasi, F., op.cit, pág 369

(56) García-Trevejano, Tratado..., pág 539

su juicio personal o a las recomendaciones de algunos consejeros íntimos cuando ha sido necesario tomar decisiones políticas. (57)

- b) Características.- Al lado de su carácter político, el Secretario de Estado tiene el carácter de órgano administrativo encargado del Despacho de los asuntos de esa índole en la esfera de competencia que le fija la ley; pero no tiene una competencia distinta de la del Presidente de la República, sino que dentro de la esfera que la ley le señala -- ejerce sus funciones por acuerdo del propio Presidente (58). Las Secretarías de Estado carecen de personalidad jurídica propia, pues como ya hemos -

(57) Spencer Goodspeed, Stephen, "El Presidente como -- principal Administrador" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores extranjeros), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica Núm. 4, México - 1976, pág 167.

(58) Fraga, G., op.cit, pág 180

apuntado, participan de la personalidad del Estado ejerciendo su competencia por acuerdo del Presidente de la República, aún cuando la propia ley las autoriza a representar a éste en los juicios de amparo. (59)

Los Secretarios de despacho, denominación que procede directamente de la Constitución Española de 1812, carecen de competencia propia pues la ejercen dentro de su respectivo ramo por delegación y representación del titular unipersonal del poder ejecutivo (60).

Los Ministros y los Secretarios de Estado son jefes de departamentos y por ello desarrollan especialmente funciones administrativas, por lo que --

(59) Chuayffet, Ch., op.cit, pág 286

(60) Martínez Báez, Antonio, "El Ejecutivo y su Gabinete" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores mexicanos), Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica No. 5, México, 1977, pág 55.

desde nuestro punto de vista son más interesantes-
que aún el Jefe de Estado Español (61).

El Consejo de Ministros, además de funciones políti-
cas, ejerce otras de marcado carácter administra-
tivo (Concesiones de Servicios Públicos, Aprobación de Planos de Obra, y de urgencia de obras para expropiar, etc), y Judicial como en España, resolviendo el recurso de agravios, interviniendo -- también en las soluciones de los conflictos de competencia, además de aconsejar al Jefe del Estado -- en las cuestiones de indultos. (62)

- c) Diferencias entre la Secretaría de Estado y el Ministerio.- En la etapa medieval de la monarquía, los Reyes tenían consejeros conocidos con el nombre de cancilleres que desempeñaban labores muy diversas, que con el tiempo fueron conocidas como Secretarías de Despacho y, posteriormente, como Secretarías de Estado. Isabel I de Inglaterra quiso centralizar en una unidad absoluta el despacho de-

(61) Alvarez, G., op.cit, pág. 25

(62) Ibid, págs. 25 y 26

los negocios y nombró un Secretario Universal (63)

En México los términos ministro y secretario se -- usaban indistintamente antes de 1917 sin ninguna -- diferencia entre ambos. La única declaración oficial sobre el título correcto se encuentra en la -- circular de Hacienda de 16 de Septiembre de 1877, -- donde se dice:

"5ª. La Constitución llama secretarios del despacho a los funcionarios que autorizan las determinaciones del presidente y que le sirven de consejeros. La denominación de Ministros, que con frecuencia se les da, es impropia, tanto porque ella es más usada respecto de los funcionarios que desempeñan esas atribuciones en las monarquías y gobiernos imperiales.

6ª La Constitución llama igualmente secretarías -- de Estado a las oficinas dependientes de los Secretarios de Despacho, que bajo otras formas de gobierno se han llamado Ministerios". (64)

(63) Acosta R., op.cit, pág 89

(64) Spencer G., op.cit, pág 165

Desde 1917 se ha usado exclusivamente el término - Secretario, no sólo en la Constitución sino también en todas las leyes que han establecido los deberes de los mismos. Por consiguiente es correcto llamar a esos funcionarios secretarios de Estado, y Secretarías a los organismos que encabezan (65),

En el régimen presidencialista no existen teóricamente Ministros, sino Secretarios que son responsables ante el Presidente, el cual es el que ejerce las funciones políticas (66). Es así que los Secretarios de Estado deben corresponder a los regímenes de gobierno presidencialistas y de los Ministros a los regímenes parlamentarios (67).

Bielsa por su parte los califica diciendo que los Secretarios de Estado son una especie de ministros de Segunda clase, de uso interno; los Ministros no son, pues secretarios de Estado, como en los regímenes parlamentarios, sino secretarios del Poder -

(65) Ibid, pág 165 y 166

(66) Alvarez, op.cit, pág 25

(67) Acosta, op.cit, pág 90

Ejecutivo. (68)

La reforma al artículo 29 de la Constitución, implicó reformas al artículo 6° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que preveía en su texto anterior, todavía el concepto de Consejo de Ministros, el cual se ha suprimido por reformas publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación del 4 de Enero y 29 de Diciembre de --- 1982. (69)

Los Secretarios de Estado, si bien en nuestro sistema no contraen, como debieran, la responsabilidad de su gestión como sucede con los ministros - en el sistema parlamentario europeo, sí desempeñan un papel político de suma importancia al aliviar al Ejecutivo de parte de su responsabilidad legal; políticamente son los pararrayos de la Presidencia para los ataques, justificados o no, de que pudiera ser objeto el Jefe del Ejecutivo. La responsabilidad Secretarial en nuestra legislación no puede encajar dentro del sistema parlamen

(68) Bielsa. Derecho Constitucional, 2° ed, pág 680

(69) Acosta, op.cit., pág 130

tario, puesto que el Congreso no tiene facultades para destituir a los Secretarios de Estado y sólo los podrá citar para fines explicativos en vías de informe. (70)

Los Ministros a su vez gozan según los distintos sistemas de atribuciones políticas, bien sea considerados como órgano colegiado en el régimen parlamentario, donde ni siquiera el Presidente del Gobierno es un órgano individual (71), Los Ministros por estar al frente de los Ministerios (72), colectivamente en el orden político son responsables, - en el régimen parlamentario existe también una responsabilidad penal e individual exigida ante el Senado, el cual hace de tribunal y el parlamento de acusador. (73)

En Argentina los Ministros, son órganos de órganos

(70) López Alvarez, Francisco, La Administración y la Vida Económica de México, 2° ed, Porrúa, México, - 1956, págs 107 y 108.

(71) Alvarez, op.cit, pág 25

(72) Ibid, pág 26

(73) Ibid, pág 25

es decir, del poder ejecutivo, son secretarios de él, con sus atribuciones perfectamente delimitadas en la Constitución Nacional, pero regladas, por materia, en la Ley de Ministerios, en cuanto a competencia, en cambio, los Secretarios de Estado y Subsecretarios tienen la naturaleza jurídica exclusivamente legal, y en manera alguna puede confundirse la jerarquía de un Ministro con la de un Secretario de Estado por más que la ley les conceda a estos últimos jerarquía análoga a la de los Ministros (74), ya que las raíces son distintas, y desde el punto de vista jurídico tales secretarios de Estado serían funcionarios institucionales, que no pasarían de ser simples subsecretarios de origen exclusivamente legal o reglamentario. (75)

Por otro lado los Ministros tienen al mismo tiempo, una función de especialización e integradora; de especialización porque a través de los mismos se diversifica la actividad administrativa esta -

(74) Canasi, op.cit., pág 370

(75) Linares Quintana, Gobierno y Administración de la República Argentina, T9, pág 306.

tal, y de integración, porque constituye el cause-
para reconducir a unidad de enorme variedad de ór-
ganos a que lleva el principio de la división del
Trabajo (76). En cuanto a las funciones ministe-
riales, podemos clasificarlas en políticas y admi-
nistrativas; las funciones administrativas de mi-
nistro son aquellas que se le atribuyen expresamen-
te por las leyes orgánicas, las funciones de carác-
ter político, son las de representación, organiza-
ción y dirección, de estudio y tramitación de los
asuntos administrativos. (77)

Los orígenes de la Institución Ministerial coinci-
den con las primeras formas de ejercicio de la au-
toridad que existen en la historia de los pueblos-
(78), en tanto la figura del Secretario de Estado
es posterior.

Los Ministros en Argentina son jefes de las gran-
des ramas de la administración y a este respecto -
debemos diferenciar la competencia de ellos como -

(76) Entrena C., op.cit., pág 120

(77) Díez, M.M., op.cit., pág 160

(78) Idia, pág 155

secretarios del Poder Ejecutivo y como jefes del respectivo ministerio; así son actos administrativos los actos en los que intervienen como Secretarios del Poder Ejecutivo, que son suscritos por el Presidente de la Nación y refrendados y legalizados con su firma, mientras que los que realizan como jefes del ministerio respectivo no son actos del Poder Ejecutivo sino de Administración interna, que se denominan resoluciones ministeriales (79). Resumiendo los Ministros actúan como consejeros del presidente, Jefes de la Administración en todos los negocios públicos de su competencia, e intermediarios en las relaciones del Poder Ejecutivo y el Congreso (80); a diferencia de éste, del Secretario de Estado sólo podemos decir, que tiene las dos primeras actuaciones.

Por último diremos que en Inglaterra, como consecuencia de la transformación de la Monarquía absoluta e ilimitada, surge la institución del gabinete ministerial, clave del régimen parlamentario de

(79) Ibid, pág 157

(80) Ibid, pág 161

gobierno. (81)

- d) El Gabinete.- El Presidente de México ha contado siempre con la ayuda de un organismo asesor, al -- que se ha llamado popularmente "Gabinete", sin embargo, ni en la Constitución actual ni en las ante riores se usa esta palabra. (82)

Cada Secretario del gabinete es libre de regir con mano firme su propia Secretaría, siempre que sigasiendo personalmente aceptable para el presidente. Las reuniones del gabinete, lejos de ser sesiones-- donde se debatan problemas de integración administrativa, sólo se celebran a voluntad del Presidente y se utilizan, sobre todo, para delinear la estrategia política. Lo cierto es que la falta de -- integración y coordinación entre los miembros del-- gabinete no se ha podido cubrir con esta figura, y en definitiva sólo podrá lograrse mediante la acción de un Órgano especial, distinto de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos,-- que se encargue de los planes de conjunto, del añá

(81) Ibid, pág 156

(82) Spencer G., op.cit, pág 165

lisis, de la crítica y del perfeccionamiento de la Administración en todos sus aspectos; de realizar, en fin, la colaboración coordinada de las diversas dependencias del Ejecutivo (83). Dentro de nuestro sistema administrativo, este Órgano sólo puede concebirse como dependencia directa, inmediata, -- adscrita pudieramos decir, a la presidencia de la República, para que sus decisiones fuesen firmadas por el presidente, pues de otro modo no tendría autoridad suficiente sobre las Secretarías y Departamentos. (84)

El Gabinete Presidencial ha llegado a comprender -- tres clases de funcionarios: los Secretarios, los jefes de departamento y el procurador general, además, después del período presidencial de Abelardo L. Rodríguez, se ha aceptado al Secretario particu

(83) Mendieta y Nuñez, Lucio, La Administración Pública en México, SE, México, 1942, pág 119 a 121.

(84) Gordon Schaeffer, Wendell Karl, "La organización de la Administración Pública Mexicana", en Aportaciones de conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros), pág 246 y 247.

lar del Presidente en las reuniones del gabinete, con lo cual resultan cuatro clases de funcionarios representados en ese organismo (85). En Inglaterra constituyen el Gabinete, del que no forman parte todos los Jefes de los Ministerios, muchos de los cuales ni siquiera llevan el nombre de Ministros, sino de Secretarios, como ya lo hemos visto (86). La Constitución de Filadelfia no se ocupa del Gabinete Presidencial, sino que sólo hace una ligera e incompleta referencia a los colaboradores del Presidente, al expresar que "podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los Departamentos Administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos." (87)

Cabe señalar que en México, el Congreso no ejerce absolutamente ningún control sobre el Gabinete como Órgano de gobierno, sólo el Presidente puede convocar a reuniones de gabinete siempre que lo desee, y todas las decisiones que se adoptan en ta

(85) Spencer G., op.cit, pág 167

(86) Alvarez G., op.cit, pág 24

(87) Martínez B., op.cit, pág 54

les reuniones son concretas siendo optativo para - el presidente acatarlas. (88)

- e) La designación de los miembros del Gabinete.- Los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos ad ministrativos son empleados de confianza del presi dente de la República, que éste nombra y remueve - libremente (89). Así vemos que en el sistema pre- sidencial se presupone el absoluto arbitrio del -- presidente para designarlos, sin necesidad de con- tar con la voluntad del congreso (90), aunque en - un momento de desorientación, nuestro sistema pre- sidencial estuvo a punto de naufragar, cuando des- conociendo la naturaleza de nuestro sistema, en el Congreso de Querétaro se propuso que la designa- - ción de los secretarios de Estado se hiciera por - el Presidente con aprobación de la Cámara de Dipu- tados. (91)

(88) Spencer G., op.cit, pág 167

(89) Carpizo y Madrazo, G., op.cit, pág 158

(90) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexi-
cano, 29ed, Porrúa, México, 1983, pág 464.

(91) Idem

Actualmente existen tres sistemas: El Parlamentario, el Presidencial y el Mixto; en el Sistema Parlamentario los ministros son elegidos entre los miembros del Parlamento, en general de la Cámara popular (92), por ello en Inglaterra en donde participan de este sistema, el Poder Ejecutivo reside normalmente en el monarca, pero prácticamente es sustentado por una junta de Ministros cuya existencia depende del apoyo de la Cámara. Así, los órganos del poder ejecutivo quedan a merced del Parlamento, suscitando éste la crisis ministerial mediante la aprobación de un voto de censura al Gobierno (93).

Habrá un sistema presidencial cuando los Secretarios dependen principal y exclusivamente del Jefe del Poder Ejecutivo que los nombra, la censura del Congreso no obsta para su permanencia en el cargo (94), el sistema es Mixto cuando los ministros son funcionarios de designación directa del poder eje-

(92) Díez M.M., op.cit., pág 159

(93) Alvarez G., op.cit., pág 14

(94) Díez M.M., op.cit., pág 159

cutivo (95) y, siendo agentes del presidente, pueden concurrir a las sesiones del congreso y tomar parte en sus debates pero no votar. (96)

En los regímenes parlamentarios, aparentemente el Gobierno es quien dirige la política, pero en realidad es el Parlamento, pues como vimos los ministros deben gozar de su confianza (97), así como -- también de la confianza del Jefe del Estado (98).- En el sistema presidencialista, los Secretarios se amparan bajo la figura del presidente, pues éste responde de sus propios actos y de los de sus Secretarios y éstos a su vez no responden sino ante el Presidente. (99)

(95) Canasí, José, Manual de la Historia de las Instituciones Políticas argentinas en la Ley, diario del 25 de Agosto de 1969, S.p.

(96) B u r g e s s, J.W., Ciencia Política y Derecho - - Constitucional Comparado, TII, editorial España Moderna, Madrid, 1942, pág 18.

(97) Alvarez G., op.cit, pág 24

(98) Ibid, pág 13.

(99) Ibid, pág 16

Existe un cuarto sistema al que haremos referencia aún cuando ha sido poco usual, es el llamado Régimen de Cancillería, el cual es estrictamente constitucional y de tipo monárquico, y un ejemplo de él lo tenemos en la Constitución Alemana Imperial de 1871, en el Segundo Imperio, que recibe el nombre del Canciller Bismark, el cual es designado -- por el Emperador y ante él es responsable, no ante el Parlamento, pero los ministros no los nombra el Emperador, sino el Canciller y es él también quien puede destituirlos. (100)

- f) Estructura de una Secretaría de Estado y de un Ministerio.- Internamente, cada Secretaría está estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario de Estado (101). La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal diseña un modelo organizacional tipo para las Secretarías -- de Estado, establece la existencia de un Secretario auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, - directores y subdirectores, Jefes y subjefes de De

(100) Ibid., pág 18

(101) Acosta R., op.cit., pág 132

partamento, oficina, sección, mesa (102) y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales -- (103). Así los Secretarios de Estado pueden delegar en funcionarios subalternos algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, pero obedeciendo lo establecido por la ley o los reglamentos interiores. (104)

En tratándose de la estructura interna del Ministerio, diremos que en España, tanto la Ley de Ministerios como la de competencia de Secretarías de Estado, comandantes en jefe y subsecretarías de unos y otros, estructuran la organización y funcionamiento de los ministros y de sus correspondientes equipos de Secretarías de Estado (105). El órgano ministerial es evidentemente un órgano complejo, estando compuesto por una serie de órganos individuales y colegiados que por supuesto, no se encuen

(102) Chuayffet Ch., op.cit., pág 286

(103) Fraga, G., op.cit., pág 181

(104) Faya V., op.cit., pág 67

(105) Canasi, F., op.cit., pág 381

tran todos en un estado de igualdad. (106)

La creación, modificación y supresión de Subsecretarías, Direcciones y Subdirecciones Generales, Secretarías Generales, Servicios y unidades asimiladas, en la estructura inmediata del Estado corresponde al Consejo de Ministros, así como la de cualquier otra unidad superior a Sección o Negociado - (107) aunque en ocasiones estas unidades se crean en Reglamentos orgánicos departamentales aprobados por decreto, en cuyo caso precisa de la misma forma para su modificación; de no ser así, la competencia es Ministerial. (108)

Cabe señalar que la estructura ministerial o Secretarial de un país está formado en gran parte por cuestiones económicas; la restricción del gasto público produce inevitablemente la reorganización a todos los niveles de la Administración. (109)

(106) Diez, M.M., op.cit., pág 163

(107) García-Irevijano J.A., Tratado.., pág 116

(108) Idem.

(109) Ibid, pág 593

f.1) Subsecretaría.- Los subsecretarios aparecen históricamente sin competencias propias con el fin de descargar a los ministros de sus tareas diarias, - pues la dedicación a los asuntos normales del ministerio impide al ministro la asistencia frecuente a las sesiones de las cámaras y es precisamente en los países de tipo parlamentario donde surge el cargo de Subsecretario; es Gran Bretaña la que inicia esta costumbre, que después se extiende a - -- otros países. (110)

El nombre de Secretario de Despacho, que en el antiguo régimen tenían los Ministros, hacen que se - llamen Subsecretarios, en vez de Subministros - -- (111). La doctrina administrativa llama a los subsecretarios, semi-ministros (deministros), teniendo también una función política y una función administrativa; la primera principalmente cuando - actúan sustituyendo al titular o actuando en su -- nombre, la segunda es la función técnica normal de una dependencia, que divide sus materias entre uno o más subsecretarios para el mejor despacho de - -

(110) Ibid., pág 564

(111) Alvarez G., op.cit., pág 39

ellos (112). Es así que el Subsecretario es el Jefe superior del Departamento después del ministro y en ocasiones podrán designarse dos o más subsecretarios para un mismo Ministro, en cuyo caso la representación y delegación general del ministro y la gestión de los servicios comunes se encomendarán a uno de ellos (113), entonces el Subsecretario actuará como órgano de comunicación con los demás organismos y entidades que tengan relación con el Ministerio (114), debemos advertir que no es indispensable que haya una sola Subsecretaría en los Ministerios, pues sucede que hay varias en algunos de ellos (115).

En México, la Ley solo reconoce un subsecretario - que es la persona encargada del despacho en ausencia del Secretario, como hay varios subsecretarios es conveniente en cada Secretaría señalar en el reglamento interior de la misma, cuál es el que tiene este carácter e indicar en cumplimiento de la -

(112) Serra R., op.cit, 544

(113) Entrena C., op.cit, pág 223

(114) Ibid, pág 224

(115) Alvarez G., op.cit, pág 40

ley, que los demás tienen el carácter de Subsecretarios Auxiliares (116), de no ser así el Presidente de la República determinará, en cada caso cuál de los Subsecretarios debe sustituir en sus ausencias al titular (117).

f.2) Oficialía Mayor.- El núcleo central del Ministerio era la Oficialía Mayor en otros tiempos, pero la aparición de las unidades reseñadas anteriormente las han devaluado. La Oficialía Mayor está vinculada a las Subsecretarías con una competencia -- comprendida en la fórmula general de entender en cualquier asunto no asignado expresamente a otra unidad, pero limitada en realidad a cuestiones de personal, registros, archivos, información (118);- además se encarga de las gestiones administrativas relativas a los bienes que tienen a disposición la Secretaría o el Ministerio y en ciertos aspectos del presupuesto (119).

(116) Serra P., op.cit., pág 544

(117) Ibid, pág 546

(118) García Trevijano, T.A., Tratado..., pág 579

(119) Acosta R., op.cit., pág 132

Por último diremos que los oficiales mayores no só lo se encuentran dentro de la organización de las Secretarías o Ministerios, sino también dentro de la Estructura Interna del departamento Administrativo (120).

f.3) Direcciones Generales.- El principio de la división del trabajo y las exigencias de la especialización popular y han determinado que los diversos órganos que se integran en un Ministerio o Secretaría se distribuyan en distintos centros directivos, denominados Direcciones Generales, al frente de las cuales existe un director general (121). La Dirección General es una unidad básica del Secretario o Ministerio que surgió por la necesidad de -- descargar trabajo al centro y de aplicar la división por materias determinadas, son unidades de -- tercer grado de la jerarquía administrativa empujando por el Ministro (122).

Las funciones que tienen las direcciones generales

(120) Serra R., op.cit, pág 544

(121) Entrena C., op.cit, pág 224 y 225

(122) García-Trevijano J.A., op.cit, pág 567

son: Primero, proponer y preparar las resoluciones del Ministro; Segundo, cuidar especialmente de la marcha de los servicios que están bajo su dependencia, dirigiendo la tramitación de los asuntos y resolviendo, por sí, aquellos que, por su poca importancia, no se eleven al conocimiento del Ministro; tercero, proponer a éste, las reformas convenientes en el ramo, auxiliándole e informarmándole por el mejor uso de su potestad reglamentaria; y podemos agregar, una cuarta función, trasladar decisiones y órdenes del Ministro (123).

Los directores generales son, pues, los Jefes de los Sectores en que se divide un Ministerio, y, -- por ello, los asesores del Ministerio y el Subsecretario en las cuestiones que caen dentro de su competencia (124). Asimismo las Direcciones Generales se subdividen en varias unidades que a su vez también sufren subdivisiones con diversas denominaciones (125), como subdirecciones, Departamen-

(123) Alvarez G., op.cit, pág 40

(124) Entrena C., op.cit, pág 225

(125) Serra R., op.cit, pág 545

tos, Oficinas, Secciones, Mesas, etc. (126). En la ciencia de la Administración Pública, un capítulo importante se denomina "Morfología Administrativa" que estudia las diversas formas como se fracciona la competencia en los diversos órganos administrativos. (127)

f.4) Subdirecciones Generales.- En los últimos años - han venido operándose organizaciones a nivel de Dirección General, creándose unidades intermedias entre ellas y las secciones. La Subdirección General nace a fin de descargar trabajo y asistir al director en todas sus tareas por un lado, y coordinar las de las unidades inferiores.

Por último diremos, que las Secretarías Generales vienen a ser lo mismo que las Subdirecciones, estando sus titulares como ya lo vimos a las inmediatas órdenes del Director, es decir son el segundo-Jefe de la Dirección General. (128)

(126) Acosta R., op.cit, pág 132

(127) Serra R., op.cit, pág 545

(128) García Trevijano, J.A., op.cit, pág 578

g) Número de Secretarías.- No pueden establecerse normas generales acerca de la denominación y número de los Ministerios y las Secretarías de Estado, -- pues depende de cómo sea el régimen (129). En México ha dependido en gran medida de la Constitución que estuviera vigente, ya que las Constituciones Mexicanas se han dividido en dos grupos; las centralistas y las federalistas, las primeras siempre incluyeron entre sus preceptos la enumeración de las Secretarías, en tanto que las federalistas encomendaron esa enumeración a las leyes secundarias (130). Y es así que la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, establece 18 Secretarías de Estado; la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que fue promulgada el 23 y publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 24 de diciembre de 1958, establecía 15 Secretarías. (131)

En España, la creación, supresión variación en el

(129)Alvarez G., op.cit, pág 25

(130)Fraga G., op.cit, págs 182 y 183

(131)Acosta R., op.cit, págs 92 y 93

número, denominación y competencia de los ministerios, así como la reforma sustancial de los mismos requiere una ley formal, se trata de una reserva absoluta es decir, que no podría autorizarse al -- Ejecutivo la creación o modificación sustancial de los Ministerios. (132)

Por lo que toca a Argentina, en cuanto a la distribución de competencia en los órganos ministeriales La Constitución Nacional dice que una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de -- los ministros. La ley vigente establece que el -- despacho de los negocios de la Nación estará a cargo de ocho ministros mismos que alude la Constitución, los cuales tienen entre sí igualdad de rango (133), asimismo la ley crea doce Secretarías de Estado y establece que los Secretarios de Estado tendrán jerarquía ministerial y las atribuciones y deberes que para los Ministros Secretarios establezca la misma. Pensamos que esta disposición es evidentemente anticonstitucional, porque la Constitución Nacional Argentina limita el número de minis-

(132) García- Trevijano, J.A., op.cit, pág 115

(133) Marienhoff, M., op.cit, pág 499

tros y sólo permite que la ley establezca la denominación de cada uno y su competencia. (134)

Para concluir diremos que el número de los Ministros o Secretarías de Estado, según se trate, varía en cada Estado y momento histórico. Pero en todo caso, es posible advertir la existencia de unos rasgos comunes a los diversos ordenamientos jurídicos en el espacio y en el tiempo del Estado Moderno; de aquí los cinco sectores que creemos se fijan a la Administración del Estado: La Internacional, la Jurídica, la Social, la de Defensa y la Financiera, así, en todo Estado existirán, por lo menos los Ministerios o Secretarías competentes para cada uno de los Sectores que ya indicamos; y a medida que se intensifique el intervencionismo administrativo, del Ministerio o Secretaría de Estado competente en materia social derivarán, por sucesivas subdivisiones, aquellos a los que se encomienda la gestión del Estado en cada una de las vertientes sobre las que su actividad se proyecte (135).

(134) Diez, M.M., op.cit, pág 162

(135) Entrena C., op.cit, pág 220

3.- LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

Nuestra Constitución de 1917, en su artículo 90, - se refiere a una segunda clase de auxiliares ejecutivos nombrados por el presidente como "Jefes de Departamento", pero ninguna de las Constituciones anteriores, ni el proyecto constitucional, ni la constitución vigente, se refieren en algún otro artículo a dichos departamentos (137). Sin embargo la exposición de motivos del proyecto del artículo 90 Constitucional establecía que los colaboradores del Presidente de la República debían agruparse en dos clases distintas; las Secretarías de Estado, - para el despacho de los asuntos políticos y administrativos, y los departamentos administrativos, - que sólo debían atender asuntos precisamente administrativos, sin tener nada que ver con los asuntos políticos. (138) De lo anterior entones, se desprenden las diferencias entre las Secretarías de Estado y los Jefes de Departamento. Los Jefes de Departamento no tienen la facultad de refrendo, no gozan de fuero constitucional y no son sujetos al Juicio de Responsabilidad política, no estable-

(137) Spencer G., op.cit., pág 166

(138) Carpizo J. y Madrazo, J., op.cit., pág 159

ciéndose en la Constitución los requisitos para -- ser Jefes de Departamento, lo que ocurre con los - Secretarios de Estado (139). Serra Rojas y Lugo - Verduzco apoyándose en este razonamiento señalan - incluso que la Secretaría de Estado ocupa una je-- rarquía más elevada en el orden administrativo que el Departamento Administrativo (140).

A pesar de lo anterior el artículo 10 de la Ley Or-- gánica de la Administración Pública Federal dispo-- ne que "Las Secretarías de Estado y los Departamen-- tos Administrativos tendrán igual rango, y entre - ellas no habrá, por lo tanto, preminencia alguna"- (141). Además de que hoy en día no podemos afir-- mar que la diferencia entre Secretarías de Estado- y Departamentos Administrativos radica en que las- primeras despachan asuntos políticos y administra--

(139) Idem.

(140) Lugo Verduzco, Adolfo, "Facultades que otorga la - Ley al Poder Ejecutivo para la toma de decisiones" en Aportaciones al Conocimiento de la Administra-- ción Federal (autores mexicanos), págs 40 y 49; -- Serra R., op.cit., pág 549

(141) Carpizo J y Madrazo J., op.cit., pág 159

tivos, y los segundos solamente asuntos administrativos en virtud de que, el proyecto del artículo 90 que continúa este razonamiento quedo insubsistente (142).

Respecto a las funciones de los Jefes de Departamento, en ninguna parte de la Constitución se indica cuales son, sin embargo, tambien en este caso - la costumbre ha resuelto el problema, por lo menos en lo que respecta a que los Jefes de Departamento sean miembros del Gabinete (143).

Por lo que toca a las relaciones que existen entre las Secretarías y Departamentos, la ley las fija en dos de sus proceptos; Primero, como ya lo vimos, al establecer que dichos organismos tendrán - igualrango y que entre ellos no habrá, preminencia alguna; y Segundo, al establecer que cuando alguna Secretaría o Departamento necesite informes, - además de la cooperación técnica de cualquiera - otra dependencia, ésta tendrá la obligación de pro

(142) Idem.

(143) Spencer G., op.cit., pág 166

porcionarlos (144).

Aunado a lo anterior, pensamos que, aunque no como depositarios del Poder Ejecutivo, si deben figurar como sus colaboradores y, por lo tanto, como integrantes de la organización constitucional de aquel poder, los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos (145), pues constitucionalmente sus actos, son de hecho, actos de Presidente de la República, siempre y cuando estos titulares actúen de acuerdo a lo establecido por - - nuestra Carta Magna y por las leyes, y en ejecución de los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente (146), por ello se convierten - en los auxiliares más importantes e inmediatos de éste (147).

Debemos agregar a lo anterior, que las facultades de los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativos no se originan por una de-

(144) Fraga G., op.cit, pág 189

(145) Tena R., op.cit, pág 450

(146) Faya V., op.cit, pág. 63

(147) Ibid, pág 60

cisión del Presidente, pues constitucionalmente no es posible; el origen de las facultades es única y exclusivamente la ley, y las instrucciones que el Presidente gira a uno de ellos deben estar fundadas en la ley (148).

CAPITULO III
FUNDAMENTO JURIDICO

1.- CONSTITUCION.

- a) Base Constitucional de la Administración Pública - en General.- La Administración, en el ejercicio de su actividad, no se desenvuelve con libertad absoluta, vale decir, con prescindencia de todo ordenamiento Jurídico; por el contrario, debe desenvolverse con sujeción al ordenamiento jurídico (1). - La Actividad de la Administración está, entonces, limitada (2). Sin embargo Otto Mayer (3) opina -- que la Administración al ser la actividad del Estado, se opone a la Constitución, pues no hace sino preparar esta actividad que implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado lle-

-
- (1) Vedel, Georges, Droit Administratif, Paris 1961, - pág 177 y 178.
- (2) Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, TI, Ediciones Glem, S.A., Buenos Aires, - 1965, pág 69.
- (3) Mayer, Otto, Derecho Administrativo Aleman, TI Editorial Depalma, Buenos Aires 1949, pág. 3.

ga a ser capaz de obrar (4). Creemos que esta consideración no es correcta, ya que la Constitución, incluso debe limitar al propio Estado, y por ende a la manifestación de éste, es decir a la Administración.

Dentro del Capítulo dedicado al Poder Ejecutivo, - son básicamente cuatro artículos de nuestra Carta-Magna los que se refieren a la Administración Pública (5): el artículo 90 señala que la Administración Pública Federal se divide en dos grandes sec-

-
- (4) Carrillo Patraca, Joaquín, "La Naturaleza Intrínseca de la Función Administrativa" en Aportaciones - al Conocimiento de la Administración Federal (autores mexicanos), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica - - Núm. 5, México, 1977, pág 80.
- (5) Chuayffet Chemor, Emilio, Derecho Administrativo, - en Introducción al Derecho Mexicano, TI, UNAM ed, - México 1981, pág 284

ciones, una de carácter centralizada, y otra de carácter paraestatal y establece la necesidad de que una ley del Congreso en este caso la Ley Orgánica de la Administración Pública reglamentaria de esta disposición, distribuya los negocios del orden administrativo de la Federación (6). Pocos países, - consideramos contemplan un desarrollo tan amplio de la Administración Pública como el que ha tenido lugar en México durante los últimos setenta años - (7); el artículo 91, que precisa los requisitos para ser secretario de Estado; el artículo 92, que exige que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República sean refrendados por el Secretario del ramo correspondiente, para que sean obedecidos; y el artículo 93, que obliga a los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo, - a informar anualmente al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivas dependencias (8).

-
- (6) Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, 2a. ed, Porrúa, México, 1983, pág 59
- (7) Barajas Montes de Oca, Santiago, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, -- UNAM, México, 1985, pág 210
- (8) Chuayffet Ch., op.cit, pág 284

Además de los artículos anteriores, podemos agregar el artículo 84, fracción II (9), el cual señala la facultad del Presidente de "nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal...".

- b) Base Constitucional de la Descentralización Administrativa.- Hasta épocas recientes se discutió - por la doctrina la base constitucional para crear a los organismos descentralizados y a todas las entidades que ahora se conocen como del Sector Parastatal, sin embargo, la reforma a los artículos - 90 y 92 de la Constitución, ya no deja duda alguna de que estas Instituciones están insertadas en un concepto moderno y comprensivo de la Administración Pública Federal, despejando toda posibilidad de -- cuestionamiento constitucional de los mismos.

Antes de las reformas aludidas estimamos que, las bases estaban en el artículo 123, fracción XXXI, de la

(9) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5° ed, Porrúa, México, 1983 pág 125

Constitución, que atribuye competencia a las autoridades federales en asuntos relativos a "...empresas que sean administradas en forma directa o -- descentralizada por el Gobierno Federal" (10); en el artículo 73, fracción XXX, que establece la facultad del Congreso para expedir todas las leyes -- que sean necesarias a objeto de hacer efectivas -- las demás facultades que establece esta disposición, y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión. Las instituciones administrativas descentralizadas tienen por objeto organizar y desarrollar esas facultades constitucionales, por lo que consideramos que su fundamento radica en una facultad del Congreso (11); en el artículo 93, párrafo segundo que dice "Cualquiera de las Cámaras podrá citar... así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria", y párrafo tercero que señala "... para investigar el funcionamiento de -- dichos organismos descentralizados y empresas de --

(10) Ibid., pág 213 y 214

(11) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 8° ed TI, Porrúa, México, 1977, pág 497

participación estatal mayoritaria...", en el artículo 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la -- emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley; en el artículo 73, fracción X, que otorga facultades al Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica, nuclear y para establecer el Banco Unico de Emisión. Así tenemos que, siguiendo el orden que señala esta fracción, se han creado: en materia de hidrocarburos, Petróleos Mexicanos; en industria cinematográfica, el Banco Nacional Cinematográfico, S.A.; en materia de Comercio, la Compañía Nacional de -- Subsistencias Populares (CONASUPO); en materia de Instalaciones de Crédito, las Instituciones Nacionales de Crédito; y en energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad. Por último en el artículo 73, fracción XXV, que otorga facultades al

Congreso para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y ganadería, de artes y oficios, museos bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislaren todo lo que se refiera a dichas instituciones. En este caso, creemos que el Congreso tiene facultad para crear todas estas instituciones, dándoles la forma administrativa que estime pertinente, ya sea descentralizada, desconcentrada, o cualquier otra.

Los artículos antes comentados regulan, bien instituciones precisas, o materias generales, pero en todos los casos se da al Congreso la facultad para legislar sobre ellos; por lo que, en ejercicio de esa facultad, estimamos que el Congreso de la -- Unión puede dictar leyes que se refieran a esas materias, o a esas instituciones, creando organismos descentralizados, desconcentrados, previniendo la creación de Sociedades Mercantiles de Estado, Comisiones Intersecretariales, o cualquier otra forma-

de organización administrativa que se desarrolle -
en el futuro. (12)

Consideramos, sin embargo, que los preceptos que -
hemos señalado no son más que de reconocimiento de
la existencia de ellas, pero no significan que au-
toricen su creación y conservación si violan otros
preceptos constitucionales, así como tampoco es --
bastante que el artículo 90 Constitucional esta- -
blezca la administración paraestatal, pues no indi-
ca ni crea las organizaciones correspondientes, y-
sólo se limita a señalar que el Congreso por medio
de una ley fijará las bases de su creación. (13)

Por otro lado es evidente que antes de las refor--
mas a la Constitución, no podía hablarse de una ba-
se constitucional para la creación y funcionamien-
to de las entidades paraestatales. La Constitu- -
ción solo se refería a ellas para reservar a la ju-
risdicción federal sus controversias laborales, pa-
ra disponer la obligación, de quienes las dirigen,

(12) Acosta R., op.cit, págs 214 y 215

(13) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 23° ed, Po-
rrúa, México, 1984, pág 206 y 207.

de comparecer ante las Cámaras, o para facultar a éstas a realizar investigaciones sobre su operación. A esta laguna, hay que agregar la imprecisión que sobre la naturaleza administrativa de estas entidades había privado en diversos criterios sustentados por la Suprema Corte; por el contrario no encontramos en la Constitución ningún precepto que pueda válidamente suponer el reconocimiento de formas organizativas ajenas a la centralización a pesar de que ya existían en el texto algunas referencias a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pero ellas no nos permitían deducir quien era el facultado para crearlos, cual debía ser su campo de actividad, ni mucho menos, el régimen jurídico al que quedarían sujetos. (14)

2.- LEYES

- a) Base legal de la Administración Pública en General.- A partir de 1917, la administración pública mexicana ha diversificado sus tareas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos. Esta circunstancia, aunada al ejercicio tan personal del poder --

(14) Chazyffet Ch., op.cit., p5g 291

Ejecutivo, explica la vigencia de diez leyes relativas a la organización centralizada y de tres a la descentralizada, en un lapso de sesenta y tres años (15). La Administración Pública debe actuar en un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y regulan (16). Al respecto la doctrina sostiene que las esferas internas en que puede actuar la administración en todo caso, deben estar limitadas por la reserva de Ley y Jerarquía formal normativa, sin embargo existe la posibilidad de -- arreglar los asuntos en los márgenes que ésta autorice o no regule (17).

Asimismo debemos advertir que en materia de facultades obligatorias regladas o vinculadas, las que el orden Jurídico le impone a la administración pública, son aquellas necesarias e indispensables pa

(15) Ibid., pág 282

(16) Faya V., op.cit., pág 29

(17) García-Trevijano Fos, José Antonio, Tratado de Derecho Administrativo, 2ª ed, TII, Vol. I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, - - pág 129.

ra mantener no solamente la estabilidad económica-estatal, sino para satisfacer las necesidades que en ese orden se presentan, en tanto que las decisiones administrativas discrecionales están fundamentadas en el orden jurídico preestablecido, las medidas arbitrarias desbordan dicho marco, propiciando el exceso o el desvío de poder. (18)

La Administración actúa, pues, "Secundum legem", los límites puestos a la actividad de la Administración pueden hallarse establecidos en interés privado (de los administradores) o en interés público; a su vez, los límites establecidos en interés público pueden resultar, según se trate de actividad reglada o de actividad discrecional, de normas jurídicas (leyes materiales y formales) (19),

(18) Castellanos Coutiño, Horacio, "Facultades Discrecionales y Facultades regladas del titular del Poder Ejecutivo y sus decisiones en materia de Administración Pública", Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (aut.mexicanos) pág. 51

(19) Forsthoff Ernst, Tratado de Derecho Administrativo Traducción del Alemán, Madrid, 1958, pág 127

de normas no jurídicas, éstas corresponden a datos que, en la especie concreta, se vinculan a exigencias de la técnica o de la práctica, y que representa el mérito, oportunidad o conveniencia del acto; el comportamiento a la actitud de la Administración deben acomodarse a dichos datos (20).

El régimen de derecho impone al titular de la Administración Pública y a ésta la obligación de actuar dentro de los lineamientos que las normas jurídicas establecen, lo cual da origen al principio de legalidad universalmente reconocido (21). Además el principio de la legalidad también le impone a la administración una especie de regla psicológica, la obligación de tener en cuenta, en su acción el interés público (22), es ésta la finalidad esencial de toda la actividad administrativa (23).

(20) Marienhoff, M., op.cit, pág 70

(21) Castellanos C., op.cit, pág 51

(22) Vedel G., op.cit, pág 178

(23) Giannini, Lezioni di diritto amministrativo, pág -

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye el ordenamiento jurídico en que se estructura a la Administración Pública Federal - - (24); y entra en vigor desde el 1° de Enero de - - 1977, ajustó el aparato administrativo, según se - explica en su propia exposición de motivos, para - evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras (25). Nos atrevemos a -- considerar que la idea del constituyente al esta- - blecer que fuera una disposición legislativa la en - cargada de distribuir los negocios a cada una de - las principales dependencias del ejecutivo, obedeció entre otras, a razones de índole política, - - pues si bien es cierto que este Poder por razón -- misma de sus atribuciones se encuentra en contacto más directo con la realidad y por consiguiente, en la posibilidad de adoptar las medidas más idóneas para la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, no lo es menos que el control del Poder Legislativo al avocarse la creación de las - Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y al fijar su esfera de competencia, impide --

(24) Faya V., op.cit., pág 29

(25) Chuayffet Ch., op.cit., pág 283

que sea el libre albedrío del Jefe del Ejecutivo - el que por medio de disposiciones reglamentarias - determine la distribución y más aún, la redistribu- ción de funciones de los organismos que con él co- laboran, con el peligro de que ello condujera a -- una ilimitada expansión de sus actividades, en de- trimento de las actividades que Jurídica y Adminis- trativamente corresponden a los administradores; - por lo que, la intervención del Congreso en este - caso y en la forma prescrita por el ordenamiento - Jurídico supremo, puede ser factor determinante pa- ra establecer el justo medio en las atribuciones - que corresponden tanto al Estado como a los parti- culares. (26)

Lo cierto, es que la Ley Orgánica de la Administra- ción Pública Federal ha sido inspirada por los pro- pósitos de una reforma administrativa que pretende básicamente, programar la actividad de la adminis-

(26) Castellanos Coutino, Horacio, "Comentarios a la -- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre de 1958", en Aportaciones al Conoci- miento de la Administración Federal (autores mexi- canos), pág. 135.

tración pública, jerarquizar sus objetivos y aprovechar en grado óptimo sus recursos; de ahí que la ley haya establecido como obligatoria la existencia de servicios de apoyo administrativo en cada dependencia, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos. (27)

En Argentina, la administración está sometida también a leyes materiales, reglamentos, edictos, ordenanzas; pero cuando ésta dicta esas leyes materiales no actúa en función administrativa (función legislativa) en sentido objetivo, sino sólo en sentido orgánico, no ejerce pues, administración(28). Por el contrario en Inglaterra, el poder central conserva aún, entre otros privilegios menores, el de no poder ser obligado a cumplir la ley, pero todas estas prerrogativas son ya poco importantes, puede decirse que en la actualidad la corona y sus

(27) Chuayffet Ch., op.cit, pág 287

(28) Linares, Juan Francisco, Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Astrea, Buenos Aires, - - - 1975, pág 60

ministros encajan con bastante perfección en el -- marco de deberes y obligaciones legales en que se resume el derecho administrativo. (29) Respecto - al caso español, el artículo 10 de la Ley de Cortes dispone que corresponde a la misma en pleno cono-- cer de las leyes que tengan por objeto las bases - de la organización judicial y de la Administración Pública; lo que postula es la intervención legal - para sustentar los fundamentos de ella en su acti- vidad típica. La palabra bases, por otra parte, - no se refiere sólo a leyes de bases que deban ser- articuladas posteriormente, sino que quiere indi- car los fundamentos esenciales de la administra- - ción (30).

- b) Base legal de la Descentralización Administrati- - va.- La materia de la descentralización administra- tiva se ha venido desarrollando en nuestro país en una forma irregular y sin la unidad de un sistema- doctrinal o legislativo, probablemente la falta de un texto expreso en la Constitución origine estos-

(29)Wade, H.W.R., Derecho Administrativo, 2º ed Institu- to de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pág 29.

(30) García Trevijano J.A., op.cit, pág 115

problemas en su consideración inicial; esta multiplicidad de instituciones responden a variados propósitos y a legislaciones de origen diverso a nuestra legislación, que forman un cuadro irregular de organización administrativa (31) Por otro lado el régimen que regula las relaciones entre el poder central y los entes descentralizados, es muy variado y sujeto a las modalidades que le señalen sus leyes de organización (32).

La legislación mexicana emplea denominaciones muy variadas para las instituciones descentralizadas, -ésto se debe al origen de esas formas de organización, que responden a diversas legislaciones extranjeras. En el segundo cuarto de este siglo, el legislador mexicano tuvo que inspirarse en esas fuentes para crear las instituciones descentralizadas por servicio, pero no por razones lógicas, las instituciones sufrieron las naturales transformaciones que exigía nuestra vida social (33), ya que en nuestra legislación no existía un título genérico

(31) Serra R., op.cit., pág 636

(32) Ibid., pág 505

(33) Ibid., pág 636

co con el que se denominaran los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. (34)

Así, estas nuevas formas administrativas a pesar - de su febril crecimiento, no se reflejaron significativamente en nuestro derecho positivo, más allá de las leyes, decretos o contratos que les dieron vida; y no fue sino hasta 1947 cuando se expidió - la primera ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Dicho ordenamiento debe ser considerado como un importante precedente en materia de la tutela administrativa que ejercen los órganos centrales sobre el sector paraestatal (35). Esta ley en su artículo 2º, reconocía dos medios para la creación de los organismos descentralizados: Primero, mediante la ley expedida por el Congreso de la Unión; y Segundo por Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que se -

(34) Fraga, G., op.cit, pág 198

(35) Chuayffet Ch., op.cit, pág 290

sujeten a la ley (36). Aunque de todas maneras, - la forma normal deberá ser que ellos se formen de acuerdo con una ley; una ley de organización y funcionamiento administrativo, creadora de una situación jurídica general segura, que no podrá ser modificada más que por un acto legislativo de la misma naturaleza. Desde luego nos lleva a reflexionar que los organismos descentralizados creados -- por una ley en ningún caso podrán ser modificados por un decreto.

La ley, entonces, es la forma normal de crear una institución descentralizada y puede revestir formas diversas, entre otras las siguientes: Primero, por medio de una ley que en forma expresa cree una institución descentralizada y su régimen jurídico; y segundo, por medio de una ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo, sería este el único caso, que el Ejecutivo cumpliera con el ejercicio de facultades administrativas. Tampoco se deben -- crear estos organismos por medio de reglamentos, - si no se encuentran en el segundo caso señalado. -

(36) Serra R., op.cit., pág 601

Aunque este último caso, se ha venido cumpliendo - por medio de decretos, acuerdos u órdenes que - -- crean organismos descentralizados con supuestas fa- cultades administrativas, no hay ningún precepto - constitucional que autorice al poder administrati- vo la creación de un ente público, pues toda des- centralización implica un fraccionamiento del po- der, por lo que un acto administrativo que cree -- una esfera de competencia, debe estar contenido en la ley (37).

Ahora bien existe una serie de disposiciones lega- les aplicables a los organismos descentralizados, - como la Ley Orgánica de la Administración Pública- Federal (38), la cual establece, por primera vez, - la base legal para que el Ejecutivo Federal cuente con unidades administrativas, bajo su dependencia- directa (39); la ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentraliza- dos a la que ya hemos hecho referencia, y que fue- abrogada el 15 de Mayo de 1986 , por la ley --

(37) Ibid, pág 602

(38) Acosta R., op.cit, pág 219

(39) Ibid, pág 87

Federal de las Entidades Paraestatales. (40).

Con motivo de la influencia europea en nuestra doctrina, respecto a la creación y denominación de -- los organismos descentralizados, debemos aludir al sistema que impera en otros países, para la creación de los organismos descentralizados (41), y -- así poder entender de una manera más clara la naturaleza de nuestra propia administración pública -- descentralizada.

El Profesor Marienhoff, analizando la legislación de su país (Argentina), estudia las dos formas de creación de las entidades autárquicas (descentralizadas en México): por ley del Congreso y por decreto del Ejecutivo; este autor sostiene, con vista a su legislación, la inconstitucionalidad de las entidades autárquicas creadas por ley, en cambio la creación de dichas entidades mediante decreto, vale decir, mediante un acto emanado directamente -- del Poder Ejecutivo, es perfectamente constitucio-

(40) Ibid, pág 219

(41) Serra R., op.cit, pág 602

nal (42).

La Constitución de Francia de 1958, en su artículo 34 ordena que la ley fije las reglas referentes a la creación de categorías de establecimientos públicos, además, la misma ley fija las nacionalizaciones de empresas y las transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado, y por último, mediante leyes de programación se determinarán los objetivos de la acción económica y social del estado (43).

En otros estados como en la República del Uruguay, la creación de los organismos descentralizados debe hacerse, por medio de una ley. Este criterio tiene un fuerte apoyo constitucional: El Profesor Sayagues Laso afirma: La creación de los entes autónomos se realiza mediante ley, es la solución de principio para las personas públicas estatales y además está implícitamente consagrada en el artículo 193 de la Constitución, y exige un quórum especial para la creación de nuevos entes autónomos; -

(42) Marienhoff, M., op.cit., pág 382

(43) Serra R., op.cit., pág 603

dos tercios de votos del total de competentes en cada Cámara (44).

Por lo que se refiere al derecho belga, el Profesor Buttgenbach, afirma que en el derecho positivo belga, únicamente el legislador puede crear personas públicas. El ejecutivo no tiene competencia para otorgar personalidad jurídica a un servicio público, a menos que haya sido autorizado por una ley. La creación se realiza por medio de una ley especial, o por medio de una ley general que fije las condiciones por las cuales los poderes subordinados, puedan crear estas personas públicas. Agrega el autor que el reconocimiento de la personalidad jurídica no debe ser necesariamente formal o expresa, ya que puede ser tácita o implícita y resultar de las disposiciones que la presumen (45).

Por último, consideramos que todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico -

(44) Sayaguez Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, TII, Montevideo, 1953, pág 166.

(45) Buttgenbach, Manuel de droit administratif, I partie, 3^e edition, 1966, págs 48 y 49.

que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudieramos llamar su ley orgánica, que puede ser bien una ley -- del Congreso, o un decreto del Ejecutivo, que materialmente pudiéramos considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general. Además de que la actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público, como por normas de derecho privado (46).

3.- REGLAMENTOS

La competencia de cada órgano esencial del Estado, es decir, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, nace de la Constitución, como resultado del principio de separación de los poderes de gobierno: ahí toma su origen la competencia del Poder Ejecutivo, pero dentro de éste, la distribución o imputación de funciones entre los distintos entes administrativos, la efectúa dicho poder ejecutivo a través del incremento jurídico con que expresa su voluntad: el decreto o el reglamento (47). Así también

(46) Acosta R., op.cit, pág 218 y 219

(47) Marienhoff, M., op.cit, pág 558

el instrumento jurídico a través del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos es el Reglamento Interior expedido por el Presidente de la República; su texto, asimismo debe prever el mecanismo para suplir a los titulares en caso de que se ausenten temporalmente.

Además del Reglamento Interior, cada Secretaría o Jefe de Departamento debe expedir o dar publicidad a un Manual de Organización, procedimientos y servicios al público, que contenga la información básica sobre la estructura, funciones y procedimientos que se lleven a cabo en su dependencia, así como los servicios de coordinación y comunicación internos (48).

En materia de descentralización, debe prevalecer el principio de la supremacía de la ley, por consiguiente, no ser un reglamento el que le dé creación a los organismos descentralizados, ya que además, el Ejecutivo no tiene facultades administra--

(48) Chuayffet Ch., op.cit, pág 558

tivas para crearlos y, por último, el propio artículo 25 fracción II del Código Civil, reconoce el mismo criterio al afirmar: "Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley" -- (49).

A pesar de lo que dijimos en el párrafo anterior, es indudable que la creación de los organismos des centralizados a traído numerosos problemas dentro de nuestro régimen administrativo, uno de ellos -- precisamente es el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Existen en nuestro derecho administrativo determinados entes públicos legalmente facultados para -- dictar su propio orden jurídico reglamentario, pero subordinándolo a su ley orgánica respectiva. De acuerdo con los artículos 89 Fracción I y 92 de la constitución esta facultad corresponde al Presidente de la República y de acuerdo con las ejecutorias de la Suprema Corte, esta facultad lógicamente es indelegable.

(49) Serra R., op.cit, pág 627

Sin embargo, es necesario hacer esta reflexión ¿Al crearse un organismo descentralizado, que asume -- una de las tareas que corresponden al poder público también se le delega la facultad reglamentaria que normalmente corresponde al Presidente de la República?. Algunas leyes administrativas, que han creado organismos descentralizados, han entregado esta facultad a los propios entes jurídicos, tal es el caso de la ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México en su artículo 8, fracción I; de la Ley Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social en su artículo 107 fracción X y 117 fracción VI; de la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México en su artículo 8, fracciones VIII y XII; y por último de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado en su artículo 115, 155 fracción XXII y 110, fracción VI (50).

En España, el Jefe del Estado es también Jefe de la Administración, sus actos de naturaleza y alcance administrativo son numerosos y es el decreto --

(50) Ibid, págs 224 a 226

el medio por el cual se manifiesta su actividad ad
ministrativa (51).

(51) Alvarez- Gendin, Sabino, Manual de Derecho Adminis
trativo Español, Bosch, Barcelona, 1954, pág 30

CAPITULO I V
LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA
COMO POSIBLE SOLUCION SOCIAL

1.- DESDE EL PUNTO DE VISTA JURIDICO.

- a) Concepto y Origen.- Desde el punto de vista estático, el término descentralización alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas (1). La descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación jerárquica sui generis, que no es la de jerarquía (2).

La administración descentralizada, se desarrolló en nuestro país inspirada en la organización de --

-
- (1) Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, 5º ed, Editorial Tecnos, Madrid, 1974, -- pág. 137
- (2) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 8º ed TI, Porrúa, México, 1977, pág 599

los establecimientos públicos franceses y en las comisiones norteamericanas como ya lo vimos anteriormente. Nuestras instituciones descentralizadas, al impulso de la doctrina administrativa mexicana incorporada a la legislación, han evolucionado con todos los caracteres derivados de nuestras propias exigencias y no mantenemos una forma tipo de descentralización, un modelo uniforme, sino que cada organismo se le reviste de la organización -- que ha sido más conveniente fijarle (3).

La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que se denomina establecimiento público descentralizado y obedeció a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas -- del servicio, y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatus jurídico y personal distinto del de la buro--

(3) Ibid, pág 623

cracia.

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria. Creemos que estas razones son extrajurídicas para determinar la conveniencia de establecer o no un organismo descentralizado, pues, a pesar de las críticas que se hagan a la organización central, no se ve fundamento jurídico de fondo para que ésta no pueda contar con esos elementos para realizar su actividad (4).

La descentralización responde al ideal de la época denominada por principios técnico-científicos (5). La descentralización atiende a la naturaleza técnica del mismo, que exige un organismo autónomo dota

-
- (4) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5° ed, Porrúa, México, 1983, pág - 213.
- (5) Delgado Moreno, Juan, La Promoción de Empresas Estatales. Contabilidad y Administración, Revista de la Facultad de Comercio y Administración, UNAM, -- Número 13, 1959, pág 45.

do de personalidad jurídica y un patrimonio propio sobre estas bases: primero, es característico de este régimen un orden jurídico especial que determine la organización y funcionamiento de una institución en la cual se pretende reducir sus relaciones jerárquicas con el poder central; segundo, el organismo descentralizado debe procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos; y tercero, la personalidad y el patrimonio de las instituciones descentralizadas no constituye un elemento diferenciador que las instituciones centralizadas, ya que en ellas existe uno y otro elemento necesario, pero no exclusivo. Autonomía técnica no es independencia, porque el Estado refleja sus vínculos con esos organismos pero se reserva la tutela administrativa con medios eficaces de control para mantener la unidad política (6).

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define al organismo descentralizado como una institución creada por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecuti-

(6) Serra R., op.cit, pág 580

vo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopte.

Además de los organismos descentralizados, debemos decir, que el Poder Ejecutivo se auxilia de las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y de fideicomisos, según lo establece el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (7).

- b) Desmembramiento de la Centralización.- En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos, las órdenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia.

Por el contrario, en el régimen descentralizado, -

(7) Chuayffet Chemor, Emilio, "Derecho Administrativo" en Introducción al Derecho Mexicano, TI, UNAM, --- México, 1981, pág 292

al ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción in mediata del Poder Central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado (8).

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control -- (9). La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le -- asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y-

(8) García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo, 8ª ed, Ed. de Enrique Martínez Useros, TII, 1943, pág 546

(9) Serra R., op.cit, pág 598

sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa (10).

Descentralizar, entonces, no es independizar sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control (11). Descentralizar es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general, es decir de competencia territorial - menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por objeto (12).

Es así que en la descentralización se transfieren legalmente facultades del poder central a las instituciones descentralizadas para que éstas se manejen con autonomía orgánica y una relativa independencia. En algunos países esta desvinculación se

(10) Royo Villanova, Antonio, Elementos de derecho administrativo, 23a ed, TI, Librería Santarén, Valladolid, 1952, pág 293

(11) Serra R., op.cit, págs 504 y 505

(12)Waline M., Derecho Administrativo, Sirey 1963, pág 299

lleva a sus máximas consecuencias, creándose un régimen de verdadera autarquía o autonomía orgánica y técnica. En otras legislaciones el relajamiento de los vínculos con el poder central es atenuada y ofrece diversos grados de relación. Muchas veces los factores políticos operan en arreglos o transacciones según la importancia de la institución.

El auge extraordinario de las instituciones descentralizadas obligó al Estado a reglamentar debidamente esta materia, sometiéndolas a una inspección y vigilancia y revisión de sus actos por el Ejecutivo de la Unión (13).

La centralización concentra las tareas administrativas en manos del Estado, dentro de su territorio, de una manera jerárquica y unificada, todo está dependiendo del gobierno central y en sentido contrario, la descentralización quiebra dicha unidad y jerarquía (14). Podemos, entonces, afirmar-

(13) Serra R., op.cit, pág 628

(14) Canasi, José, Derecho Administrativo, Vol I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972, pág 298.

que la centralización es lo contrario de la descentralización y viceversa, por lo que al dar la definición de la una estamos ofreciendo la de la otra (15).

La descentralización es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio (16). La descentralización es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos (17).

Por último daremos la definición, desde el punto -

(15) Entrena C., op.cit, pag. 133

(16) Buttgenbach , Derecho Administrativo, Bruselas, -- 1954, pág 109.

(17) Ibid, pág 86

de vista dinámico, la descentralización administrativa, considerada en su aspecto jurídico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la administración directa a la indirecta, en su condición de tal, o disminuye la tutela o la vigilancia de aquélla sobre ésta. Inversamente, considerada desde el mismo ángulo, habrá centralización cuando se transfieren competencias de la administración indirecta a la directa, o aumente la tutela o la vigilancia de ésta sobre aquélla (18).

- c) Diferencias con la Desconcentración.- Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía (19). La desconcentración carece, entonces, de personalidad, se trata de simples órganos que ejercen porciones de la actividad de la administración general, pero no se separan -

(18) Entrena C., op.cit, pág 134

(19) Serra R., op.cit, pág 469

orgánicamente de ésta, pues su separación es simplemente funcional, es una separación relativa (20)

En España, los órganos y unidades desconcentradas pueden estar previstas en la ley que crea el Ministerio, pues son parte integrante del mismo, pero - cuando esto no sucede, es el propio Ministerio, según la importancia de cada órgano el que puede proceder a su estructuración (21). Asimismo existen comisiones delegadas del Gobierno que pueden ser creadas, modificadas y suprimidas por el Consejo de Ministros, al igual que las Comisiones de Subsecretarios (22).

- d) Su Personalidad Jurídica.- La descentralización administrativa es un modelo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica

(20) Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, TI, Ed. Glem, S.A., Buenos Aires, 1965, - pág 334.

(21) García-Trevijano Fos, José Antonio, Tratado de Derecho Administrativo, 2º Ed. TII, Vol I, Ed. Revisita de Derecho Privado, Madrid, 1971, pág 116.

(22) Ibid, pág 118

de derecho público para administrar sus negocios y realiza fines específicos para el Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo.

El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurar su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándole los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener su unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio, con bienes de la Federación, para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

El organismo descentralizado realiza los vínculos de la centralización administrativa, para mantener su autonomía. A estas entidades se les ha llamado por la doctrina instituciones periféricas, autoadministración o paraestatales, ya que logran esa autonomía al serles transferidos, por la autoridad central, los poderes de decisión que la sustraen del poder disciplinario y de revocación y no están sometidas a la jerarquía administrativa.

El carácter esencial de un organismo descentralizado es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomienda (23), y la cual mantiene un régimen jurídico independiente y puede comprender no solo los servicios públicos, sino otros fines del estado (24).

El órgano descentralizado tiene una personalidad jurídica propia otorgada por una ley o decreto; esta personalidad es independiente de la personalidad general del Estado. El órgano descentralizado tiene un patrimonio esencial, regido por normas de derecho público y constituido por bienes del estado, pero sometidos a un régimen jurídico esencial. Los bienes que constituyen su patrimonio vuelven al patrimonio del Estado cuando desaparecen los organismos descentralizados. Gozan de cierta autonomía técnica, incluso pueden adoptar ciertos principios de las empresas privadas. En el Estado moderno no se rompe esta autonomía técnica y se mantie-

(23) Serra Rojas, op.cit, pág 597

(24) Ibid, pág 626

ne la unidad financiera del Estado (25).

La autonomía técnica reside en el hecho que aquéllos que se benefician, no están sometidos a las reglas de la gestión administrativa que son, en principio, aplicables a todos los servicios centralizados del Estado (27).

En otros países la descentralización presenta dos formas esenciales: aquella donde el órgano respectivo se encuentra dotado de personalidad, la que llaman orgánica, subjetiva o autárquica, que a su vez ofrece dos modalidades la territorial y la institucional (28); y aquella donde el órgano correspondiente carece de personalidad, la llamada descentralización jerárquica o burocrática (29), que en Francia como en México es llamada desconcentra-

(25) Idem.

(27) Buttgenbach, André, Manuel de droit administratif, Bruxelles, 1966, pág 108.

(28) Marienhoff, M., op.cit, pág 588

(29) Lucifredi, Giuseppe Coletti, Roberto, Descenramen to Amministrativo, Torino, 1956, pág 4

ción (30).

2.- DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO.

- a) La Función Económica del Estado.- La Administra--
ción Pública considerada como un todo, ha crecido--
por yuxtaposición, en varios aspectos sin planifi--
cación previa y en otros excediéndola, todo ello--
a la velocidad y ritmo que el país exige, obligan--
do a una continua integración y reorganización, --
que no siempre es posible realizar correctamente -
(31). Desde un punto de vista histórico, la admi--
nistración pública mexicana nace con un fuerte e -
ineludible impacto que le deja de herencia la cora--
na española, va a copiar en parte estilos y méto--

(30) Waline, Marcel, Manuel élémentaire de droit admi--
nistratif, Paris, 1946, pág 174

(31) Sierra Casaus, Catalina, "Estudios sobre la Admi--
nistración Pública en México", en Aportaciones al
Conocimiento de la Administración Federal (autores
mexicanos), Secretaría de la Presidencia Dirección
General de Estudios Administrativos 1976, colec--
ción Fuentes para el Estudio de la Administración--
Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica Núm. 5, -
México, 1977, pág 61

dos norteamericanos, a fines del siglo XIX sufre - la corriente general de penetración de la cultura francesa, para que, finalmente, es decir, en la actualidad, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia. México añade a todo el mosaico heredado su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en retraso, formando estos contrastes una de nuestras conocidas características (32).

A medida que se lograba la consolidación institucional, el Estado decidió, primeramente, intervenir en la economía, explotando recursos que le pertenecían exclusivamente y realizando actividades de fomento a la inversión privada; y, en seguida, promover junto con ésta la industrialización del país. Surgieron así, los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, el Complejo Industrial de Ciudad Sahagún, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Nacional Financiera Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públi

(32) Idem.

cas, Guanos y Fertilizantes y la Comisión de Fomento Minero.

La intervención estatal en la vida económica se concretó, además, en otro tipo de acciones tales como la regulación del mercado y la protección del consumidor. Así nacieron en distintas épocas, pero bajo este mismo objetivo, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Almacenes Nacionales de Depósito y el Fondo de Fomento y Garantía para el consumo de los trabajadores.

No fueron sólo los propósitos económicos los que generaron y ampliaron el sector paraestatal. La prestación de servicios públicos no lucrativos, la seguridad y asistencias sociales y el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas, motivaron la aparición de múltiples organismos, como la antigua Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, misma que, creada en 1925, fué el primer establecimiento público en México (antecedente del Instituto Mexicano del Seguro Social), el Instituto Nacional de Cardiología, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Nacional de Investigaciones -

Nucleares y el Instituto Mexicano del Petróleo(33)

El signo de los tiempos que corren, amenazantes y atormentados, se manifiesta en una fuerte centralización en el orden jurídico, frente a una moderada descentralización en el orden administrativo, que no entorpezca la acción inmediata de los poderes públicos. Por otra parte, comienza a presentarse una descentralización económica, que comprende el manejo de grandes actividades de la economía nacional. La forma del Estado industrial aparece inevitablemente en el mundo moderno (34). La autonomía económica es, sin lugar a dudas, la expresión del grado de libertad que tiene para operar, frente al poder central, una entidad paraestatal. En México dicha autonomía es precaria.

El control presupuestal que se ejerce en México, - consiste en la autorización previa del programa de gastos de una entidad estatal, por parte de un órgano ajeno a ella, e incluso supone la competencia de los órganos de control en la elaboración del --

(33) Chuayfett Ch., op.cit, pág 290

(34) Serra R., op.cit, págs 505 y 506

presupuesto. Esta fase se aplica con mayor facilidad gracias a la estructura programática del presupuesto prescrita en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y que esencialmente se refiere a la vinculación de los gastos con objetivos y metas de la gestión. La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para proyectar y calcular los ingresos y egresos de la Administración Paraestatal. Además de lo anterior, -- han sido incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, una serie de organismos y empresas, a fin de sujetarlos a un rígido control presupuestal (35).

- b) Necesidad Económica de Crear Entes Descentralizados.- Desde los comienzos del siglo, en especial -- desde la Revolución de 1910-1917, se ha producido en México un desarrollo gradual de unidades gubernamentales que funcionan fuera de las Secretarías y Departamentos regulares. Estos organismos, -- aunque creados por la Ley y sujetos a grados variables de vigilancia, funcionan como entidades corpo

(35) Chuayffet Ch., op.cit., pág 293

rativas o semicorporativas y participan en la actividad económica junto a la industria privada y la suplementan (36)

Ahora bien debemos conceptuar el término planeación democrática, para entender la necesidad de que existan entes descentralizados: "Planeación democrática es el conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar de una manera racional las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollo" (37). Así se declara de utilidad nacional el

(36) Gordón Schaeffer, Wendellkarl, "La Organización de la Administración Pública Mexicana", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie:B) Bibliográfica Núm. 4, - México, 1976, pág 244

(37) Rangel Couto, Hugo, El Derecho Económico, 2a. Ed.- Porrúa, México, 1982, pág 256.

establecimiento y ampliación de empresas que se estime necesario fomentar, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, ayudas y facilidades de diversa índole para impulsar el desarrollo regional- (38).

Haremos mención de los organismos, que por necesidad económica del país han sido creados. Tal es el caso del Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), el cual se maneja en Fideicomiso por la Nacional Financiera, S. A., constituyéndose inicialmente con cincuenta millones como aportación del Gobierno Federal (39). - La necesidad de vigorizar la industria azucarera, hizo que naciera en 1970 la Comisión Nacional de la Industria Azucarera cuya finalidad se señala en los siguientes términos: primero, planear el desarrollo de la industria azucarera; segundo, procurar la elevación en la productividad de la industria azucarera nacional; y tercero, asegurar la adecuada distribución interna y externa de la pro-

(38) Ibid, pág 140

(39) Ibid, pág 137

ducción de azúcar, alcohol, mieles incristalizable (40).

Por otro lado, se pensó que con la constitución de un organismo que promoviera el adelanto de la tecnología doméstica dependeríamos menos del exterior y así en 1970 fué creado el Consejo Nacional de -- Ciencia y Tecnología, el cual se señaló como el -- asesor del Ejecutivo Federal en la planeación y en causamiento de la ciencia y la tecnología vinculadas al desarrollo nacional; es además un órgano de consulta obligatoria para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en materia de inversiones, importación de tecnología, pago de regalías, patentes , etc. Debe además asesorar a la -- Secretaría de Relaciones exteriores en la celebración de convenios internacionales sobre ciencia y tecnología (41). Asimismo es creada la Comisión -- Nacional de Inversiones Extranjeras cuya facultad primordial es la de resolver acerca de las inversiones extranjeras que pretendan hacerse en Méxi--

(40) Ibid, pag. 141

(41) Ibid, pág 148

co (42).

Dos ejemplos que presentan el significado que el Estado a través de Nacional Financiera, S.A. ha tenido en el desenvolvimiento industrial de México, son Altos Hornos de Monclova, S.A., constituida con capital público y privado y creada para ampliar la Fundidora de Monterrey; por otra parte, en el año de 1955 inició su producción la empresa Tubos de Acero de México, S.A. en Veracruz, también con capital privado y público (43).

Por último, la creación de la Comisión Federal de Electricidad en 1937 y la expropiación petrolera en 1938 (44). Son un signo importante de la intervención del Estado en el desarrollo económico del país.

c) Críticas a la Intervención del Estado en la Econo-

(42) Ibid., pág 150

(43) Ibid., pág 136

(44) Ibid., págs 135 y 136

mía.- Son muchos los pensadores que, desde Platón, creyeron que el Estado resolvería los problemas -- económicos (45). Al ir aumentando la intervención del Estado en la economía, van disminuyendo paralelamente las libertades económicas de los gobernados, hasta que llega el momento en que el Estado - se convierte, al concentrar todo el poder y las de_ucisiones económicas en sus organismos, en un enorme, costoso e ineficiente aparato que no sólo obstaculiza la producción de riqueza, sino también la realización del hombre como ser individual, digno y libre (46).

Los partidarios de los planes centrales sostienen que no es posible dejar al azar los problemas económicos de una sociedad, es necesario que un organismo planifique los recursos escasos de un país - en una forma racional para aprovecharlos al máximo. Sólomente mediante la planificación se pueden evitar los desordenes y crisis imperantes bajo el - -

(45) Pazos, Luis, Ciencia y Teoría Económica, Ed. Diana México, 1981, pág 292

(46) Ibid., pág 340

anárquico sistema de mercado (47). Lo cierto es, - que es necesario sustituir un plan central, coactivo, costoso e ineficiente por multitud de planes - descentralizados (48).

El Estado tiene, no sólo la posibilidad, sino el - ineludible deber de planificar el sector público - de la economía, esto es, el sector que responde a - las necesidades colectivas y que sólo puede ser -- acometido por los órganos representativos de la collectividad. Debe establecer criterios de priori-- dad entre sus fines y ordenar racionalmente sus medios; debe en consecuencia, planificar las obras- que ha de construir y los servicios que ha de prestar; debe planificar la organización de la administración de justicia, de las funciones policiales, - de los servicios sanitarios educacionales y sociales debe coordinar la actividad de los despachos y entidades oficiales, evitar pérdidas y duplicaciones de energía y obtener máximo rendimiento de los recursos limitados disponibles. He aquí una permanente tarea de planificación estatal que tiene la-

(47) Ibid, pág 305

(48) Ibid, pág 312

máxima jerarquía para el desarrollo económico de los pueblos y que descuidan no pocas veces, porque es dura y poco espectacular, las oficinas de Planificación Estatal. (49)

Al Estado corresponde una misión fundamental para asegurar el recto funcionamiento de la economía. El mercado no es algo dado por la naturaleza, es un sistema de organización que no funciona sin un estado que perciba su significación, que imponga sus reglas y que ayude a corregir sus desajustes (50). Por ello el Estado, debe limitarse, principalmente, a crear las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de la economía (51).

El Estado tiene, en primer lugar, que imponer el conjunto de normas e instituciones que constituyen el cuadro en que se enmarcan las operaciones del mercado; y en segundo lugar, que dirigir y organizar los recursos productivos destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas de la comunidad, esto es, aquellas que no son normalmente obje

(49) Ibid., pág 311

(50) Ibid., pág 313

(51) Ibid., pág 340

to de demanda individual y que no pueden, por lo tanto, satisfacerse por la acción de las fuerzas del mercado. Ello implica, especialmente en los países poco desarrollados, la realización del conjunto de inversiones, tales como vialidad, educación y sanidad, que integran la infraestructura de la economía de la comunidad; y en tercer lugar, -- tiene que adoptar, a la luz de los datos efectivos del mercado y de acuerdo con las realidades específicas de cada hora y de cada pueblo un conjunto -- sistemático de medidas encaminadas a asegurar el desarrollo dinámico y estable de la economía, a estimular y facilitar sus mecanismos funcionales.

Por último, en un mercado entrecruzado, en el orden interno e internacional, por un intrincado ramaje de regulaciones inútiles o perturbadoras tiene además que intervenir para eliminar paulatinamente, con un mínimo de fricciones y de dolores humanos, aquellas que no están socialmente justificadas y para restablecer así, sobre bases convenientes para todos, los mecanismos institucionales de una economía progresiva (52).

(52) Ibid, págs 347 y 348

Todo lo expuesto anteriormente, descarta la posibilidad de que el Estado intervenga en el mercado como un competidor más, ya que de así hacerlo, sería una competencia desleal, toda vez que el Estado estaría en un estado de beneficio mayor que los demás, al controlar los medios de producción el Estado.

Por ejemplo los precios artificialmente bajos han sido causa de pérdidas en algunas empresas estatales, Fideicomisos y organismos que manejan el sector público existen un sin número de malos manejos son la principal razón de la lamentable situación en que se encuentra dicho sector. Los ideólogos y estrategias del sector público quieren conservar y acrecentar el deficitario e ineficiente sector paraestatal, que es el mejor negocio para los funcionarios, aunque el peor para el pueblo mexicano.(53)

Las cifras nos indican que las empresas estatales son la principal causa del desequilibrio dentro del gobierno. La realidad es que cada día el go-

(53) Pazos, Luis, Radiografía de un Gobierno, Ed. Diana México, 1981, pág 80.

bierno le dedica menores recursos a sus funciones como tal y gasta más en el sector paraestatal, que en su conjunto representa una gran pérdida para el país.

Muchos funcionarios justifican la intervención del gobierno, como empresario, en la necesidad de cubrir o complementar la falta de inversión e interés de los particulares en ciertas áreas de la economía. Sin embargo el gobierno se ha metido a invertir en muchos sectores que estaban perfectamente cubiertos por particulares y más que complementarlos los ha desplazado, y lo más grave es que no solo ha intervenido en los aludidos sectores, sino también en sectores en los que no se necesita ni se justifica la participación del Estado. (54)

Un ejemplo palpable es la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que desde el punto de vista económico es un monopolio estatal, y aunque dice sustituir a los intermediarios, no es sino otro intermediario con mucho más poder que --

(54) Pazos, Luis, El Gobierno y la Inflación, Editorial Diana, México, 1980, págs 125 a 127

cualquier monopolista o traficante particular(55). Para muchos la CONASUPO es un organismo positivo, gracias al cual los sectores de escasos ingresos pueden adquirir los productos básicos a bajos precios. Su función, según sus defensores, es imprescindible en una economía subdesarrollada como la nuestra, donde grandes masas de la población tienen bajos ingresos; la intervención de organismos como CONASUPO, afirman otros, es necesaria en momentos de inflación como el que atravesamos. En realidad, CONASUPO, lejos de ser un organismo con una función social positiva, ha sido uno de los factores que más ha influido en la desestabilización de la economía, y es una de las tantas bombas de tiempo que en cualquier momento puede quebrar a la economía nacional.

CONASUPO, por otro lado, es uno de los principales organismos responsables del proceso inflacionario, pues a final de cuentas, los productos que vende, debido a los grandes subsidios que requiere para funcionar, le salen más caros al pueblo de México que si los comprara en la tienda más lujosa de la-

(55) Pazos, L., Radiografía..., pág 68.

iniciativa privada (56). Además hay quienes creen erróneamente que gracias a CONASUPO los artículos de primera necesidad no aumentan de precio; sin embargo, vemos que la escala de los precios continúa

Esto quiere decir que dicho organismo no ha servido para detener el alza de precios, y además de no servir para detener los precios, es una de las - - principales fuentes de inflación, debido a la creciente necesidad de subsidios que requiere (57).

En la realidad, CONASUPO no resuelve ningún problema económico, simplemente los difiere al futuro, - agrandándolos cada vez más (58).

Creemos que lo antes expuesto, por el maestro Luis Pazos, no es más que una concepción parcial, ya que olvida en cierta forma los beneficios que ha obtenido la comunidad, sobre todo la de escasos recursos económicos con la creación de la CONASUPO. Por otro lado, los organismos descentralizados y en ge

(56) Ibid, pág 67 y 68

(57) Ibid, pág 70

(58) Ibid, pág 69

neral el sector paraestatal ha sido de gran ayuda a la economía del país, y si bien es cierto, que muchas de las empresas de este sector han trabajado con déficit como también ocurre en algunas empresas de la iniciativa privada.

3.- LOS BENEFICIOS QUE HA OBTENIDO LA SOCIEDAD DESDE SU CREACION.

- a) La evolución de la Administración Pública en el Estado moderno en beneficio de la sociedad.- En el Estado moderno la idea de administración adquiere el carácter de un instrumento de regulación social, cuyo ámbito es cada vez más dilatado y su ejercicio no tiene solución de continuidad, y puede afirmarse que sin la incesante intervención de la administración, el Estado, en sentido lato (nación, provincias, municipalidades, entidades autárquicas), no podría funcionar, pues se puede concebir un estado despótico, sin leyes ni jueces, pero un estado sin Administración sería la anarquía(59). La Administración Pública como actividad es un fenómeno evolutivo que no puede quedar al margen del

(59) Canasi, J., op.cit., pág 35

desarrollo social y jurídico de la sociedad a la - que va dirigida (60).

La Administración, en sentido amplio, a diferencia de la Constitución, viene a ser la actividad que - el Estado desarrolla para la realización de sus fi nes esenciales, así como la Constitución representa en el Estado el elemento estable, permanente, - en la administración por el contrario, se nos manifiesta el Estado en actividad (61).

La Administración como la actividad permanente, -- concreta y práctica, del Estado que tiende a la sa tisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran (62), - se concreta en hechos y actos jurídicos, cuya vali

(60) López Alvarez, Francisco, La Administración Pública y la vida Económica de México, 2a. ed, Porrúa, - México, 1956, pág 77.

(61) Fleiner, Fritz, Instituciones de Derecho Adminis-- trativo, Traducción de la 8a ed. Alemana, por Salino A., Gendin, Editorial Labor, S.A., Barcelona, - 1933, pág 3.

(62) Marienhoff, M., op.cit, pág 60

dez depende de la actividad correspondiente haya sido desplegada por el órgano actuante dentro del respectivo círculo de sus atribuciones legales. Este círculo de atribuciones legales determina la capacidad legal de la autoridad administrativa, capacidad que en Derecho Administrativo se denomina -- competencia (63).

La Administración Pública al tener como finalidad la aplicación o realización de la política nacional (64) debe regular, promover, remover obstáculos y asegurar su éxito (65).

De Organización Administrativa propiamente dicha no se puede hablar hasta el siglo XVIII, es desde este momento en el que se va a poder hablar de una jurisdicción de la organización y de una distribución de competencia y funciones que es característica de la misma (66). En todo el mundo surgió y

(63) Ibid, pág 541

(64) Paya Viesca, Jacinto, La Administración Pública Federal, 2a ed, Porrúa, México, 1983, pág 29

(65) García-Treviño, J.A., op.cit, pág 59

(66) Ibid, pág 93

se desarrolló como respuesta a necesidades inaplazables mucho antes que se la hiciera objeto de una decisión científica y se beneficiara de la aplicación de sus técnicas (67).

Está por demás que digamos que muchos de los rasgos fundamentales, virtudes y vicios de nuestra actual administración pública reconocen su origen en precedentes coloniales y no son pocos los problemas fundamentales de la Administración Pública de la Colonia que continúan vigentes en la actualidad (68).

Es importante señalar que actualmente, en el ramo del derecho administrativo, existen en cambio amplios y sólidos estudios sobre los problemas de México; esto se explica por la tradición académica que hay en el campo del derecho, cuyo mantenimiento se debe principalmente a la facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (69).

(67) White Leonard O., Introduction to the Study of Public Administration, New York, 1948.

(68) López A., op.cit., pág 82.

(69) Sierra C., op.cit., pág 63

La historia del reciente movimiento mexicano en --
pro del mejoramiento administrativo data de 1934,-
cuando Gabino Fraca publicó las cátedras sobre De-
recho Administrativo que daba en la Universidad --
(70). Transcurrieron varios años antes de que el-
interés por la Administración pasara de la Univer-
sidad a las Secretarías de Estado, entre tanto el-
plan de estudios universitarios se implantó en la-
Escuela de Leyes luego en la de Ciencias Sociales-
y finalmente, se adoptó en la Escuela Nacional de-
Economía, donde se estableció un curriculum regu--
lar sobre Administración, desde esta última escue-
la se tendió el puente que llevo la Administración
práctica al Gobierno y el agente de enlace fué el-
Dr. Jesús Silva Herzog, Director de la escuela y -
al mismo tiempo Director de Estudios Hacendarios -

(70) Martínez Cabañas, Gustavo, "Los Fundamentos de la-
Administración Pública", en Revista de Economía, -
31 de Enero de 1947, pág 26.

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (71) Silva Herzog, empezó por llevar a los jóvenes graduados de la Escuela de Economía al Servicio Público y en 1943 se presentó la oportunidad de enviar a una persona a estudiar los procedimientos administrativos del Gobierno Federal de los Estados Unidos, como consecuencia del Programa de Cooperación Bélica, por otro lado Gustavo Martínez Cabañas permaneció casi un año en los Estados Unidos, donde estudió Procedimientos Administrativos, el funcionamiento en gran escala del Gobierno Municipal y observó el funcionamiento de los Gobiernos Estatales, entró en contacto con numerosos especialistas norteamericanos y regresó a México convencido de que el país tenía mucho que aprender de los Estados Unidos y del movimiento general en los - -

-
- (71) Gordon Scheaffer, Wendell Karl, "Tendencias recientes de la Administración Pública" en aportaciones al conocimiento de la administración general (autores extranjeros), Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B Bibliográfica No.4, México 1976, pág 290

países anglosajones (72).

Gracias a los esfuerzos del Dr. Silva Herzog y de Martínez Cabañas se instituyó un programa de becas que permitía a un determinado número de empleados mexicanos estudiar cada año en los Estados Unidos, corriendo los gastos por cuenta del Gobierno de México (73). Los intentos recientes por mejorar la Administración no han sido otra cosa que planteamientos desordenados y proyectos para traer de los Estados Unidos nuevas técnicas y procedimientos -- (74).

Lo cierto es, que los autores mexicanos apenas han dado un poco de luz sobre los procedimientos administrativos de su país, les preocupa demasiado como debería funcionar su sistema, pero no se detienen a considerar el hecho obvio de que sus bellas teorías no producen consecuencias prácticas. El estrecho, legalista y teórico enfoque de la Administración en México no ha producido un verdadero interés por mejorar el sistema, apenas se reconocen-

(72) Idem

(73) Ibid, pág 291

(74) Ibid, pág 292 y 293

como tales los problemas de organización de manejo control financiero y selección de personas; se ha visto a la Administración como un proceso estático cuyos problemas se resolverían si se definieran -- por completo las relaciones legales, de acuerdo -- con un sistema conveniente de teoría jurídica.

Esa es la actitud que hacía falta en México, y hasta ahora comienza a producirse; y mientras más grupos se interesen verdaderamente en los servicios - del Gobierno, mayor será, en consecuencia, la preocupación porque la Administración sea capaz de cumplir su cometido. Era casi seguro que se abandonara el infructuoso enfoque legalista, y que la Administración se estudiara como un proceso dinámico y vital; había indicios de que el cambio pronto iba a ocurrir (75).

Por otro lado, las mismas razones determinantes de la centralización han conducido en nuestros días a una fuerte concentración contra la que ha reaccionado la doctrina, si bien recientemente se tiende a corregirla, al calor de la Reforma Admi--

(75) Ibid, pág 283

nistrativa (76) pues aunque la centralización da una aparente robustez al cuerpo social, aniquila las libertades locales e individuales, esteriliza los gérmenes de la vitalidad pública y mata los elementos del orden moral, sin el cual es esfímero todo poder e imposible toda civilización (77).

Podemos decir que los objetivos inmediatos del programa de mejoramiento administrativo son la moralización y la fiscalización; aquélla supone la eliminación de la deshonestidad general, la fiscalización está íntimamente relacionada con la moralidad e implica el establecimiento de controles financieros adecuados y efectivos que impidan la fuga de ingresos y los gastos indebidos o superfluos (78).

Según hemos visto la descripción hecha de la Organización Administrativa Mexicana, es evidente la necesidad de implantar en ésta muchas mejoras. Las

(76) Entrena C., op.cit., pág 139

(77) Vineiro de Castro, Tratado de Sciencia de Administracao e Directo Administrativo, Rio de Janeiro, pag 366.

(78) Gordon S., Tendencias..., pág 296

Secretarías padecen irregularidades internas sin remedio, pues sus funciones son confusas y con frecuencia ocultas, así como la duplicación de los esfuerzos. Gracias a la inercia nacida de la ignorancia y la desilusión y a la falta de apoyo financiero y administrativo, el esfuerzo en la Administración es algo que debe elogiarse donde quiera -- que se encuentre (79).

Sólo habrá verdadero progreso en materia administrativa cuando se relajen las tensiones políticas y cuando el Gobierno se funde en bases menos inestables (80). En México el ámbito de la Administración Pública se ha fortalecido y extendido cada vez más; lo importante no estriba en limitar la actividad de la Administración Pública sino en vigilar que la Administración no exceda la esfera de sus atribuciones, y en la medida de que esto suceda nuestro país contará con un derecho administrativo congruente con nuestra realidad y un instrumento de auténtico cambio social (81).

(79) Gordon S., La Organización, pág 246

(80) Gordon S., Tendencias..., pág 298

(81) Faya V., op.cit., pág 37

En términos generales, puede decirse que la participación estatal en la vida económica y el desarrollo social fueron las pautas que inspiraron sin olvidar el estilo del gobernante en turno, la vigencia de nuevas leyes organizativas, y con éstas, la creación, fusión, disgregación o supresión de Secretarías y Departamentos de Estado, su mera denominación o su transformación de departamentos en Secretarías.

Objetivamente, las modificaciones de fondo pueden resumirse en el aumento de órganos y organismos administrativos, y su creciente especialización. En cuanto a la técnica Jurídica, casi todas estas leyes han obedecido a un esquema similar, distribuyendo la competencia constitutiva de cada órgano, y estableciendo un número de reglas comunes sobre su organización y funcionamiento internos.

Súmase a estos cambios perceptibles que la legislación refleja en la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, el tardío reconocimiento legal de una realidad administrativa que venía operando en Méxi

co desde 1915: la descentralización (82).

- b) Los organismos descentralizados como un logro administrativo en pro de la Sociedad.- Se ha expresado en pro de la centralización que las exigencias de la vida moderna, reclaman una acción uniforme e inmediata del poder público; la necesidad de criterios generales que faciliten el movimiento de los cuadros administrativos y el control más eficaz sobre los órganos administrativos centralizados (83) pues la centralización mata la vida pública y el espíritu cívico de la población que no puede nunca ocuparse de sus negocios (84).

También se ha emitido serias razones en pro de la descentralización o autonomía administrativa, desde luego para alejar los problemas técnicos de una excesiva burocratización, que hace lenta, difícil y poco eficaz a la administración; ella permite -- una necesaria intervención de los administradores-

(82) Chuayffet Ch., op.cit, pág 283

(83) Serra R., op.cit, pág 519

(84) Hauriou, Precis de droit administratif, 7a. ed, -- pág 125

en la descentralización, aunque con una organización administrativa muy costosa (85).

La descentralización forma parte del sistema moderno de instituciones políticas, gobernados por los más recientes principios de derecho constitucional y administrativo (86). Este tipo de instituciones descarga al poder público de muy pesadas funciones que pueden manejarse bajo procedimientos técnicos muy eficaces e idóneos y sin los inconvenientes de la acción burocrática centralizada (87).

La centralización y la descentralización son formas de hacerse efectiva la actividad de la Administración Pública (88), sin embargo la finalidad que busca el Estado con la creación de estas instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y

(85) Serra R., op.cit, pág 519

(86) Bernardin Claudio y otros, Liberalisme, Tradicionalisme, descentralisation, Lib. Armando Colin, Paris, 1952, pág 196.

(87) Serra R., op.cit, pág 604

(88) Marienhoff M., op.cit, pág 581

eficaz (89).

Desde luego el organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden; en segundo lugar, la atribución que realiza debe ser una atribución de carácter técnico, pues para los servicios que tienen 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 plena dirección del servicio (90); y tercer lugar, la atribución que se ejercita por medio del organismo, es, por las razones mismas que fundan su segregación 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

(89) Acosta R., op.cit, pág 225

(90) Duquít, León, Traité de Droit Constitutionnel, París, 1921, pág 83

le corresponde (91).

La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder (92). Por otro lado, - aparte de todas las facultades expresas, se ha considerado aún en los regímenes de más extremado liberalismo que el Estado debe por su propia naturaleza satisfacer necesidades colectivas en el caso en que la actividad sea tan general, de tal magnitud a tan desprovista de una compensación adecuada que no hay empresa privada que pueda interesarse en realizarla. En este caso se encuentran comprendidos todos los organismos cuyo objetivo es la - - prestación del servicio de defensa nacional, de po

(91) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 21ª ed, Porrúa, México, 1984, pág 201.

(92) Ibid, pág 198.

licia, de crédito (agrícola, de obras públicas), - de seguros y fianzas y en general de infraestructura, como son comunicaciones y transportes, servicios portuarios, marítimos y aéreos, de irrigación de protección a indígenas, de aprovechamiento de zonas áridas, etc. (93).

Dada la situación de cambio que ha venido aconteciendo en los últimos años, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus reformas y adiciones actuales han tenido el propósito de consignar en un sólo cuerpo legal la compleja estructura que ha de organizar el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que - - plantea la actual situación del país y del mundo - (94).

Por otro lado se ha querido evitar que las obligaciones y facultades de los diversos auxiliares del ejecutivo se encuentren duplicados y sin coordina-

(93) Ibid., págs 207 y 208.

(94) Ibid., págs 184 y 185

ción (95), y es por ello que se ha creado el organismo descentralizado, el cual es un ente especializado y capaz de realizar con eficiencia la actividad, objeto de su creación. Asimismo si al estado moderno se asignan determinados fines que han hecho necesaria su intervención en materias antes-reservadas exclusivamente a los particulares, ha sido indispensable por consiguiente el crear los medios para hacer posible la realización de esos nuevos fines, y es obvio que así han surgido los nuevos organismos, que como ya hemos visto no quedan comprendidos dentro de la Administración Pública Centralizada (96). Por ende la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene

(95) Spencer Goodspeet, Stephen, "El Presidente como -- Principal Administrador" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (autores extranjeros), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica No. 4, - México, 1976, pág. 173

(96) Solano Yañez Delfino, "La Administración Pública - en México" en Aportaciones al Conocimiento de la - Administración Federal (autores mexicanos), pág -- 116.

que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos (97), es decir a los organismos descentralizados.

El sistema político, económico y jurídico del país no es ya un sistema individualista, ni de carácter totalitario, sino de economía mixta en que por tanto la ampliación de la actividad del estado se traduce en norma de la actividad de los particulares, como ocurre en la creación, no ya de simples organismos para realizar y completar la acción administrativa, llamada de policía del Estado, sino de verdaderas empresas públicas de carácter industrial, comercial o agrícola (98) y los cuales constituyen los medios para conseguir propósitos tales como la atención técnica de un servicio los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos (99).

(97) Fraga, G., op.cit., pág 199

(98) Ibid., pág 207

(99) Serra R., op.cit., pág 460

Debemos señalar las siguientes ideas preliminares para precisar la función de los organismos descentralizados: primero, desde luego obedecen a la -- idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales; segundo, el régimen descentralizado permite particularizar el servicio y el órgano que la atiende, sin todos los inconvenientes del régimen central tan complejo como el de la Administración Pública; y tercero, la descentralización, no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de tutela del Estado, pues un régimen de autonomía total puede llevar a la desintegración del Estado, y por ello éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público, razones prácticas de muy diversa naturaleza, no mantiene el régimen descentralizado en la puridad de su construcción jurídica, el Estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora- (100). Las relaciones de un organismo descentralizado con el público pueden en determinadas ocasio-

(100) Ibid, pág 600

nes regirse por el derecho privado, y es a la ley - a la que le corresponde fijar estas situaciones -- (101).

Ahora bien, las ventajas que señala la descentralización son las siguientes:

- Desde luego responde a un ideal técnico y científico. La necesidad de mantener determinados asuntos con la experiencia de los conocimientos técnicos modernos.
- La organización burocrática centralizada no está lo suficientemente preparada para los nuevos derroteros de la Administración Pública.
- Mantener un régimen burocrático insuficiente, es retardar o retrasar el adelanto de una nación.
- Un presupuesto especial debidamente revisado y vigilado por el poder central, permite una adecuada inversión de sus elementos económicos.
- Un organismo descentralizado permite el manejo de un sistema de crédito apropiado a su organización.
- Se mantiene la confianza del público.
- El Derecho Administrativo tiene sus propios princi

(101) Ibid, pág 625

prios, por lo que no se tienen que repetir las doctrinas civilistas propias para el manejo de intereses particulares e impropias para las instituciones en las que está vivamente interesada la sociedad.

- El poder para comercializar e industrializar ciertas actividades que están en manos de los particulares, es propio de los tiempos que corren. El Estado procura aprovechar la experiencia de la iniciativa privada, sin una excesiva intervención. Vivimos una época de transición que debe ser manejada con una política de acuerdo con las circunstancias del momento, y por ello los estadistas deben medir el alcance de la política económica del Estado, pensando siempre que no tienen derecho a comprometer el porvenir de un pueblo. No todas las materias deben ser objeto de descentralización; las materias que corresponden a las Secretarías y Departamentos de Estado se entorpecerían si se desarrollan en organismos descentralizados (102).

Ejemplificando lo anterior, podemos afirmar con fundamento, que la Conasupo ha ayudado a aliviar -

(102) Ibid, pág 606.

la difícil situación de muchos mexicanos afectados por el alza de los precios que nuestra inflación - alimenta, y por esta razón, como no trata de obtener ventajas a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general - o de alguna clase social, las enormes compras de - productos que hace, de ninguna manera puede considerarse como actos violatorios del artículo 28 - - Constitucional, y definitivamente, la idea de que la Conasupo es un monopolio debe desecharse, pues carece de fundamento (103).

Lo cierto es que un enfoque parcial, demaciado cor- to, ha inspirado nuestra Legislación, la cual ha - sido insuficiente para integrar mecanismos globales de control, en los que a la calificación del - uso del dinero se suma la valoración de la utilidad social de la empresa. Estos mecanismos permitirían juzgar más allá de la eficacia operativa la finalidad de cada una de las entidades paraestatales y los organismos descentralizados, para decidir en última instancia si el Estado ha de mantenerlas o cancelarlas. De otra suerte, la decisión

(103) Rangel C., op.cit., pág 201

seguirá dependiendo como hasta ahora, en buena medida, en un estilo individual, y en el mejor de -- los casos de una interpretación personal (104).

Los organismos descentralizados, que cumplen con -- sus funciones con eficaz diligencia, mañana pueden no responder a los propósitos de sus creadores. -- La sabiduría del legislador debe limitarse a crear estructuras administrativas útiles o necesarias pa -- ra realizar los fines del Estado. Es posible que -- más adelante, con una mayor educación administrati -- va de gobernantes y gobernados, pueda triunfar una institución que para muchos ha fracasado o se crea -- rán nuevos moldes jurídicos para problemas cada -- vez más complejos (105). Las formas de organiza -- ción administrativa estuvieron al reclamo de la mo -- da, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles -- problemas de la acción gubernamental. Nada más -- inexacto, porque esas formas deben emplearse con -- discreción y cuidado, sobre todo las formas descen

(104) Chuayffet Ch., op. cit., pág 296

(105) Rostow, Eugene V., Planteamiento para la Libertad, Tomo IV, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1959.

tralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos (106).

(106) Serra R., op.cit., pág 505

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

- 1.- El Estado se manifiesta a través del Poder Público el cual goza de personalidad jurídica e incluye la función Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Estas funciones se desarrollan en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial respectivamente, pudiendo des de luego manifestarse en un punto de vista formal- en otro poder, dada la naturaleza del acto. Cada- uno de estos poderes por sí mismos carece de perso nalidad jurídica.

- 2.- El Gobierno se constituye por todos y cada uno de- los órganos que configuran al Estado, es decir a - los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Ju- dicial.

- 3.- La Administración Pública es un auxiliar del Poder Ejecutivo, por medio del cual se manifiesta éste.

- 4.- La Administración Pública puede ser centralizada y descentralizada. La primera carece de personali- dad jurídica y en la segunda, los organismos des- centralizados que la integran si gozan de persona- lidad jurídica.

- 5.- La forma principal y primordial de la organización administrativa federal es la centralización, pues de hecho es la única que originalmente quedó prevista por la Constitución de 1917, aunque después de las reformas a la misma quedó contemplada igualmente la organización descentralizada.
- 6.- La Administración Pública centralizada se compone de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República y la descentralizada de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. En ambas existen los organismos descentralizados que funcionan como auxiliares de estas dos formas de administración.
- 7.- La Secretaría de Estado y el Ministerio son sinónimos, su uso estriba en que la primera es empleada en un sistema federal, en tanto que el Ministerio pertenece a un sistema central.
- 8.- En la práctica, tanto el Departamento Administrativo como la Secretaría de Estado tienen funciones políticas y administrativas y gozan, ambas de la misma jerarquía.

- 9.- Es necesario que el Estado intervenga en el desarrollo económico, aunque debe hacerlo con una planificación previa y al ritmo y velocidad que el propio país exige.
- 10.- La existencia de los organismos descentralizados se debe a la necesidad de atender de una manera más flexible, eficaz y ajena a las viejas estructuras burocráticas de la centralización las tareas en las que el Estado ha intervenido.
- 11.- La descentralización forma parte del sistema moderno de instituciones políticas, gobernados por los más recientes principios de derecho constitucional y administrativo.
- 12.- Si bien la CONASUPO, como muchos otros entes descentralizados han ayudado a aliviar la difícil situación del país, mañana pueden no responder a los propósitos de su creación, pues las necesidades de la sociedad son susceptibles de cambiar, según el momento y la época que se viva.

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

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5° ed, Porrúa, México, 1983.

Alessi, Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, 3° ed, TI, Boshcasa editorial, Barcelona España, 1970.

Alvarez Gendin, Sabino, Manual de Derecho Administrativo Español, Bosch, Barcelona, 1954.

Arnanz, Rafael A., De la Competencia Administrativa, -- Editorial Montecorvo, Madrid, 1967.

Assaig, Tesis y Comentarios de Derecho Público, Centro de Administración Municipal, Barcelona, 1961.

Azuara Pérez, Leonardo, Sociología, 5° ed, Porrúa, México, 1981.

Barajas Montes de Oca, Santiago, Comentario en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, UNAM, México, 1985.

Bermejo Gironés, Juan Ignacio, "Competencia Municipal",

en REVL, Número 31, 1947.

Bernardin, Claudio y Otros, Liberalisme, Tradicionalisme, Descentralisation, Lib. Armando Colin, Paris, 1952.

Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, 5° ed, TI, Roque Depalma Ed., Buenos Aires, 1955.

Bielsa, Rafael, Derecho Constitucional, 2° ed, Depalma, Buenos Aires, 1950.

Bonard, Serge, Précis de Droit Public, Paris, 1958.

Brownlow, Louis, The President and Presidency, Public Administration Service, 1953.

Burgess, J.W., Ciencia Política y Derecho Constitucional Comparado, TII, Editorial España Moderna, Madrid,-- 1942.

Buttgenbach, André, Derecho Administrativo, Bruselas,-- 1954.

Buttgenbach, André, Manuel de Droit Administratif, 3° - edition, I partie, Bruxelles, 1966.

Caetano, Colombo, Manual de Direito Administrativo, 5° ed, Coimbra, 1960.

Canasi, José, Derecho Administrativo, Vol.I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972.

Canasi, José, Manual de la Historia de las Instituciones Políticas Argentinas en la Ley, Diario del 25 de Agosto de 1969.

Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, "Derecho Constitucional", en Introducción al Derecho Mexicano, TI, UNAM ed, México, 1981.

Carrillo Patraca, Joaquin, "La Naturaleza intrínseca de la Función Administrativa" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos) Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie:B) Bibliográfica Núm 5, México, 1977.

Castellanos Coutiño, Horacio, "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre de 1958" en Aportaciones al Conocimiento de la Ad-

ministración Federal (Autores Mexicanos), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie: B) Bibliográfica - NÚM 5, México, 1977.

Castellanos Coutiño, Hoarcio, "Facultades Discrecionales y Facultades Regladas del Titular del Poder Ejecutivo de sus decisiones en materia de Administración Pública" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie: B) Bibliográfica - NÚM 5, México, 1977.

Colmeiro, José, Derecho Administrativo Español, TI, -- Madrid, 1958.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, UNAM ed, México, 1985.

Chinoy, Ely, La Sociedad, Fondo de Cultura Económica, - México, 1966.

Chuayffet Chemor, Emilio, "Derecho Administrativo", en Introducción al Derecho Mexicano, TI, UNAM ed, México, 1981.

D'alessio, Francesco, Instituzioni di Diritto Amministrativo Italiano, TI, Torino, 1932-1934.

De la Madrid Hurtado, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, 2ª ed, Porrúa, México, 1980.

De Laubadère, André, Traité Élémentaire de Droit Administratif, Paris, 1948.

De la Vallina y Velarde, Juan Luis, Transferencias de Funciones Administrativas, Ideal, Madrid, 1964.

Delgado Moreno, Juan, La Promoción de Empresas Estatales, Contabilidad y Administración Revista de la Facultad de Comercio y Administración, UNAM, Número 13, 1959.

De Pozas, Jordana, Derecho Municipal. Contestaciones al cuestionario del cuerpo de Secretarios de Primera Categoría de Administración Local, Librería de V. Suárez, 1924.

Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, TII, Editorial Bibliográfica Argentina SRL, Argentina, 1965.

Duguit, León, Manual de Derecho Constitucional, Traducción de José G. Acuña, 2° ed española, Francisco Beltrán Editor, Madrid, 1926.

Duguit, León, Traite de Droit Constitutionnel, Paris, 1921.

Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo 5° ed, Editorial Tecnos, Madrid, 1974.

Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, 2° ed, Porrúa, México, 1983.

Fiorini, Jean, Teoría de la Justicia Administrativa, Italia, 1959.

Fischach, Hans, Teoría General del Estado, España, --- 1965.

Fleiner, Fritz, Instituciones de Derecho Administrativo Traducción de la 8° ed Alemana por Sabino A., Gendin, Editorial Labor, Barcelona, 1933.

Forsthoff, Ernst. Tratado de Derecho Administrativo, --
IEP, Traducción del Alemán, Madrid, 1958.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 23° ed, Porrúa,
México, 1984.

Gaetano, Marcello, Tratado Elemental de Derecho Admi--
nistrativo, Traducción y notas de L. López Rodó, San --
tiago de Compostela, 1964.

García Hernández, Unidad, Competencia y Jerarquía, en -
Estudios dedicados al Profesor Gascon y Marín, Madrid,
1963.

García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo, 8° ed,
Edición de Enrique Martínez Useros, 2T, Madrid, 1943.

García Trevijano Fos, José Antonio, Principios Jurídici--
cos de la Organización Administrativa, Instituto de Es-
tudios Políticos, Madrid, 1957.

García Trevijano Fos, José Antonio, Tratado de Derecho
Administrativo, 2° ed, TII, Vol.I, Editorial Revista -
Derecho Privado, Madrid, 1971.

Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, 7° ed, Vol.I, Instituto de Estudios Políticos, -- Madrid, 1976.

Gascon y Marín, José, Tratado de Derecho Administrativo 10° ed, TI, Madrid, 1947-1948.

Giannini, Lesioni di Diritto Amministrativo, Vol.I, --- Italia, 1950.

Gordillo, Agustín, Introducción de Derecho Administrativo, Madrid, 1968.

Gordon Schaeffer, Wendell Karl, "La Organización de la Administración Pública Mexicana" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Extranjeros), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, -- serie: B) Bibliografía Núm 4., México, 1976.

Gordon Schaeffer, Wendell Karl, "Tendencias Recientes de la Administración Pública" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración federal (Autores Extranjeros), Secretaría de la Presidencia Dirección General

de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, -- serie: B) Bibliográfica Núm 4., México 1976.

Hariau, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, Paris, 1933.

Hernández León, Manuel Humberto, Sociología, 2° ed, Porrúa, México, 1975.

Jellinek, Teoría General del Estado, Paris, 1959.

Kelsen, Hans, General Theorie of Law and State, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1945.

Linares, Juan Francisco, Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1975.

López Alvarez, Francisco, La Administración Pública y la Vida Económica de México, 2° ed, Porrúa, México, 1956

Lucifredi Giuseppe Coletti, Roberto, Descentramiento Administrativo, Torino, 1956.

Lugo Verduzco, Adolfo, "Facultades que otorga la Ley --

al Ejecutivo para la toma de decisiones", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección --- Fuentes para el Estudio de la Administración Pública -- Mexicana, serie: B) Bibliográfica Núm 5., México, 1977.

Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, TI, Ediciones Glem, Buenos Aires, 1965.

Martínez Báez, Antonio, "El Ejecutivo y su Gabinete" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos), Secretaría de la Presidencia - Dirección general de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el estudio de la Administración - Pública Mexicana, serie: B) Bibliográfica Núm 5., México, 1977.

Martínez Cabañas, Gustavo, "Los fundamentos de la Administración Pública", en Revista de Economía, 31 de Enero de 1947.

Martienzo, J.N., Lecciones de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1926.

Mayer, Otto, Derecho Administrativo Alemán, TI, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949.

Merkl, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, Madrid, 1935.

Pazos, Luis, Ciencia y Teoría Económica, Editorial Diana México, 1981.

Pazos, Luis, El Gobierno y la Inflación, Editorial Diana, México, 1980.

Pazos, Luis, Radiografía de un Gobierno, Editorial Diana, México, 1981.

Pozada, Adolfo, Tratado de Derecho Político, TI, 5° ed, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935.

Presutti, Instituzioni di Diritto Amministrativo, Vol. I Italia, 1948.

Rangel Couto, Hugo, El Derecho Económico, 2° ed, Porrúa México, 1982.

Recasens Siches, Luis, Sociología, 17° ed, Porrúa, Mé--

xico, 1979.

Romano, Santi, Corso di Diritto Amministrativo, Padova, 1937.

Rostow, Eugene V., Planteamiento para la Libertad, TIV, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1959.

Royo Villanova, Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, 23° ed, TI, Libreria Santaréu, Valladolid, 1952

Sánchez, Viamonte, Manual de Derecho Constitucional, 4° ed, Buenos Aires 1959.

Sandielli, Manuale di Diritto Amministrativo, Italia , 1955.

Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, 2T, Montevideo, 1953.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 8° ed, TI, Porrúa, México, 1977.

Sierra Casasús, Catalina, "Estudios sobre la Administración Pública en México" en Aportaciones al Conoci-

miento de la Administración Federal (Autores Mexicanos), Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el -- Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie:B) Bibliográfica Núm 5., México, 1977.

Solano Yañez, Delfino, "La Administración Pública en -- México", en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos), Secretaría de la -- Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie:B) Bibliográfica Núm 5., México, 1977.

Spencer Goodspeed, Stephen, "El Presidente como Principal Administrador" en Aportaciones al Conocimiento de -- la Administración Federal (Autores Extranjeros), Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica, Núm. 4., México, 1976.

Spencer Goodspeed, Stephen, "El Papel del Jefe del Ejecutivo en México" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Extranjeros), Secreta--

ría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B) Bibliográfica Núm. 4., México, 1976.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, - 29° ed, Porrúa, México, 1983.

Trobas, Manuel de droit Public et administratif, Paris, 1949.

Vedel, Georges, Droit Administratif, Paris, 1961.

Vernengo, Roberto J., Curso de Teoría General del Derecho, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Bs. As, 1972.

Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo, - TI, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949.

Viveiro de Castro, Tratado de Sciencia de Administracao e Direito Administrativo, Río de Janeiro, 1969.

Wade, H.W.R., Derecho Administrativo, 2° ed, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

Waline, Marcel, Derecho Administrativo, 9° ed, Sirey, --
1969.

Waline, Marcel, Manuel élémentaire de Droit Administra--
tif, Paris, 1946.

White, Leonard O., Introduction to the Study of Public -
Administration, New York, 1948.

Wondon, Le Controle Jurisdictionnel de l'administration
et la Responsabilité des services publics en Belgique, -
Bruselas, 1920.

Zanobini, Corso di Diritto Amministrativo, TI, 5° ed, --
1947.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 5.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal - de los Organismos Descentralizados y Empresas de --- Participación Estatal.