

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA
EN EL ESTADO DE VERACRUZ

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
EDUARDO SOTO FERNANDEZ

MEXICO, D. F.

U. N. E. D.
OFICINA DE EXAMENES
PROFESIONALES
Y GRADOS 1974



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre, la señora:

Engracia Fernández de Soto.

Con incommensurable amor y agradecimiento por hacerme hombre. Poseedora de dones inigualables, prodigándome siempre lo mejor de su existencia guía y luz con su santo - ejemplo y limpio sendero.

A mi padre, el señor:

Eduardo Soto Alarcón.

Con gratitud y admiración, ejemplo de probidad y honradez; como un testimonio de mi cariño.

Con fraternal cariño para mis hermanas:

Tere,

**Que de alguna manera participó
para hacer posible mi profesión.**

y

Leonila

**y a su esposo
Gregorio Ortíz García.**

**Quienes me brindaron su
calor de hogar.**

RECONOCIMIENTO

Al señor licenciado y M.A.
Horacio López Basilio, por la
atinada guía y sabios conse-
jos, sin los cuales no hubie-
ra sido posible la realización
de este trabajo.

A Yolanda.

**A mis maestros y Facultad,
con cariño y gratitud.**

I N D I C E

	Pág.
CAPITULO I	
FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	2
a) Centralización	5
b) Desconcentración	17
c) Descentralización	23
CAPITULO II	
LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SUS TIPOS.	28
a) Por Región	39
b) Por Servicio	42
c) Por Colaboración	49
CAPITULO III	
LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION.	56
a) El Municipio Libre como Base de la División Territorial y Organización Política del País.	56
b) Su Organización Política Administrativa y Financiera.	65
c) Sus Organos de Representación.	68

I N D I C E

	Pág.
CAPITULO IV	
EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ	74
a) La Constitución Política Estatal	74
b) La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Veracruz	79
c) La Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz	84
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFIA	94

PREAMBULO

Al concluir los estudios profesionales, nos enfrentamos con un significado problema para alcanzar el exámen de grado y título que nos permita ejercer la abogacía: escribir una tesis sobre algún tema de derecho. --- Aquí es precisamente donde se requiere nuestro primer trabajo serio dentro de un esfuerzo mantenido, dinámico y constante, bajo una acumulación de datos, planeación de argumentos y metódicas conclusiones.

 Al principiar inmediatamente sentimos la desconfianza y nos debamos a una atmósfera de confusión y desconcierto. Y a medida que avanzamos en el estudio aumenta nuestra evidencia de que no podemos elevar - airoosamente nuestro cometido. Es lógico que nos suceda, pues un trabajo - de tesis es obra muy por encima de nuestra preparación científica.

Experimentamos en realidad de nuestro esfuerzo la dolorosa seguridad de que nuestro trabajo no será como lo soñara nuestra jovial ambición; concurrimos entonces en un plano de humilde modestia para presentar el resultado de nuestro esfuerzo lisa y llanamente, como prueba de nuestro afán, empeño y fe de cumplir de la mejor manera dentro de nuestras escasas posibilidades.

Aquí plasmo mis expresiones con entusiasmo, he puesto todas mis energías con el noble propósito de hacerlos lo mejor posible, de llevar a mis jurados la convicción de que he multiplicado el esfuerzo y someto mi obra a su serena crítica en la hora trascendental de mi examen.

No hay tema dentro de la ciencia jurídica que no presente caminos espinosos y profundas dificultades; sin embargo me someto a la sabiduría de mis jurados (sabedor de que mi trabajo es deficiente y defectuoso), pero es el fruto de un noble anhelo de cumplir; y si tengo la fortuna de que compartan ellos esta convicción mía, puedo esperar a que me consideren merecedor a un voto aprobativo que me una con la ambicionada calidad de "Licenciado en Derecho".

CAPITULO I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

- a) Centralización
- b) Desconcentración
- c) Descentralización

CAPITULO I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

En el Estado Moderno, ante la multiplicidad de fines que tiene que satisfacer, condicionado por las crecientes necesidades colectivas, necesita organizarse en determinadas formas que la mejor prestación y satisfacción de dichas demandas; organización que en últimos años y presionada por las actuales condiciones de la humanidad necesita depurarse, buscando y encontrando nuevas fórmulas que permitan mayores beneficios a los gobernados. La serie de atribuciones que el Estado tiene encomendadas las funciones que tiene que desarrollar para lograrlas, son base suficiente para justificar la clásica división de poderes, y la tradicional trilogía de funciones que en la actividad de dichos poderes desemboca: o sea la función legislativa, función jurisdiccional y función administrativa.

Por medio de la primera función el Estado crea normas, y su aplicación en la esfera jurisdiccional es competencia de la ya citada segunda función. Estas dos funciones solas no completan toda la actividad jurídica que el Estado debe desarrollar, es necesario como afirma Rafael Bielsa, "Que el estado realice una actividad continua, previniendo ordenando, manteniendo en suma el orden jurídico y social, y ésta la actividad que ejerce la administración. Por eso, a diferencia de la actividad legislativa y judicial, que son más o menos intermitentes, la actividad administrativa es continua y ejecutoria." (1)

Es decir, que el poder administrativo debe desarrollar una labor constante, interrumpida para evitar el rompimiento del orden jurídico establecido y crear el caos o la anarquía social a diferencia de las otras funciones, o sea la legislativa o jurisdiccional, que por su misma naturaleza, bien pueden ser discontinuas y el orden permanece inalterable.

(1) Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Quinta Edición Tomo I, Página 199.

De las tres actividades citadas no interesa únicamente estudiar aquí, la actividad administrativa o mejor dicho la forma como el Estado se organiza para desarrollar mejor dicha actividad.

Hay que tener presente que nos referimos únicamente a la organización administrativa como una de las maneras de organizarse uno de los Poderes del Estado o sea el Poder Ejecutivo. Tradicionalmente lo ha hecho bajo tres formas de organización que son: La Centralización, La Desconcentración y La Descentralización, adaptando en sus líneas diversas modalidades. Como estos vocablos designan también la forma en que el estado se organiza políticamente es necesario diferenciarlos para no incurrir en errores en el desarrollo de ésta tesis. Además de que la citada organización política estatal es competencia del Derecho Constitucional de cada País en particular, la fuente más idónea para conocer como un determinado Estado se encuentra organizado políticamente.

La Centralización o Descentralización Política hacen referencias a la Constitución Orgánica del Estado, en cambio la Centralización o Descentralización Administrativa hacen referencia a la forma que adopta el poder administrador para desenvolverse mejor en cada vez más complejo campo de atribuciones y resolver en una manera más satisfactoria el conjunto de servicios públicos que tiene que prestar.

Lo anterior ha dado motivo para que Hauriou exprese que existen -- dos diferentes centralizaciones: La Centralización Política que en el hecho, -- conduce a la unidad del derecho y de la Ley y la Centralización administrativa que conduce a la unidad en la ejecución de las Leyes y también de la gestión de los servicios."

Empero, hay que tomar en consideración, que si aparentemente dichos campos de organización en lo político y en lo administrativo se encuentran perfectamente delimitados, en el fondo parecen confundirse, pues no hay que olvidar la íntima relación que existe entre la constitución y la administración, ya que la primera establece la creación de poderes y la administración los actualiza por medio de su funcionamiento.

Muchos autores siguen confundiendo el campo de la aplicación del Derecho Constitucional y de diversas figuras o situaciones reguladas por el Derecho Administrativo y es como se dijo anteriormente tiene una íntima relación el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, y es que éste, se puede decir, se desprendió de aquel sin un conjunto de normas que la activaron, por --

lo tanto no hubiera pasado de ser un molde rígido y estático.

Por eso Villegas Basavilbazo afirma, que no existen grandes discrepancias entre los autores en cuanto a que la organización de la administración debe ser disciplinada jurídicamente, pero sí en lo atinante a la consideración jurídica de la organización como materia principal." (2)

De igual forma en que encontramos ese gran paralelismo entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, también encontramos gran similitud entre organización política y organización administrativa, afirmando el Doctor Serra Rojas que dice, "Las primeras consideran el Estado en su unidad y se refieren a la forma del Estado; las segundas solo se refieren a uno de los poderes del Estado o sea el Ejecutivo, que es el órgano el que le corresponde la función administrativa." (3)

Luego continúa diciendo con indiscutibles conocimientos que ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos.

El campo de la acción de ellas es muy difícil delimitar para saber donde acaba la política —si es que se acaba— y comienza la administración y viceversa. Una consideración de orden práctico y técnico es útil para distinguir los aspectos generales y particulares de la acción del Estado.

Y es esa consideración de orden práctico y técnico de que nos habla el Doctor Serra Rojas, gran parte de la base para diferenciar ambas organizaciones: la política, abarcando el Estado en su totalidad, como organización política de la sociedad; la administrativa, abarcando tan solo un aspecto del mismo Estado; El Poder Ejecutivo.

Hay que tomar en cuenta que la centralización y la descentralización política no se contraponen necesariamente a la centralización y descentralización administrativa, pues en la práctica hemos encontrado Estados con un sistema de organización política centralizada coexistiendo con un régimen administrativo o descentralizado.

Por el contrario, también encontramos regímenes descentralizados polí

(2) Benjamín Villegas Basavilbazo, Derecho Administrativo 1950, Tomo II, Página 199.

(3) Andres Serra Rojas, Derecho Administrativo, Quinta Edición, 1972, Página 486.

ticamente con una administración centralizada Gascón y Marín nos dice al respecto "Existen Estados unitarios, (forma de centralización política) con -- autonomía local; y por el contrario pueden existir Estados Federales, (Des -- centralización Política) con subordinación de los organismos locales, en cada Estado particular a sus autoridades centrales". (4)

Enrique Sayagues Laso al hablar de los elementos de la organización administrativa nos refiere "al estructurar las distintas administraciones -- públicas hay que considerar no solo los principios generales básicos de la organización administrativa, sino también las circunstancias particulares en que -- se desenvuelve cada País.

Y analiza más adelante diciendo "El territorio, la población, la -- economía nacional, las ideas políticas y sociales predominantes en un momento dado, etc, son todos elementos a tomar en consideración y que, en una y -- otra forma, determinen la organización administrativa en cada País." (5)

Después de esta breve consideración, nos referimos ya en concreto a las formas de organización administrativa.

La organización que un Estado puede adoptar en funcionamiento del Poder Ejecutivo y que la mayoría de los autores lo afirman se puede reducir a tres formas: La Centralización, La Desconcentración y La Descentralización.

a) CENTRALIZACION

La centralización, en el devenir histórico de la humanidad se ha -- manifestado en distintos lugares y épocas, ha constituido verdaderas dictaduras. Como ejemplo: podemos mencionar al pueblo Indú gobernado por los Brahama -- nes, bajo bases teocráticas y guerreras; el de China, por el legendario "Hijo -- del Cielo", en estos pueblos puede decirse que todos los súbditos eran esclavos del soberano, por lo que hace presente el centralismo como forma de go -- bierno. Lo mismo sucedió en Grecia, que fuera cuna de la democracia; en -- Roma donde los jurisconsultos más famosos e ilustres, sentaron las bases de las

(4) José Gascón y Marín, Tratado de Derecho Administrativo, Doceava Edición, Tomo I, Página 482.

(5) Enrique Sayagues Laso, Tratado de Derecho Administrativo, 1959, Tomo I Páginas 153 y 154.

instituciones hasta nuestros días.

García Oviedo en su obra de Derecho Administrativo, hace un resumen muy interesante sobre el origen histórico del centralismo en esta forma: "La centralización es de origen Francés". Surgía con la destrucción del feudalismo y el establecimiento de la monarquía absoluta, que concentró en manos del estado - el príncipe - las más importantes y numerosas funciones públicas, los principios individualistas y de exaltación de la Ley expresión de la voluntad general de la Revolución Francesa favorecieron el sistema. Posteriormente Napoleón modeló en Francia, y según este sistema, las formas de las instituciones locales en el País, pues estimaba que los principios sociales de la Revolución no podían afianzarse sino mediante un sistema de Administración y de Gobierno en que el impulso para la acción partiese del centro y cuya marcha fuese vigilada por los que simpaticen con el nuevo orden de cosas."

(6)

Desde el punto de vista de su acepción gramatical, centralizar significa reunir toda la actividad en el Gobierno Supremo, asumir el Gobierno Central toda la autoridad, es decir, que se centraliza cuando se concentran todas las potestades públicas en uno o más órganos, implican necesariamente independencia de un poder central o sea llevar todas las funciones de un organismo a un centro común, de donde luego descienden para llegar a las extremidades.

En el campo administrativo las definiciones que los estudiosos en esta materia han dado de lo que es la centralización no difieren en su esencia sino que por lo contrario para precisar esta forma de organización administrativa, razón por la cual daremos a conocer la de algunas que consideramos suficientes para entenderla. Gabino Fraga, la define diciendo "Que existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden y los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades". Agrega el autor, que debido a esta relación es como se mantiene la unidad de poder administrativo, no obstante la diversidad de los órganos que lo forman; y que si dicha unidad se mantiene, es debido a que está garantizada por la concentra-

 (6) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, Novena Edición, Volumen I, Página 892.

ción del poder de decisión y de mando." (7)

El Maestro Acosta Romero, nos dá el concepto de centralización diciendo: "es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de República, con objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución." (8)

Según Hauriou, la centralización administrativa presenta un centro de coordinación y de unificación en la administración del Estado, gracias a la existencia de un personal jerarquizado. Se ha criticado esta definición por no ser conveniente puesto que la jerarquía no es la causa sino la consecuencia de la centralización." (9)

Para Bielsa, centralizar en el sentido administrativo es atribuir a una autoridad administrativa dada al poder decisión necesaria para realizar funciones propias de la institución a que esa autoridad pertenece, o bien, la centralización es administrativa cuando la actuación de los fines del estado es directamente realizada por el órgano u órganos centrales." (10)

Adolfo Posada, explica esta forma de organización en los siguientes términos:

- 1.- La administración del estado se considera obra del poder central, siendo los funcionarios que administran agentes subordinados de dicho poder.
- 2.- Los centros políticos territoriales son dependencias del Estado Central.
- 3.- El Poder Central es quien dá la Ley a que deben someterse las manifestaciones territoriales administrativas.

(7) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Décima Tercera Edición 1969, Página 165.

(8) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo Primera Edición 1973, Página 47.

(9) Hauriou, citado por Villegas Basavilbazo, Página 287.

(10) Rafael Bielsa, citado por Villegas Basavilbazo, Página 187.

- 4.- Los funcionarios de la vida local son designados por el Poder Central, y aunque no lo sean están bajo inspección y vigilancia.
- 5.- El Poder Central asume la mayor parte posible de los servicios administrativos, ya por agentes subordinados, ya por reacción en virtud de los recursos que supone la subordinación jerárquica.
- 6.- La administración es esencialmente burocrática, la intervención del elemento representativo es limitada, está bajo la vigilancia o tutela del Poder Central.
- 7.- Las corporaciones y en su caso las colonias no son personas jurídicas, sino dependencias del estado.
- 8.- La función administrativa depende del Poder Ejecutivo, el cual recaba ante el régimen judicial una situación privilegiada. (11)

CARACTERISTICAS.

Relación Jerárquica.- La relación jerárquica que existe en el régimen de centralización y que la hemos encontrado en las definiciones que anteriormente hemos apuntado, y que en distintas formas sus respectivos autores la han enunciado, consiste en que el conjunto de órganos y funcionarios que integran cada administración pública, deben actuar cumpliendo los cometidos que a cada uno le han asignado en una forma coordinada, como si fuera una unidad, esta forma de coordinación implica una dependencia entre cada uno de los órganos, que los vincula entre sí en sus respectivos grados, sin que uno deje de actuar en la forma o términos que tiene prescritos, pues de suceder lo contrario no se podría hablar de centralización, pues automáticamente desaparecería lo esencial en esta forma de organización o sea la unidad del Poder Central.

Esta forma de coordinación se logra según Sayagues Laso "centralizando la dirección administrativa en un órgano único denominado jerarca, ha-

(11) Adolfo Posada, citado por Gascón y Marín, Tomo I, Página 482.

ciendo depender de él los demás órganos y funcionarios." (12)

Sobre la noción de jerarquía no hay un acuerdo unánime pues las - opiniones son divergentes como a continuación veremos:

a) Algunos opinan, que la jerarquía es la serie o conjunto de ór - ganos administrativos, debidamente coordinados y subordinados para hacer - compatible la unidad, con la variedad del poder administrativo. Este concep - to se ha juzgado equivocado, por que la jerarquía no puede confundirse con - los órganos, ya que el conjunto de órganos es lo que constituye la administra - ción, y la jerarquía tiene relación con la forma como dichos órganos están vin - culados entre sí.

b) Otros entienden por jerarquía el conjunto de funcionarios rela - cionados entre sí por la comunidad del fin público que realizan la crítica a es - te criterio, es análogo a lo anterior pues confunde la jerarquía con el elemen - to que actúa en la administración.

c) La doctrina predominante, considera que la jerarquía es la rela - ción jurídica que vincula entre sí los órganos de la administración y los funcio - narios, mediante poderes de subordinación para asegurar unidad de acción.

Sayagues Laso, nos dice: "Que la jerarquía constituye una rela - ción administrativa, por que existe únicamente en la administración, vinculan - do órganos y funcionarios que ejercen función administrativa. Es jurídica por - que las normas que determinan la estructura de la administración aunque inter - na, son normas de derecho. Vincula a órganos y funcionarios, esto es conse - cuencia de que no a todos los funcionarios ocupan cargos que tengan calidad - de órganos por último, determina una situación de dependencia frente al órga - no jerarca de la administración, que tiene por objeto asegurar la unidad de -- acción administrativa, lo cual de otro modo resultaría gravemente comprometi - da." (13)

Como consecuencia de esta relación jerárquica, existen ciertos po - deres de los órganos superiores sobre los inferiores dichos poderes se refieren - uno a las personas de los titulares de los órganos jerarquizados y otros a los - que realizan son los siguientes:

(12) Enrique Sayagues Laso, tratado de Derecho Administrativo 1959, Tomo I
Página 214.

(13) Obra citada, Página 215.

El Maestro Gabino Fraga, señala que los poderes a que nos hemos referido son:

- a) de nombramiento
- b) de mando
- c) de vigilancia
- d) disciplinario
- e) de revisión; y
- f) para resolución de conflictos.

De estos poderes algunos se refieren a la persona de los titulares de los órganos, y otros a los actos que realizan." (14)

a) El poder de nombramiento es la facultad que tiene la autoridad superior, para designar a los titulares de los órganos subordinados.

b) El poder de mando consiste en la potestad que la autoridad superior tiene para dar órdenes o instrucciones a sus subordinados.

c) La vigilancia como poder o facultad que ejerce la autoridad superior sobre la inferior, manifiesta en la exigibilidad que a esta última le hace la primera, podemos señalar a manera de ejemplo, el rendir cuentas o sanciones la tramitación de asuntos encomendados a los subordinados.

d) El poder disciplinario consiste en que el superior puede imponer administrativamente determinadas sanciones cuando el inferior ha violado la Ley, o las órdenes de aquel.

e) El poder de revisión es la facultad por medio de la cual el superior puede revisar los actos del inferior, para cerciorarse de si se apega a los lineamientos legales, a las órdenes dictadas por aquel, o bien si actúa dentro de su competencia.

f) El poder de resolución de conflictos de competencia, se manifiesta cuando dos o más órganos de la administración centralizada, se consideran con igual derecho para conocer determinados asuntos.

(14) Gabino Fraga, Página 167.

El Maestro Acosta Romero en el estudio, de los poderes que implican la relación jerárquica añade uno más: El Poder de Decisión, y nos dice que: "decidir es ejecutar un acto volitivo para resolver en sentido positivo o negativo, o de abstención" y en la facultad de potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública.

Resumiendo todas estas características podemos decir que toda acción, e impulsión parte del centro, las autoridades administrativas centrales asumen todo el poder, lo mismo el poder coactivo que el de decisión o resolución es decir, que todo asunto sometido a la administración es resultado por el órgano central, o dependiente del mismo actuado por delegación ya que en definitiva y aún cuando actúen organizaciones locales en virtud del recurso jerárquico la última palabra es pronunciada por el poder central, que puede suspender anular o reformar los actos administrativos de los órganos delegados o locales.

Estas mismas características que hemos apuntado anteriormente, Villegas Basavilbazo les da el nombre de elementos constitutivos y los reduce a tres que son:

- a) "Concentración del poder público y de coacción que consiste en la sanción de dictar disposiciones ejecutivas y hacerlas ejecutar de oficio. Esta facultad supone previamente la concentración de la fuerza pública.

Hauriou opina, "que esta concentración ha sido la condición de la desaparición de las guerras privadas y el afianzamiento de la paz interior y nos explica que en los estados modernos, la fuerza pública, principalmente la fuerza armada está absolutamente centralizada y a tal extremo que en la nación ninguna fuerza armada puede existir, sino vinculada al Poder Central.

- b) Concentración de la delegación de los agentes. La designación de los agentes no depende de los organismos locales ni de los cuerpos especiales, ni es entregada a la elección popular, el Poder Central absorbe íntegramente esta facultad, designándolos directamente reservándose el derecho de revocación de los nombramientos de acuerdo con las necesidades del servicio.

- c) Concentración del poder de decisión y de la competencia. Este elemento presupone una diferencia en virtud del principio de la división del trabajo, entre la decisión preparación y ejecución." (15)

La concentración de la coacción y del poder de decisión se comprende sin dificultades; en lo relacionado con la competencia esa concentración teniendo presente que está distribuida entre agentes de preparación y -- agentes de ejecución y además es de carácter individual, parecería ofrecer -- diferencia en su aplicación; no obstante la concentración de la competencia técnica es realizada en el régimen de la centralización en virtud de la incorporación al Poder Central de los organismos consultivos.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS:

Las ventajas y desventajas que encontramos en este sistema, como cualquiera otra que haya existido, así como los nuevos sistemas que en el futuro se llegase a implantar mejor proyectados a la resolución de las necesidades colectivas que día con día aumentan más, adolezca de tener sus inconvenientes así como sus aspectos buenos que son los que hacen subsistir, pues consideramos sin temor a una equivocación que es casi imposible llegar a encontrar un sistema perfecto con el cual el Estado se encuentra en condiciones de resolver y satisfacer una forma inmediata y más práctica todas y cada una de las necesidades que en la colectividad se presentan y decimos que es casi imposible porque la vida de un pueblo siempre va evolucionando en todos sus aspectos ya sea en el económico, político o en el cultural y en cambio el sistema o los sistemas que el Estado haya asumido, siguen siendo él o los mismos y por consiguiente se vuelve insuficiente para la consecución de los fines que el Estado persigue.

Lo que realmente sucede, es que los distintos autores que sobre tema han escrito, lo califican o juzgan de acuerdo con su ideología, de ahí -- que unos le encuentran más ventajas que otros hasta el grado de que los distintos criterios sean en extremo opuestos. Hauriou, por ejemplo: que es un decidido partidario de este tipo de organización, dice que es el único medio de asegurar ciertos servicios muy generales distribuyendo los cargos sobre los in-

(15) Benjamín Villegas Basavilbazo, Derecho Administrativo, 1950, Tomo 11
Página 288.

dividuos, por la jerarquía asegura la seguridad y la moralidad administrativa y por uniformidad de los procedimientos administrativos, la coordinación y la centralización, los administrados no se encuentran desorientados en busca de la autoridad que debe resolverlos, agrega el autor que la centralización es también una condición del régimen democrático, en razón del principio de igualdad que mantiene. Las masas democráticas tienen la necesidad de ser encuadrados y lo son por la administración y los partidos políticos, y es todavía una razón más para mantener la centralización, si no se quiere el campo libre solamente a la organización de los partidos políticos. La centralización Administrativa está íntimamente vinculada a la centralización política y podría aseverarse que es el resultado de un proceso histórico, el de la unidad política. La centralización dice Hauriou, tiene indiscutiblemente el beneficio de la unidad de acción, de dirección de impulsión y la administración puede, en consecuencia, actuar con eficacia y decisión y por último que este tipo de organización reporta uniformidad y fuerza.

Gascón y Marín con un criterio distinto y por consiguiente opuesto al de Hauriou, dice que la centralización se le asigna el inconveniente de que la vida social toda aparezca absorbida por órganos del Estado, prescindiendo de lo que pueda corresponder a las entidades institucionales y las territoriales, de que solo se vean en los órganos de la administración, funcionarios del Poder Central; de que tan solo obran los funcionarios en las diversas localidades o absorbiendo toda vida pública y espíritu e iniciativa local; de que falta en ellos el espíritu necesario de adaptación de las particulares condiciones en que hayen las localidades; y de que el procedimiento puede ser más lento en muchas ocasiones y resulta más costosa la administración.

Se ha dicho, que la centralización administrativo prácticamente en forma pura está en crisis además de que conduce al centralismo burocrático, que es contrario a todo buen régimen político administrativo, por cuanto se administra mejor cerca y debe dejarse al individuo la mayor esfera de acción.

Refiriéndose al mismo tema. Bielsa, como partidario de las ideas anteriores hace algunas reflexiones que nos parecen bastante convenientes ya que apunta los inconvenientes que en la práctica experimentamos y nos dice: que alejada la administración del administrado, la burocracia ha extendido un verdadero formalismo procesal, retardado por eso la acción expedita dentro de la práctica administrativa y dejándola trabada u obstaculizada en la tela del pedante mecanismo oficinista.

SITUACION JURIDICA CENTRALIZACION

Podemos afirmar - dice Gabino Fraga - que el régimen de centralización constituye la forma principal de la organización administrativa de México y que su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo, - en cuyas manos se encuentra la mayor parte de la función administrativa." (16)

Según el Derecho Constitucional el Poder Ejecutivo se caracteriza por la presencia de los elementos: El Titular del Poder y el Conjunto de Organos que le están subordinados. El Artículo 80 Constitucional previene que el Poder Ejecutivo, "se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

El Presidente tiene un carácter doble: de órgano político y de órgano administrativo.

El carácter político se encuentra en la relación directa que guarda con el estado y con los demás órganos representativos del mismo estado. Además del Artículo Constitucional citado configuran la situación política del Jefe del Ejecutivo los artículos 39, 40, 41 y 49 Constitucionales.

El Carácter administrativo del Presidente de la República se configura cuando realiza la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo.

El lugar más alto de la jerarquía administrativa la ocupa el Presidente de la República, siendo por lo tanto el Jefe máximo de la Administración Pública Federal, y concentra en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquicos necesarios para mantener la unidad de la administración.

Es imposible materialmente concebir que el Jefe del Ejecutivo desarrolle por él la función administrativa de un país ni aún en las monarquías más remotas pudo el monarca ejercer él solo toda la administración, siempre necesitó sus colaboradores por ésto, el constituyente conociendo lo anterior creó el artículo 80 Constitucional que reza así: para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarios que esta

(16) Gabino Fraga, obra citada, Página 262.

blece el Congreso por la Ley". Luego el artículo 92 nos habla de una nueva categoría de organismos, Los Departamentos Administrativos.

Hay que observar que por medio de los artículos anteriores el Constituyente no trató de crear diversos Poderes Ejecutivos, sino que con la creación de Secretarios trató de facilitar la función administrativa que debe realizar el titular del Poder Ejecutivo, de tal suerte, que por medio de los Secretarios del Estado, es el mismo Ejecutivo el que ejerce la función administrativa.

El Secretario de Estado igual que el Presidente también tiene doble carácter: como órgano político y como órgano administrativo.

La naturaleza política del Secretario de Estado la encontramos establecida en los artículos 90 y 93 de la Constitución que dispone "que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, Encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos."

El Secretario de Estado está encargado de despachar los asuntos a él encomendados en la esfera de competencia que le fija la Ley, realizado en esta forma la función administrativa.

Los Secretarios de Estado son los colaboradores más inmediatos -- que tiene el Presidente de la República, pero además de ellos también colaboran con el ejecutivo, los titulares de los departamentos administrativos y los gobernadores de los territorios; las funciones de ambos son estrictamente administrativas, no concurriendo en ellas la naturaleza política que encontramos en los Secretarios del Ejecutivo.

Tanto los Secretarios de Estado como los Departamentos Administrativos se encuentran regulados por la actual Ley de Secretarios y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958. El Artículo de dicha Ley reza así: "Para el estudio planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración, el poder ejecutivo de la federación tendrá las siguientes dependencias."

Las Dependencias que la actual Ley contempla son 15 Secretarios de Estado y 3 Departamentos de Estado.

El Doctor Serra Rojas elabora un cuadro sinóptico de los órganos -- que integran la administración central mexicana en el ámbito federal, distribuidos bajo el siguiente orden.

- 1.- Presidente
- 2.- Consejo de Ministros
- 3.- Secretarios de Estado
- 4.- Departamentos de Estado
- 5.- Procuraduría General de la República
- 6.- Gobernadores de los Territorios Federales.

JURISPRUDENCIA:

REFRENDO DE LOS DECRETOS DE EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS.

El refrendo del decreto promulgado de una Ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un Secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, solo de manera incidental o accesorio, alguna materia.

Amparo en revisión 4320/1950 - Enrique Palazuelos B. Unanimidad 17 votos

Amparo en revisión 9039/1951 - Diego Alonso Hinojosa Unanimidad 17 votos.

Amparo en revisión 1860/1951 - Diego Alonso Hinojosa Unanimidad 17 votos

Amparo en revisión 4509/1951 - Diego Alonso Hinojosa Unanimidad 17 votos

Amparo en revisión 9121/1950 - Alberto P.
Rojas Jr. Unanimidad 17 votos.

JURISPRUDENCIA PLENO - SEXTA EPOCA - VO-
LUMEN CVIII PRIMERA PARTE, PAGINA 64.

b) LA DESCONCENTRACION

Al hablar sobre la desconcentración administrativa, supone necesariamente analizar el panorama del estado moderno ya que un poco después de la primera mitad del presente siglo, el progreso de la sociedad aumentó: considerablemente, el mundo cambió en todos sus aspectos: el económico, el político, el científico, etc. etc., Este progreso unido a un desequilibrio económico, implicó también una serie de necesidades que deben de ser satisfechas y en consecuencia la creación de multitud de servicios públicos de gran complejidad.

En los regímenes intensamente centralizados se han suscitado numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos administrativos, a los cuales es necesario dotar de una útil libertad de movimiento y responsabilidad. La complejidad creciente de los problemas económicos, el aumento de la burocracia y de la población, las exigencias del intervencionismo del Estado, obligan al poder público a un desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes, a los propios órganos centralizados.

Estos órganos no se desligan, ni destruyen la relación jerárquica ni pierden su carácter descentralizado, pero adquieren facultades o poderes que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía. La desconcentración administrativa es la preparación de un órgano en tránsito hacia la desconcentración en instituciones administrativas, que la misma administración juzga conveniente mantener en una situación especial por estimar ineficaz el régimen de la descentralización en esa clase de asuntos.

Es notoria la tendencia para hacer de la desconcentración una forma especial de organización administrativa con sus elementos propios.

Es esta la razón de la diversidad terminológica de la desconcentración llamada a veces descentralización burocrática, funcional o jerárquica. Pero pensamos que la denominación más apropiada es la de la "Desconcentración Administrativa", por que no estamos en presencia de un organismo descentralizado, y debemos evitar confusiones.

Dentro de la desconcentración administrativa, el Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión de los órganos que administra más o menos directamente, o sea que corresponden a su propia estructura estatal, que no alejados del Poder Central; pero en ningún caso tienen personalidad jurídica distinta a la administración estatal.

La palabra desconcentración se emplea para caracterizar las medidas por las cuales los poderes y las atribuciones de los agentes del Poder Central. Para que la desconcentración dentro de la administración pública es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

- 1.- La Atribución de una competencia en forma exclusiva.
- 2.- A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado de la misma.
- 3.- Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia de que le es atribuída.

El tercer elemento no es necesario que se de en toda desconcentración, sino que únicamente la llamada desconcentración periférica.

En un sentido jurídico administrativo, Olivera Toro define a la desconcentración como: "La atribución hecha por los superiores del estado, a otros inferiores o medios, pero sin ser trasladados a otras personas; se desconcentra la atribución de funciones y medios a personas ya existentes". (17)

Aunque el concepto de desconcentración es relativamente nuevo; lo ubican los autores como término medio entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa.

(17) Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, Segunda Edición, 1967, Página 227.

El Maestro Miguel Acosta Romero nos define a la desconcentración administrativa como: "Una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas a un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin de - jar de existir el nexo de jerarquía.

Nos dice que el organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la cual le llama autonomía técnica, que significa el otorgar una limitada - serie de facultades de decisión y cierta autonomía, financiera a estos orga - nismos, de acuerdo con esto, sus características son las siguientes:

- 1.- "Las Leyes que crearon estos organismos no señalan siempre - que tengan personalidad jurídica simplemente señalan que -- son organismos federales autónomos; estas facultades de deci - sión; están supervisadas directamente por el órgano central."^{II}
- 2.- "Invariablemente el organismo desconcentrado depende de - órgano central, secretaría o departamento, tiene cierta au - tonomía, pero si no es con acuerdo de la secretaría o del - órgano que depende no podrá llevar a cabo decisiones tras - cendentales." (18)

DIFERENCIAS ENTRE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.

Es muy importante establecer la diferencia entre desconcentración y descentralización, pero es fácil de percibir, ya que la descentralización - supone siempre la existencia de personas distintas, mientras que la desconcen - tración simplemente supone una relación entre órganos de la misma persona - jurídica. La Desconcentración al surgir lo hace dentro de la forma centrali - zada. La Descentralización crea entidades para repartir las funciones ya exis - tentes o para que se desarrollen otras nuevas.

Así mismo, la distinción entre desconcentración y descentraliza - ción se hace en términos generales y que el Maestro Acosta Romero nos seña - la:

(18) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Primera Edición, 1973, Página 88.

- 1.- Tiene autonomía técnica;
- 2.- La relación de jerarquía se atenúe;
- 3.- No puede tratarse de un órgano superior, siempre dependerá - de otro;
- 4.- Su nomenclatura puede ser muy variada;
- 5.- Su naturaleza hay que determinarla teóricamente en cada caso;
- 6.- En ocasiones tiene personalidad propia. (19)

DESCONCENTRACION POLITICA Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración política es principalmente una competencia - que se ejerce en materia general sobre todo el territorio nacional, tomando - como base la totalidad del Estado.

La desconcentración administrativa, se reduce a determinadas ma- terias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

El caso típico de una institución desconcentrada política y adminis- trativamente es el territorio federal. Los gobiernos de los Territorios de Quin- tana Roo y Baja California Sur tienen amplias facultades desconcentradas.

En la forma más frecuente de nuestra organización desconcentrada, existen los siguientes elementos:

- 1.- Está dotada de personalidad jurídica.
- 2.- Dispone de un patrimonio que se origina en principio, del - - presupuesto general de egresos de la federación, es decir, del propio régimen centralizado.
- 3.- Tiene un régimen establecido especialmente por la Ley o en un Decreto del Ejecutivo.
- 4.- Sus relaciones con el Poder Central son directas normalmente a través de la Secretaría de Estado que corresponda.
- 5.- El organismo desconcentrado dispone de una organización ade- cuada para el ejercicio de las facultades que expresamente se

(19) Miguel Acosta Romero, Obra citada, Página 89.

le señala en la Ley.

VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

De lo anterior se desprende que la desconcentración administrativa representa una serie de ventajas, de las cuales Elba Barreiros Mancilla menciona las siguientes:

- 1.- La Administración Pública es más rápida y flexible, le ahorra tiempo y problemas a los órganos superiores y descongestiona su actividad ya que no resuelven todos sus asuntos.
- 2.- La acción administrativa se acerca mucho más a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.
- 3.- Aumenta la responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos (20)

JUSTIFICACION DE LA DESCONCENTRACION

La desconcentración administrativa necesita una cuidadosa reglamentación en las Leyes Orgánicas de la Administración pública, y en último caso, no debe olvidarse que desconcentrar es únicamente un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las mismas Leyes administrativas, pero los órganos superiores siempre conservan íntegramente todos y cada uno de sus poderes.

En ningún caso un órgano desconcentrado puede interferir con las facultades constitucionales o legales de los órganos centralizados por consecuencia, nunca podrá invadir las jerarquías superiores de la administración.

La administración pública debe ser flexible y por tanto debe adaptarse a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna.

 (20) Elba Barrerio Mansilla, Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana, Tesis, México, 1964, Página 104.

El imaginarnos una estructura rígida sería dar marcha atrás al progreso administrativo, el cual debe ser siempre eficaz y adaptable a las circunstancias.

El estado no puede ni debe soltar los lazos que unen a una institución con el Poder Central, pero pudiera resultar conveniente el hecho de facilitar su desenvolvimiento, otorgándosele relativamente una cierta libertad de acción y de unidad frente a los problemas que le corresponden.

El Maestro Acosta Romero da una opinión donde podemos encontrar la base Constitucional tanto en los organismos descentralizados, desconcentrados, sociedades mercantiles de estado o cualquier otra forma de organización administrativa.

El artículo 18 Constitucional 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 sólo Banco Central que controlará el Gobierno Federal. El congreso tiene entonces facultad para crear organismos en esos ramos dándole la forma de organización que estime conveniente dictar la Ley.

El artículo 73, Fracción X, que otorga facultades al Congreso para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y para establecer el Banco Unico de Emisión. Así tenemos que siguiendo el orden que señala esta fracción, se han creado: en materias 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 sorteos, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. En materia de Instituciones de crédito, las Instituciones Nacionales de Crédito y en Energía Eléctrica, La Comisión Federal de Electricidad.

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, Bellas Artes y de Enseñanza Técnica, escuelas prácticas de agricultura y ganadería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios, y demás instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. En este caso creemos que el Congreso tiene facultad para crear todas estas instituciones, dándole -

la forma, administrativa que estime pertinente, ya sea descentralizada descon centrada o cualquiera otra." (21)

JURISPRUDENCIA

COMISION NACIONAL BANCARIA, LAS OPINIONES DE LA, EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA, SE DEBEN DAR A CONOCER A LAS PARTES, PARA SATISFACER LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

Es indispensable que las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria, cuando condicionan el sentido de una resolución emitida por la Dirección General de Impuesto Sobre la Renta, se dan a conocer a las partes, con objeto de no dejarlos en estado de indefensión y, así, poder rebatirlo y esgrimir lo que a sus derechos convenga; sin que valga la consideración en el sentido de que ni la Ley del Impuesto Sobre la Renta ni su reglamento o informes que por encima de las Leyes y Reglamentos impera la Constitución General de la República que existe la obligación de todas las autoridades de cumplir y respetar sus preceptos.

Amparo en Revisión 5791/1965 Banco Central de —
Capacitación y Ahorro, S. A. febrero-
lo. de 1968. Unanimidad 4 votos Po-
nente Mtro. Pedro Guerrero Martínez.
2a. Sala Sexta Epoca, Volúmen - - -
CXXXVIII Parte, Página 14.

c) DESCENTRALIZACION.

(21) Miguel Acosta Romero, obra citada, Página 96.

Una de las formas de organización que han adoptado los estados modernos es la descentralización; esta forma de organización se ha desarrollado debido al incremento tan enorme que ha tenido la Administración Pública en los últimos tiempos y especialmente a fines del siglo, en que el desarrollo constante y progresiva de los estados modernos es palpable; se han descubierto campos de acción jamás imaginados y teniendo a la superación de las metas actuales; todas estas circunstancias han motivado una complejidad que se puede observar actualmente, dentro del campo de las funciones administrativas, los nuevos campos de acción del estado, ha hecho que éste, busque una forma o formas de atender y dar resolución a los problemas que se originan y que constantemente se viven en virtud del progreso social económico.

La descentralización administrativa, como una de las formas que puede adoptar los estados presupone, como es lógico la existencia de la centralización, en otras palabras la descentralización es un procedimiento que se aplica a organismos que anteriormente estaban centralizados.

Para Hauriou la descentralización administrativa, viene a constituir un contrapeso a la centralización agragando el mismo autor que la descentralización consiste en crear centros de administración jurídica autónoma, en los cuales el nombramiento de los administradores proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y en donde estos agentes forman agencias colectivas o asambleas que participan en el Poder Ejecutivo.

Podemos encontrar en la descentralización dos objetos fundamentales, que son:

- I.- Que los administradores encargados de la gestión de los intereses regionales y locales, se encuentran independizados del Poder Central, ya sea que dichos administradores sean designados por elección o bien por otro medio distinto de la elección del Poder Central, es decir su objeto primordial es el de procurar independizar a los administradores a la Administración Central.
- II.- El otro objeto primordial consiste en aumentar las atribuciones poderes de decisión de las autoridades regionales o locales. La verdadera descentralización consistía en hacer administradores que los elegidos que los provenzales, es decir, los funcionarios de los órganos descentralizados deben ser elegidos por los administradores de la localidad, o circunscripción territorial.

torial, sin embargo, cabe hacer notar que la designación o elección de los funcionarios de los órganos descentralizados que parte de los administradores de la localidad o circunscripción no es requisito esencial para la existencia de la descentralización administrativa, pues en la realidad y en especial en México, salvo el caso de la descentralización territorial caracterizada por el Municipio, dicha designación se hace generalmente por el Poder Central, ahora bien la descentralización en realidad es una cuestión de competencia y fundamentalmente consiste en disminuir los poderes de decisión de los órganos centrales en determinadas materias y trasladarlos a otros órganos administrativos distintos de los órganos administrativos centrales.

Como una característica notable de la época actual, se manifiesta en los estados, cualquiera que sea su organización política, el hecho de una creciente intervención de éste, dentro de la vida social organizada, el estado político considerado el aspecto pasivo de sus funcionarios, ha desaparecido. Han sido superadas las actividades que se consideraban clásicas y permanentemente como lo eran el mantenimiento del orden jurídico, la defensa contra el enemigo interior y exterior, para comprender muchas otras que la doctrina liberal e individualista consideraba ajenas a la actividad estatal.

Esta expansión de la actividad estatal dirigida hacia campos cada vez más extensos, y distinto a la vida social, se inicia a mediados del siglo pasado y cada día alcanza un mayor desarrollo obedeciendo el ritmo acelerado impuesto por el progreso de la ciencia. Este adelanto civilizatorio como consecuencia la aparición de nuevas necesidades que deben ser satisfechas en bien del interés social, originándose así la creación y prestación de servicios que el estado debe procurar por el deber que tiene de poner al alcance de sus habitantes las ventajas y comodidades del progreso alcanzado; y por la obligación de hacer extensivo a la generalidad este adelanto social, utilizando para ello de los medios de diversa índole que le proporciona la administración.

Ante el problema creado por la expansión de la actividad estatal, el estado a través del Poder Ejecutivo procura con los medios a su alcance proporcionar una administración eficiente y acorde al desenvolvimiento alcanzado en la época actual.

La solución para los estados modernos se presenta desde dos puntos - de vista, por un aspecto buscando la organización que permita el ejercicio de - sus funciones administrativas con la mayor eficacia posible, abarcando el movi - miento de expansión en su actividad por el que atraviesa; por el otro aspecto - de adopción de un régimen jurídico que ordene esta organización, señalando - las relaciones que guardarán la nueva organización con el poder administrati - vo, así como los elementos y recursos con que contará.

CAPITULO II

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SUS TIPOS

- a) Por Región**
- b) Por Servicio**
- c) Por Colaboración**

CAPITULO II

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SUS TIPOS

La descentralización la podemos apreciar desde tiempos remotos y nos encontramos que en el pueblo Romano podemos ver a la descentralización política en donde el imperio Romano que se dividía en dos: el imperio de occidente y el imperio de oriente.

Este mismo fenómeno en la edad moderna se aprecia por el desarrollo de los países tanto en el ámbito industrial, como en el económico y social. Claro está que no todos los países se crearon ni usaron la descentralización al mismo tiempo, porque esto depende de múltiples causas.

La descentralización es obligada ante la amplitud de tareas que a la administración se le presentan en la vida actual. La descentralización constituye un proceso de organización administrativa que tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un solo organismo lleve todas las funciones administrativas que le corresponde al Estado.

Como fenómeno social la descentralización de ciertos órganos políticos administrativos se aprecia en todos los estados modernos y aún en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con más prontitud y eficacia a la región para que presten sus servicios, así tenemos en la ONU a las comisiones regionales (CEPAL, CEALO, etc.) Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente, Comisión Económica para América Latina.

En algunos países encontramos antecedentes de la descentralización, como en Francia, que es donde se crearon estos organismos administrativos nada más que en Francia se le conoce con el nombre de Establecimientos Públicos y no como en México que los llamamos Organismos Descentralizados; y que obedece 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 estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

ANTECEDENTES EN ESTADOS UNIDOS:

Los encontramos con las corporaciones o empresas del Gobierno. - La primera de estas corporaciones fué la "Tennessee Valley Authority", creada - en 1933, cuya finalidad fué la de desarrollar una porción de tierra y así lle - gar a obtener un desarrollo integral de la zona.

El plan de trabajo era el siguiente:

Se formulaban planes que se encomendaban para su desarrollo a ter - ceros, ayudándolos con la financiación de su trabajo. Financiación que la - "Tennessee Valley Authority" proporciona con subsidios gubernamentales y ren - tas por la utilización de sus servicios y obras.

ANTECEDENTES EN INGLATERRA:

En Inglaterra a los organismos Descentralizados se les conoce con - el nombre de Corporaciones Públicas.

Dichas corporaciones se crearon a partir de las legislaciones de - - 1908 fecha en que se fundó la corporación "Autoridad del Puerto", de Londres.

Más tarde se crearon nuevas corporaciones en 1915 se creó la Comi - sión de Electricidad, La Foresta, La Radiodifusora Británica. (B.B.C.).

El Capital de las Corporaciones Públicas, se compone de títulos -- (valores) con interés fijo.

Cuando se trata de organismos de creación estatal el capital es de - origen gubernamental o proviene de emisiones de títulos, hechos por las pro - pias corporaciones con respaldo de tesoro.

ANTECEDENTES EN MEXICO

En términos generales el conocimiento de los organismos descentralizados data del año 1925, en que se creó la Dirección de Pensiones Civiles - de Retiro, creada por la Ley de 12 de agosto de 1925, publicada el 10 de octubre del mismo año.

En la actualidad esta Dirección de Pensiones Civiles de Retiro es - tá substituída por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se creó como organismo público descentralizado por Ley de 28 de diciembre de 1958 y entró en vigor el 1o. de enero de 1960.

CONCEPTO

En su acepción gramatical, descentralización quiere decir, de - acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, "el sistema político que propende a descentralizar", Descentralizar conforme al diccionario - citado quiere decir "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la - autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado.

Cada autor emite su propia opinión respecto de lo que hay que entender por descentralización, por eso, al desarrollar éste importante punto, - procederemos como se hizo al tratar a lo relativo al concepto de centraliza - ción, es decir, citar conceptos de los más conectados autores.

El Doctor Andrés Serra Rojas nos dice: "La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigne una limitada competencia territorial o aquella que particularmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia sin dejar de formar parte del Estado, al - cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrati - va." (1)

El Maestro Gabino Fraga dice: "al lado de la centralización existe otra forma de organización que consiste en confiar la relación de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración cen -

(1) Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 496.

tral una relación que no es la de jerarquía." (2)

Para Miguel Acosta Romero "La descentralización administrativa - es una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar: a) o bien actividades que competen al Estado, b) o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de: 1.- Personalidad Jurídica, 2.- Patrimonio y 3.- Régimen Jurídico propio." (3)

Rafael Bielsa expresa: "Los organismos descentralizados no vienen a ser sino entidades dotada por el Estado con ejercicio de su poder público, - de personalidad jurídica, afectando al mismo tiempo su patrimonio no como fin en sí mismo, sino como un medio para lograr fines de utilidad colectiva." (4)

De Sayagues Laso, la descentralización "es un proceso mediante el cual se retiran poderes de la administración de la autoridad central para - distribuirlos en múltiples órganos que adquieren así capacidad de autodeterminación más o menos amplia." (5)

De esta manera, según Villegas Basavillazo, la descentralización - "constituye un proceso de organización que tiene como finalidad disminuir - los efectos derivados de que un solo organismo lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado." (6)

La Descentralización Administrativa o "Autorquía" al decir de Manuel M. Diez, "corresponde a un modo de administración en el cual se reconoce a los entes descentralizados una personalidad jurídica distinta de la del estado y al poder, de decisión que le concierne, corresponde a un funcionario que cualquiera que sea su forma de designación, no está al poder disciplinario del órgano central y no está subordinado jerárquicamente al mismo." (7)

(2) Gabino Fraga, obra citada, Página 203

(3) Miguel Acosta Romero, obra citada, Página 93

(4) Rafael Bielsa, obra citada, Página 229

(5) Enrique Sayagues Laso, obra citada, Página 204

(6) Benjamín Villegas Basavillazo, obra citada, Página 293 Tomo II

(7) Manuel M. Diez, Derecho Administrativo, Tomo II Edición 1965, Página 65

CARACTERES

Para que el poder central al desligarse de ciertos vínculos y entregarlos a determinados órganos y para que dicho órgano en su esfera de acción cuente con independencia de actuar se hace necesario también que cuente con determinados elementos capaces de individualizarlo y colocarlo frente a otros órganos de derechos públicos.

Estos elementos o caracteres podríamos reducirlos a tres: a).- Personalidad Jurídica, b).- Patrimonio Propio y c).- Régimen Legal, o sea - el estatuto jurídico que consigne a la voluntad de la administración central - de desligar de la órbita del vínculo jurídico a que están sujetos los órganos - centrales, al nuevo órgano administrador.

Es el tercer elemento, régimen jurídico, el que realmente otorga - la naturaleza propia de un organismo descentralizado pues existen órganos que a pesar de tener personalidad jurídica y patrimonio propio siguen encuadrados dentro de la jerarquía central es el caso del Departamento del Distrito Federal.

Algunos autores señalan también como elementos de la organización descentralizada el que existen ciertos asuntos de interés colectivo y que requieren una administración especializada. La existencia de esos asuntos determina la especialidad de órganos descentralizados, o sea diríamos, la necesidad de - crear una administración individualizada.

Los servicios descentralizados son dirigidos siempre por autoridades propias, pudiendo ser designados mediante elección para independizarlos del poder central, o bien ser nombrados por el mismo poder central, constituyendo esto último el sistema generalmente adoptado en la descentralización por - servicio, pues además en esto se finca el vínculo que guardan éstos entes con el poder central y mediante el cual se ejerce el control.

Rafael Bielsa dice que son los siguientes elementos los que constituyen la individualidad de los entes antárquicos:

- 1.- Personalidad Jurídica (de derechos públicos internos) en cuya virtud la entidad expresa su voluntad y ejecuta sus decisiones (actos administrativos).
- 2.- Fin público y fines públicos (actividad administrativa propia - del estado).

- 3.- Elemento financiero patrimonial, que no es propiamente el patrimonio de la persona jurídica, según el derecho privado sino la afectación legal de recursos de derecho público y derecho privado. (8)

CONCEPTO LEGAL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

En México, nuestra legislación señala en el artículo segundo de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, vigente, que son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que se adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I.- Que su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios concesiones o derechos que le aporten u otorguen al Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y
- II.- Que su objeto o fines sean la presentación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, y la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Los organismos descentralizados surgen de la vida jurídica por voluntad exclusiva del Estado. Es el congreso de la Unión el que expide sus respectivas Leyes Orgánicas Constitutivas que les dan origen y en las cuales quedan establecidas sus características esenciales de formas descentralizadas. En las mismas leyes creadoras se fijan las atribuciones que se les encomiendan, la forma en que deben constituir sus órganos directos, el carácter de su patrimonio las facultades que se otorgan a sus directores y los que se reserva el Ejecutivo,

(8) Rafael Bielsa, obra citada, Página 258.

el régimen del personal, etc.

Siendo estos organismos creados por el Estado, es de suma importancia reconocer, en primer término, si dentro de la Constitución, que es el ordenamiento esencial que los rige, se encuentra la base o la posibilidad legal de su existencia.

Un problema fundamental de aspecto jurídico es de advertirse, si se considera que frente a las bases constitucionales de la organización administrativa, fundaron los órganos descentralizados una indefinida posición, dentro de los cuales no se justifican con claridad, existiendo sobre ellos solo disposiciones aisladas de carácter general.

En estas condiciones cabe advertir que el Congreso Constituyente — de 1917, no autorizó en forma expresa la creación de tres organismos descentralizados, ya que para las funciones meramente administrativas solo reconoció a los Secretarios y Departamentos Administrativos, como lo podemos comprobar — del texto dispone; "Para el despacho de los negocios de orden administrativo — de la Federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso — por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada — Secretaría."

El artículo 92 de la propia Constitución establece: "Todos los Reglamentos, Decretos y órdenes presidenciales deben estar firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este — requisito no serán obedecidos los Reglamentos, Decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobierno del Distrito — y al Jefe del Departamento respectivo."

Se advierte que la finalidad y el carácter de las funciones de los — Departamentos Administrativos en efecto; muestra cierta similitud respecto a — la de los organismos descentralizados; pero sabemos que los primeros no dieron el resultado práctico deseado y que fué desvirtuada la índole de su función, — recurriéndose así a esas nuevas formas de estructura diferente que no estaban — autorizadas ni previstas en la Ley Fundamental.

Solo una institución descentralizada especial deriva directamente — de ese ordenamiento, al establecer en sus artículos 28 y 73 Fracción X las bases para la creación del Banco de Emisión único, actual Banco de México, — S. A., todos los demas organismos descentralizados se fueron creando en forma

extra constitucional, ya que no existía disposición alguna que se refiera a ellos y, sin mayor base, solo se aducía en su favor que su creación respondía a necesidades prácticas imperiosas, y que existan razones para considerar que los prohibía, puesto que no se encontraban en oposición con nuestro régimen constitucional e institucional.

Esta situación perduró hasta el 5 de noviembre de 1942, fecha en que se reformó el artículo 123 adicionándosele la fracción XXXI la que en su parte relativa expresa: "La aplicación de las Leyes de Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera y azucarera, minera, hidrocarburos, ferrocarriles y expresos que sean administrados en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal"; no mencionárseles en este precepto cambia su situación por cuanto a que constitucionalmente ya se les reconoce, pero ello aún no dá la base jurídica que autorice su creación, ya que dicho precepto solo trata de fijar la aplicación de las Leyes laborales y la jurisdicción de los tribunales de esa materia, considerando naturalmente a los organismos descentralizados para esos efectos, pero su reconocimiento advierte nada más su existencia de hecho.

No encontrándose ningún precepto que faculta en forma expresa al Poder Ejecutivo para crear esos organismos, se ha tratado de justificar su base constitucional haciendo una interpretación un tanto extensiva de otros artículos. Se argumenta que el ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones estima conveniente la creación de organismos descentralizados en vista de que los órganos tradicionales no colaboran ágil y efectivamente en determinados servicios públicos, que tales organismos no pueden crearlo por sí mismos, dadas las limitaciones que imponen los artículos 90 y 92 constitucionales, pero lo que se puede hacer es promover ante el Congreso la expedición de Leyes que lo establezcan, para realizar las tareas que se les han conferido, basándose para ello en el artículo 89 Fracción I que respectivamente establecen: "El Congreso tiene facultad..." para expedir todas las Leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores - las que señalan las demás fracciones del mismo artículo - que todas las otras concedidas por esta constitución a los Poderes de la Unión". Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I promulgar y ejecutar las Leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

La interpretación que se dá a estos proceptos es en el sentido de que

al legislar el Congreso sobre las diversas materias por el articulado que señala las facultades de dicho poder, puede expedir no solo la Ley que rigen determinada materia, sino también los organismos encargados de la ejecución o cumplimiento de dichas Leyes, las que promulgará el Ejecutivo proveyendo su exacta observancia en la esfera administrativa. De ahí se desprende entonces, que los organismos puede crearlos el Congreso de la Unión haciendo uso de las facultades implícitas que consagra la Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional.

En virtud de esto y en todo caso solo podrán tener base constitucional aquellas instituciones cuya materia esté expresamente consignada dentro de las facultades que señala el Congreso el artículo 73. Así derivamos a Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, de la Fracción X, que establece facultades para legislar entre otras cosas sobre hidrocarburos y energía eléctrica; a la Universidad Nacional, de la Fracción XXV que habla de establecimiento y organización de escuelas superiores, profesionales, de investigación científica, etc., y de todos los que se refieren a la cultura en general, dando facultades también para legislar sobre dichas instituciones.

De conformidad con esa interpretación constitucional puede derivarse el Instituto Mexicano del Seguro Social de la Fracción XXIX del Artículo 123, en el cual se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, siendo ese organismo por consiguiente, creado y haciendo uso de las facultades implícitas del Congreso.

Aparte de esos organismos es difícil encontrar otros que puedan justificarse de acuerdo con el principio mismo de las facultades explícitas que pueden darles base aquellos dentro de la propia constitución, además, nosotros opinamos que nuestro régimen constitucional más bien acepta a través del artículo 124, el criterio regido de las facultades expresas y limitadas, quedando así fuera, o debilmente sustentando todo aquello que no aparezca establecido con claridad en los preceptos de nuestra Ley Fundamental.

JURISPRUDENCIA:

COMPETENCIA EN CASO DE DELITOS EN CONTRA DE (ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO).

Promovida la inhibitoria ante el Juez Federal para que conozca de una averiguación de que está conociendo una autoridad del fuero común, debe tenerse en consideración que en el inciso 1) de la fracción I del Artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se consideran como delitos del orden federal los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes efectuados a la satisfacción de dicho servicio. Ahora bien, si una institución tiene el carácter de organismo descentralizado, y fué constituido por acuerdo del Ejecutivo Federal como institución nacional auxiliar de crédito, habiendo suscrito el Gobierno Federal parte de las Acciones que forman el capital social, es de concluirse, conforme al artículo 31, inciso 1) de la Ley mencionada, que los denunciados por la institución aludida, como constitutivos por el delito de carácter federal y por lo tanto, el conocimiento de la averiguación relativa corresponde a las autoridades del fuero federal y no a los del común.

Competencia 18/57 Gregorio Vázquez Méndez.- 30 de septiembre 1958.-
 Mayoría 15 votos.- Ponente Rodolfo -
 Chavez S. Dicidente Alfonso Guzmán-
 Neyra. Volumen XV Primera Parte, -
 Página 151.

FORMAS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Generalmente estas formas pueden adoptar diversas modalidades -- atendiendo a la mayor o menor independencia que guardan con la administración central, y atendiendo a éste los autores modernos han clasificado estas -- formas de diversas maneras:

León Duguít encuentra cuatro formas de descentralización administrativa.

- a).- La descentralización regional
- b).- La descentralización patrimonial
- c).- La descentralización funcionalista
- d).- La concesión."

 (9) León Duguít, citado por Andrés Serra Rojas, obra citada Página 598.

Por su parte Gabino Fraga señala tres formas importantes inspirándose en la escuela realista del Derecho.

- 1.- La descentralización por región
- 2.- La descentralización por servicio
- 3.- La descentralización por colaboración". (10)

El Doctor Andrés Serra Rojas considera dos formas de organización:

- a).- La descentralización administrativa regional.
- b).- La descentralización administrativa por servicio.

Se aporta de las clasificaciones de Duguit y de Gabino Fraga al no encontrarles un punto de apoyo a la descentralización patrimonial y funcionalista y a la descentralización por colaboración.

Los organismos descentralizados para el Doctor Serra Rojas pueden adoptar las formas siguientes que según nuestro criterio se encuentran todas en la situación real mexicana:

- a).- Establecimientos públicos
- b).- Instituciones Nacionales de Crédito
- c).- Instituciones, Patronatos, Fondos, Juntas, Fundaciones y Direcciones.
- d).- Comisiones y corporaciones." (11)

Rafael Bielsa, clasifica la descentralización de la misma forma que lo hace el doctor Serra Rojas, únicamente que los llama de diferente manera:

- a).- Entidades antárquicas territoriales; y
- b).- Entidades antárquicas institucionales.

Las primeras dice, son las que en virtud de sus derechos la autoridad sobre una circunscripción dada, ejercen sus funciones administrativas en determinado territorio.

(10) Gabino Fraga, obra citada, Página 203

(11) Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 619

Las entidades antárquicas institucionales -continúa- son las que sin ser territoriales ejercen sus funciones en relación al fin de su institución y en virtud de derechos de autoridad o imperio necesarios a la entidad.

a) DESCENTRALIZACION POR REGION.

En términos breves, el doctor Serra Rojas, en su obra de Derecho Administrativo, a que hemos hecho alusión en reiteradas ocasiones nos dice en forma clara y precisa que "La administración regional en su forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial." (12)

Por otra parte León Duguit al tratar ese tema afirma: "En la descentralización por región, los funcionarios están vinculados a una región determinada, a la cual, tiene restringida su competencia, ejerciendo la autoridad -- que los particulares le ha otorgado por medio de la elección, y a la que solamente es vigilada y tutelada por la administración central sin que esta pueda intervenir dictando órdenes substituyéndola ya que únicamente podría hacerlo en el caso de existir una grave violación a la Ley a que haya rehusado la aprobación de sus actos. Expresa este mismo autor que son cuatro elementos que constituyen este tipo de descentralización:

- 1.- Personalidad jurídica de la colectividad que habita la región - de un territorio determinado.
- 2.- Concesión por el Estado a esa misma colectividad de una personalidad de derecho con autoridad pública.
- 3.- Un patrimonio perteneciente a esa misma colectividad y,
- 4.- La existencia de uno o varios órganos que la representa.

(12) Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 584.

La descentralización regional, que nos dice Hauriou constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen nacional, y constitucional que tiende a restituir a la nación de órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para hacer éste, deja de subsistir un control del gobierno central del estado y tiende a la creación de centros de administración pública autónomos donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo de la circunscripción y donde estos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el Poder Ejecutivo. De éste la autonomía de las administraciones descentralizadas está asegurada por dos medios, el nombramiento de los agentes por elección y su agrupación de agencia colectiva que son asambleas participando en el Poder Ejecutivo." (13)

Como propósito de esta forma de descentralización el Maestro Gabino Fraga nos dice: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administración destinada a manejar intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial." - El mismo autor señala, que esta forma de descentralización lleve consigo ventajas e inconvenientes como toda institución creada, arguyendo dentro de las ventajas que se pueden obtener las siguientes: (14)

1o.- Al régimen de descentralización por región se adopta una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les sean encomendados y por los mismos, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afecten.

2o.- Desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa, la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por los mismos una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

3o.- La organización centralizada implica una organización en la cual, el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complicado, y que no tiene los elementos suficientes para conocer con detalles las necesidades -

(13) Hauriou, citado por Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 584.

(14) Gabino Fraga, obra citada, Página 206.

de cada localidad, inconveniente que no prestan las autoridades constituídas por los vecinos de dicho lugar.

Dentro de los inconvenientes del régimen de descentralización por región, el autor citado, nos señala como fundamentales los siguientes:

1o.- El Régimen de descentralización por región, debilita el poder central, disminuye su fuerza y él impide, en un momento dado, atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas por que no tienen facultades dicho poder central respecto de las autoridades descentralizadas, para ir las adoptando a las necesidades de orden práctico con la misma facilidad que adopta la organización centralizada.

2o.- Otro de los inconvenientes, consiste en que, la descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos, los órganos administrativos y los órganos políticos, lo que trae como consecuencia la intervención de factores en ese índole en la administración, con perjuicio de ésta.

3o.- Por último, dándose cabida a factores políticos se ha demostrado en la práctica que en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos y sin preocuparse por la competencia para los cargos, los cuales, no toriamente trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

Por otra parte, Mario Agostini al hablar de esta forma de descentralización, también aporta conceptos de gran trascendencia al decirnos. "La descentralización por región es una forma administrativa que forma una entidad autónoma hasta cierto límite que bajo un régimen jurídico especial implica los elementos siguientes:

- a).- Un núcleo de población agrupado en familias
- b).- Una porción determinada del territorio nacional
- c).- Determinadas necesidades colectivas ciudadanas o municipales relacionadas principalmente con el Gobierno de la ciudad y del territorio que comprende con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa." (15)

(15) Mario Agostini, citado por Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 585.

Después de haber hecho un pequeño esbozo de lo que se puede entender y comprender de la descentralización administrativa regional, cabe decir que como ejemplo clásico de esta institución en el Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano tenemos al Municipio; que será tema de nuestro siguiente capítulo y en el cual lo trataremos ampliamente.

b) DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

En relación con el origen de la organización descentralización por servicio se ha sugerido que está haciendo su aparición e virtud de la lucha entre el intervencionalismo estatal y la iniciativa privada. Esta afirmación se basa en la observación de que en tal tipo de instituciones "El gobierno se combina con los particulares para la prestación de servicios públicos, para la explotación de algunos bienes del estado y para que mediante la aportación en sociedad de capitales públicos y privados, con el estímulo de la obtención de utilidades se incrementa el tesoro ya económico de la colectividad." (16)

Los tratadistas consideran que la descentralización por región solo es útil para administrar intereses locales; refiriéndose a la descentralización por servicio dicen que es el Estado tiene también encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos solo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial." (17)

Las formas de descentralización por servicios obedecen a razones de orden técnico-financiero y no por factores políticos como en la descentralización por región.

También se ha observado que la descentralización por servicio atiende a la naturaleza técnica del mismo, que exige un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y de un patrimonio propio. (18)

Pero como al mismo tiempo se trata de cumplir atribuciones del estado, éste necesita ciertas facultades respecto de la entidad organizada que establece y de las cuales el Estado no puede prescindir para poder garantizar

(16) Horacio Castellanos Coutigno, Revista de la Facultad de Derecho el Estado y los organismos Descentralizados, Página 131.

(17) Gabino Fraga, obra citada, Página 212

(18) Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 602.

la unidad del Poder Público.

El Doctor Serra Rojas, nos dice, que existe una gran variedad de - situaciones Descentralizadas en la Administración Pública Mexicana, que fi - jan la mayor o menor relación entre estas instituciones y el poder central.

Estos caracteres hoy que deducirlos del texto expreso de la Ley y - no de la costumbre." (19)

Como acertadamente se piensa, la Ley es la única forma de crear - una institución descentralizada y puede revestir formas diversas, entre otra y - las siguientes:

- 1.- Por medio de una Ley que en forma expresa crea una institu - ción descentralizada y su régimen jurídico.
- 2.- Por medio de una Ley administrativa que cree la Institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo, se - ría este el único caso que el Ejecutivo, cumpliera con el - ejercicio de facultades administrativas." (20)

En relación con nuestro tema, en la revista de Administración Públi - ca No. 5 y 6 de 1957 dice lo siguiente: Uno de los más importantes aspectos - que ha caracterizado el crecimiento de la actividad estatal, como consecuen - cia de su intervención en el campo de la economía, ha sido la descentraliza - ción de las atribuciones del Poder Ejecutivo mediante la creación de entida - des autónomas que tienen a su cargo la administración de tareas específicas, - cuya operación ha reclamado cierto margen de autonomía y flexibilidad para - cumplir con el grado satisfecho de eficiencia. Es hoy un fenómeno universal - el ubicar responsabilidad más cerca del nivel donde se realizan las funciones - substantivas del estado: la idea está inspirada en la vieja esencia de la orga - nización científica, que reza: "Crear iniciativa local sin menguar el control central."

Sin embargo, la afloración de más y más instituciones desprendidas de los órganos tradicionales del poder público ha determinado que sobre la --
marcha se haya tenido que dar solución al problema de mantener la actividad

(19) Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 604.

(20) Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 600.

creada de los organismos autónomos e implantar métodos de control gubernamental.

El marco institucional de nuestro desarrollo económico ha estado representado, de manera substancial, por un grupo de considerables organizaciones de diversas naturalezas y cada una con un programa de realizaciones específicas determinado que carece en muchos casos de imperativa coordinación en cuadro de desenvolvimiento de carácter nacional. Su estructura obedece al tipo de corporaciones públicas, a las comisiones autónomas, a las sociedades anónimas o por último a la forma de autoridades de planificación regional.

Sus finalidades son también variadas, unas son de promoción y de administración industrial; otras están dedicadas a la prestación de servicios públicos; otras más orientadas a la investigación y finalmente surgen las instituciones con propósito de regulación de canalización de las inversiones y ejecución de grandes obras públicas.

Sin duda, una de las preocupaciones fundamentales ha sido en nuestro país como lo ha sido en todos los países modernos, examinar con detenimiento esa basta proliferación de organismos que en esa medida variable van obteniendo delegaciones de facultades que le otorga el poder central del estado y que por significar un detrimento de la omnipotencia de esto o una pulverización del Poder Público pueden ser juzgados como un proceso favorable o como un peligro para el buen ordenamiento de la vida social y política de las colectividades modernas.

Fuera de los problemas de orden técnico esa diseminación del poder significa, en nuestro país la cuestión se presenta como una interrogante frente a la organización que la carta fundamental ha dado al Poder Ejecutivo.

Las ideas de los constituyentes de 1917, que en este particular acentuaron las tendencias de los constituyentes de 1824 y 1857, fueron crear un Ejecutivo que por el cúmulo de sus prerrogativas, tuviera todo el poder necesario para hacer un gobierno presidencial de fuertes marcados caracteres que convirtieron al Presidente de la República en el orientador de la política gubernamental, y en el supremo ordenador en el ejercicio de las funciones públicas administrativas, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando, de jerárquicos necesarios para mantener la unidad de la administración.

Para tal objeto, la Constitución determinó que las facultades atribuidas al Ejecutivo solo se ejercitan por el Presidente de la República, bien por conducto de las Secretarías de Estado bien por los llamados Departamentos Administrativos pero sin que ninguno de todos se pierda por aquel funcionario el goce y el ejercicio de las funciones administrativas.

Entonces, cuando con el propósito de dar satisfacción a ideas democráticas o para ser más eficaz la realización de ciertos servicios de un carácter predominante técnico, la administración se descarga de sus labores encomendadas a organismos que gozan de una autonomía, orgánica o de una simple autonomía técnica porque en todo caso significa una cierta independencia del poder de mando del Jefe de la Administración.

Salta a la vista que si bien el jurista podría impugnar el establecimiento de esos organismos por su pecado de no coincidir con el canon constitucional, también se encuentra forzado a examinar si más conviene adoptar la Ley de la realidad y no pretender que ésta sea adoptada a aquella cuando es bien sabido que otras formas de vida y que otras exigencias políticas, económicas y sociales han sido las que determinan en un momento dado una cierta estructura orgánica, pero que en el pensamiento mismo de su creación estaba ya la idea de que fuera una estructuración que se acomodara a la realidad y que no fuera una norma inmutable cualquiera que fueran las exigencias del porvenir.

Existen ventajas e inconvenientes en la descentralización por servicio.

VENTAJAS:

1a.- Entregar el manejo de un servicio a quienes la preparación técnica necesaria, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponda al estado.

2a.- Por cierta autonomía el servicio técnico a la vez que descarga el poder del cumplimiento de serias obligaciones contribuye a la realización de ideales democráticas, por dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo, por lo que el propio tiempo limita la omnipotencia de los gubernamentales.

3a.- Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado independizándolo del patrimonio en general del estado, es facilitar y atraer liberalidades de los particulares, pues sabrán que ellos irán a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no a confundirse con la masa general de los fondos públicos.

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

DESVENTAJAS:

1a.- Se ha dicho en primer término, que el organismo descentralizado puede presentar dada su autonomía serias resistencias a la realización de reformas necesarias para irlo adaptando a las necesidades que debe satisfacer.

2a.- La multiplicación de esos organismos podría originar entre ellos rivalidades, cuyo resultado sería el desorden en la administración.

3a.- El organismo descentralizado con presupuesto especial, viene a contrariar el principio técnico fundamental de la unidad del presupuesto del estado, con las naturales consecuencias de incertidumbre y desorden financiero.

REGLAMENTACION LEGAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS - POR SERVICIO.

Nuestro derecho positivo ha regulado algunas disposiciones de carácter general en las que admite la posibilidad legal de la descentralización por servicio de que veníamos hablando.

Una de estas disposiciones es de carácter constitucional y la encontramos consignada en la Fracción XXXI del artículo 123, cuyo texto actual data del 5 de noviembre de 1942, (Diario Oficial de 18 de noviembre de 1942). En dicha Fracción se encarga a las autoridades federales la aplicación de las Leyes de trabajo cuando se trata, entre otros, de asuntos relativos a "empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal de donde se ve claramente que existe un reconocimiento --

constitucional a dicha descentralización.

Por otra parte, en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966 se publicó la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la cual vino a abrogarla del 30 de diciembre de 1947. En ella se difunden los organismos descentralizados, como las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I.- Que su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otras organizaciones descentralizadas, asignaciones, subsidios concesiones o derechos que le adopte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento en su impuesto específico.
- II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación de recursos científicos y tecnología o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

JURISPRUDENCIA:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, EXENCION DE IMPUESTO A LA

La regla de que la Ley posterior deroga a la anterior solo opera -- cuando ambas normas caben dentro de la misma esfera de competencia; por -- ejemplo, si las dos federales, o bien si las dos normas son de carácter local. Así aunque es verdad que tanto la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, cuanto la Orgánica de la Universidad, proviene del Congreso -- de la Unión, debe advertirse así mismo que la primera de ellas se expidió en -- ejercicio de la facultad que el mencionado Congreso le confiere el Artículo -- 73 Fracción VI de la Constitución General de la República atribuyéndole el -- carácter de legislador local para el Distrito Federal; el paso que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional se emitió, por el mismo congreso, en su cali -- dad de legislador federal. Si se trata de una materia situada dentro de la ór -- bita de atribuciones de legislador federal, la Ley emitida por éste, aunque sea

más antigua, prevalece sobre la norma posterior que sea de índole local. Por otra parte, es indiscutible que la Ley de Hacienda entraña una norma general, aplicable a todos los habitantes a todas las personas físicas o jurídicas, mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se expidió para regular solo el funcionamiento de una persona jurídica determinada y es imposible negarle su carácter de Ley especial. Ahora bien aún tratándose de normas que están ubicadas en la misma esfera de atribuciones la índole de especial. El Artículo 17 de la citada Ley Orgánica previene que no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos o derechos federales locales o municipales, ni los ingresos de la Universidad ni los bienes que sean de su propiedad.

Revisión Fiscal 22/1961 - Universidad Nacional --
Autónoma de México Unanimitud 5 votos, Volumen LIX 3a. -
Parte, Página 72.

Revisión Fiscal 179/1965 Universidad Nacional - -
Autónoma de México. Unanimitud 5 votos. Volumen XCVII 3a.
Parte Página 87.

Revisión Fiscal 116/1960 Universidad Nacional --
Autónoma de México Unanimitud 5 votos Volumen CI 3a. --
Parte Página 36.

Revisión Fiscal 475/1960 Universidad Nacional --
Autónoma de México Unanimitud 5 votos Volumen CIII 3a. --
Parte Página 60

Revisión Fiscal 436/1966 Universidad Nacional --
Autónoma de México Unanimitud 5 votos Volumen CXX 3a. -
Parte Página 110.

JURISPRUDENCIA 2a. Sala Sexta Epoca Volumen
CXX 3a. Parte Página 167.

c) LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

Estudiadas las formas que pueda adoptar la organización descentralizada caracterizadas éstas por sus elementos substanciales que ya tratamos, nos resta hacer el estudio de la descentralización por colaboración, estudio que - llevaremos a cabo en la obra de Derecho Administrativo del maestro Gabino - Fraga procuraremos determinar dentro de lo posible, si este tipo de descentralización por sus características constituye una forma concreta y específica distinta de las ya tratadas.

El maestro Gabino Fraga nos dice que la descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con caracteres propios y específicos que permiten distinguirla de las dos formas ya establecidas y que origina cuando el estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todas las cosas necesarias organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración se impone o autoriza a organismos privados su colaboración haciéndolos participar en el ejercicio de la función administrativa, de esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas." (21)

El autor de referencia nos dice en su obra que la teoría ha establecido que son dos elementos que caracterizan esta forma de descentralización, siendo el primero el ejercicio de una función pública, es decir de una actividad desarrollada en interés del Estado y el segundo el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

(21) Gabino Fraga, obra citada, Página 227.

Ahora bien, nos parece que el primer elemento que se cita no solo caracteriza a la descentralización por colaboración sino que también es propia y específico de las otras dos formas de descentralización quienes si bien es cierto que la actividad que desarrollan es en razón de un interés nacional colectivo a satisfacer, no es menos cierto que en última instancia es un interés del propio estado, quién mediante estos organismos asegura una eficaz administración.

En cuanto al segundo elemento, éste es motivo de confusión, pues habría que determinar en cada caso concreto cuando un organismo descentralizado por colaboración, ejercita una función pública a nombre de la organización privada y cuando a nombre de la organización pública. Esta confusión se da en virtud de que la descentralización por colaboración hace incierta y confusa la interpretación de la naturaleza de los organismos descentralizados que se colocan dentro de ella. En efecto, habría que determinar en cada caso, si se trata de organismos privados que colaboran con el Estado en ejercicio de una función propia o bien si se trata de organismos privados que colaboran con el Estado en el ejercicio de una función pública que no les es propia, pero que realizan con el consentimiento del poder, y en este caso es dicha autorización para que los organismos privados colaboren con la organización administrativa del Estado en el ejercicio de funciones públicas, les da el carácter de organismos públicos descentralizados por colaboración.

Sobre este punto creemos necesario hacer ciertas consideraciones y que a continuación exponemos: se dice que la función pública ejercitada por los organismos privados lo hacen a nombre propio. Ahora bien para que dichos organismos puedan ejercitar una función pública necesitan de la autorización del estado, autorización que les sitúa dentro del derecho público en virtud de que la función pública que realizan y que constituye su finalidad, se regula y desarrolla conforme a las normas del derecho público y conforme a las normas del derecho privado.

Por otra parte, consideramos que la autorización para que los organismos privados colaboren con la organización administrativa del Estado en el ejercicio de una función pública, les da el carácter de organismos públicos y si esto agregamos que el ejercicio de dichas funciones no pueden originarse en las normas de Derecho Privado y sí el particular, sin autorización otorgada de acuerdo con las normas de derecho público, se atribuyen facultades que corresponde al Poder, puede alegar o cometer el delito de usurpación de funciones habremos como basado una vez más el hecho de que los organismos privados autorizados para ejercitar una función pública lo ha

cen a nombre de la organización administrativa del Estado y por lo tanto no creemos que este segundo elemento constituya una característica específica que permita distinguir a la descentralización por colaboración de las otras dos formas descentralizadas, pues éstos también actúan en ejercicio de una función pública y a nombre de la organización administrativa del estado.

Se ha dicho que la descentralización por colaboración se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización por no constituir parte urgente de la organización administrativa creemos que sí así no tendría objeto su estudio, pues en un principio hemos aceptado que la descentralización administrativa forma parte inherente de la organización administrativa del Estado y así esta colaboración se ha sujetado a un régimen de descentralización no podemos admitir que la descentralización por colaboración no constituye parte de la organización administrativa. Si además de esto hemos señalado ya que para que la organización privada puede ejercitar una función pública necesita la autorización del Estado y que mediante esta autorización se sujeta a los organismos privados a un procedimiento de derecho público y como consecuencia de esto a un procedimiento de descentralización habremos corroborado que la descentralización por colaboración forma parte integrante de la organización administrativa, independientemente de las formas que esta adopte, está sujeta a un procedimiento de derecho público y consecuentemente forma parte integrante de la organización pública administrativa. En otras palabras, queremos dar a entender que sí a la colaboración la descentralización únicamente se entiende en razón de la organización administrativa del Estado los organismos descentralizados por colaboración legalmente forman parte de la administración pública.

De todo lo expresado creemos que tratándose de organizaciones -- que se colocan dentro de la administración pública, su carácter de públicos-- y su régimen de derecho público es indiscutible aunque sus manifestaciones formales sean tomados del derecho privado, quedan encajados dentro del campo más amplio que es el régimen jurídico de la cosa pública.

En cuanto aquella colaboración que los particulares realizan en la prestación de un servicio público rigiéndose por las normas de derecho privado por crear dentro de la esfera privada la podemos concretizar en aquellas -- empresas de interés general, y específicamente en los establecimientos de utilidad pública.

Consideremos que los elementos que caracterizan a la descentralización administrativa en general, se contienen en la descentralización por colaboración y así vemos, que cuando el Estado autoriza a los organismos privados para el ejercicio de una función pública, se reserva para sí, los poderes de control y vigilancia, como contrapartida a los organismos privados para que ejerciten la función pública se reserva los poderes de control y vigilancia para asegurar y garantizar que esta función se ejercite dentro de los lineamientos legales, como vemos, estos elementos también se dan en las otras formas de descentralización ya tratados que constituyen naturalmente uno de los elementos que caracterizan a la descentralización administrativa en general, este control varía de intensidad según la importancia del servicio a función pública descentralizada.

También se ha querido caracterizar a la descentralización por colaboración por los elementos de técnica y especialidad que concurren en ella, sobre este punto creemos que también estos elementos, si bien no forman parte de la descentralización territorial, si forma parte de la descentralización por servicio que precisamente se caracteriza por ellos y por el servicio público determinado que gestiona.

De todo lo expuesto, consideramos que la descentralización por colaboración al reunir todos los elementos que caracteriza la descentralización administrativa forma parte integrante de la organización pública administrativa en virtud de la sujeción a un procedimiento de derecho público y fundamentalmente por consistir toda una manifestación de descentralización por sus rasgos y caracteres, viene a constituir una modalidad de la descentralización por servicio.

Del breve estudio que la descentralización por colaboración y partiendo del concepto que de ella hemos hecho nos da el maestro Fraga a continuación señalamos sus características:

I.- Consideramos que el elemento esencial de esta forma de descentralización lo constituye la "Autorización" del poder público. En efecto, el poder central mediante el acto administrativo de la autorización permite que los organismos privados colaboren con el ejercicio de la función pública.

II.- Estos organismos privados autorizados para ejercitar una función pública, son de un contenido personal y se caracterizan por reunir a personas que tienen en común una especialidad, una actividad determinada o una capacidad técnica.

III.- Todos los elementos esenciales que configuran a la descentralización administrativa en general se contienen en las formas descentralización por colaboración.

IV.- Es mediante el acto administrativo que puede consistir en una autorización, reconocimiento, aprobación o incorporación como se afecta a los organismos privados a un procedimiento de derecho público y consecuentemente a un régimen especial, es decir, de descentralización en cuanto colaboren con el Estado en ejercicio de una función pública.

V.- Solo el Estado impone o autoriza la colaboración en efecto, es el Estado quien impone o autoriza la colaboración, ya de no serlo así, sería tanto como admitir que la iniciativa privada puede motu proprio imponerse el ejercicio de las funciones públicas enfrentándose al estado es decir, atribuirse facultades que no le corresponde y que son propias del Poder.

VI.- Otro elemento que concurre en esta forma de descentralización, lo constituye el control que ejercita el poder central sobre los organismos colaboradores, control que varía de intensidad según sea la importancia del servicio público descentralizado.

VII.- En cuanto a sus elementos secundarios, éstos se determinan de acuerdo con la interpretación que cada legislación. En este caso tratándose de la colaboración será en el acto que los crea donde se establezcan las condiciones generales, de su existencia y de su organización. Los elementos secundarios y su patrimonio, así como lo referente a su fin y personal que los integra serán establecidos en las Leyes que crean. En todo caso tendrán las modalidades que el derecho positivo les imponga a cada caso.

JURISPRUDENCIA:

COMISARIADOS EJIDALES, REPRESENTACION LEGAL DE LOS.-

El comisariado Ejidal tiene la representación del núcleo de población respectivo, con las facultades de "un mandatario general", en los términos del artículo 43, Fracción I del Código Agrario, razón por la cual cuenta entre esas facultades con la de desistirse, de acuerdo con los artículos 2587 - - Fracción I del Código Civil en cuanto aplicable para toda la República en ma

teria Federal, y 14 de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 7795/61.- Eusebio López --
Guzmán y Coogs.- 14 de junio de 1962.- Mayo
ría 3 votos.- Ponente: Felipe Tena Ramírez.-
Dicidente: José Rivera Pérez Campos y Franco --
Carreño.

Volumen LX, Tercera Parte.- Página 48

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION

- a) El Municipio Libre como base de la división territorial y organización política del País.**
- b) Su organización política administrativa y financiera.**
- c) Sus Organos de representación.**

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION

El doctor Andrés Serra Rojas, al referirse a la descentralización por Región nos dice: "es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas- y municipales bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) un núcleo de población agrupado en familias
- b) Una porción determinada de territorio nacional
- c) Determinadas necesidades colectivas -ciudadanas o municipales-, relacionadas principalmente con el Gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa." (1)

EL MUNICIPIO

El municipio es la forma típica de la descentralización por región - en el derecho constitucional y administrativo de nuestro País.

Carlos García Oviedo nos dice " De todas las organizaciones infra estatales, es el municipio el más interesante. Constituye una comunidad de - personas- preferentemente de familias situadas en un mismo territorio para la - satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad." (2)

El maestro Manuel Ulloa Ortiz dice: El municipio es una reunión- natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia,

(1) Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 585

(2) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, Edición 1955.

la esfera de la vida doméstica, que sin participar por ello de la intimidad del hogar, son sin embargo una prolongación de este mismo Hogar." (3)

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO:

Antes de referirnos sucinta y concretamente a los antecedentes históricos del Municipio, considero necesario aludir algunas ideas de tipo Socio-Político relacionadas con la institución a estudio.

"Hablamos de un régimen premunicipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados como parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria. Y nos referimos al Municipio primitivo, cuando aludimos al peso de la vida nómada a la sedentaria en las agrupaciones gentilicias, generalmente -- acontece en el estudio del clan totémico, en donde los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad." (4)

Para Gastón Richard, la comunidad es una forma, una unidad la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad y sobre todo el estado, se sirve de los individuos para realizar fines superiores a los fines individuos." (5)

En cuanto a los vínculos de parentesco o sea a los derivados de la sangre o del matrimonio se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los -- lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los -- grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra; el domicilio, el mercado, la religión, así como por actividades de intereses comunes: alimentación, vestido, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.

Salta a la vista que el clan y la tribu, en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, totalmente pasan a ser grupos locales de la vecindad manifestándose inmediatamente lo que llamamos el Municipio primitivo de ca-

(3) Periódico La Nación 4 de Junio de 1942.

(4) Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal, Edición 1968 Página 22

(5) Obra citada, Página 22.

rácter agrario o sea la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Por ello para nosotros, el Municipio es una forma social. Es por excelencia la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su estructura económica agraria.

GRECIA.

En las instituciones locales de la antigüedad Greco-Latina, encontramos las raíces institucionales del régimen municipal de tipo occidental, que es el que rige entre nosotros.

Grecia fué el que aportó a la historia esa nueva institución; la polis, o sea la ciudad en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupando en demos (municipios).

El estado municipal en Grecia fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época. A su vez el derecho de ciudad dió paso a la igualdad civil y política, desintegrando a la gens y creando el nuevo régimen familiar más o menos como existe hoy en día. Apareció el sufragio como expresión prístina de la soberanía popular y el interés público substituyó a las prescripciones religiosas.

Los derechos políticos en Grecia, desembarcaron en nuevas magistraturas de carácter democrático, muchas de las cuales, continúan ejerciéndose dentro de la administración municipal contemporánea, tales como los receptores de cuentas, los responsables de mercados y los encargados de las funciones de policía. Al mismo tiempo, se cimentó la organización fiscal en materia de ingresos y egresos.

A Grecia en suma, debemos las primeras lecciones cívicas con la dedicación de los ciudadanos a los deberes públicos, no obstante que éste implicó entonces una razón para hacer indispensable la esclavitud. (6)

(6) Obra citada, Página 75.

ROMA

Es a Roma a la que se le debe el moderno régimen municipal que aplicaba a los pueblos conquistados, mismos que expresaban el hecho de una comunidad política subordinada a Roma y ésta mantenía su autonomía más o menos amplia los que se consideraban autónomos y de libre organización administrativa fueron los que constituyeron los municipios y estos se adhirieron a Roma, sus habitantes no servirán al ejército romano aunque sí colaboraban -- con un ejército auxiliar, y conservaban sus propiedades libres de impuestos -- también se les permitía acuñar monedas.

Siete distintos tipos de funcionarios tenían a su cargo las funciones ejecutivas municipales. Aquellos puestos tenían consigo grandes honores; pero también implicaban fuertes cargos ya que respondían a cargos municipales, por lo tanto las características del Municipio Romano en resumen: La denominación de Roma estado ciudad, que trajo el nacimiento de Municipio Romano y Roma, les obligaba a una subordinación política pero aún así les reconocía a cada Municipio los derechos la localidad y éstos a su vez ejercen sus derechos con libertad, admitiendo que el imperio haga valer sus derechos en áreas no locales, y a si relacionada con sus ciudadanos municipales, es como nace así el elevado concepto de la autonomía municipal, que sería en lo futuro -- hasta la actualidad características de todos los municipios.

Este esplendor municipal se vió opacado por la caída del Imperio, -- la autonomía sufrió graves cambios hasta desaparecer completamente su independencia política, las asambleas vecinales quedaron delegadas sus facultades en el cuerpo colegiado de la libertad municipal, en Roma mientras existió la libertad municipal, floreció el imperio, pero cuando el despotismo dominó las municipales la caída fué rápida y fatal.

Por lo tanto es necesario que exista una personalidad propia jurídicamente reconocida, dentro de un régimen amplio y superior que lo sigue -- siendo el Estado.

MUNICIPIO ESPAÑOL:

La localidad española hereda la tradición municipal de Roma apreciando algunos municipios de fundación romana.

A la caída del imperio España sufre la invasión de los godos pero el Municipio conserva entre los visigodos la organización y refleja la autonomía que gozaba en los últimos tiempos no obstante los monarcas establecían nuevos núcleos de población para atraer a la gente y sirviendo de dique en contra de los ataques de los árabes, a estas nuevas ciudades se les daban Cartas Pueblos, que constituían una solución empírica al problema del equilibrio de todo régimen municipal. El sentido de la autonomía municipal estaba muy arraigado en las localidades españolas que constituían derechos que el monarca reconocía a los pueblos en forma invariable y un ataque a estos privilegios era bastante grave por lo que los municipios buscaban la forma de integrar un frente común para defenderlos en contra del rey, cuyas fuerzas eran cada vez mayores y sus ambiciones más vastas pero aún así fueron garantías tan respetadas y arraigadas que los funcionarios que las violaban eran multados severamente.

Repitiéndose la historia Romana del centralismo vuelve a ejercer su nefasta influencia para acabar con las libertades municipales sus tendencias al poder central hacen que el Municipio pierda su personalidad, al parecer incompatible con los poderes del Estado.

Por último la Constitución española de 1931, establece que la república constituye un estado integral compatible con la autonomía de los municipios y añade que todos los municipios serían autónomos y elegirían sus ayuntamientos por sufragio.

Con esto España ha tratado de fincar su organización municipal inclinándose en su tradición histórica y también en los modernos avances del estado español.

MUNICIPIO MEXICANO:

El Municipio mexicano principia por su venerable biografía y recibe la antiquísima influencia española formando la Nueva España, más tarde pasada la lucha de emancipación y cuando los municipios entran a su etapa independiente no se ven afectados por la pugna entre federales y centralistas, después de este extraño descuido de los grupos liberales que fueron los conservadores, los encargados de organizarla y darle nueva vida.

La rápida legislación del imperio y los diversos atentados a los jefes políticos porfirianos dan paso al marcado interés municipalista para la ela-

boración de la Constitución de 1917.

MUNICIPIO INDIGENA

Para esta clase de Municipio trasciende aún en la actualidad, podríamos decirlo así ya que los Nahuatl denominaban el Municipio de sus pueblos Calpulli. A su vez nombraba al administrador, llamado Calpullac y sus facultades consistían en repartición de tierras, la distribución de trabajos, reparto de beneficios comunales, completando su estructura municipal una planta de funcionarios menores. Además éste gozaba de régimen de descentralización y respecto a las unidades políticas mayores. Vemos aquí la forma de vida política-económica indígena, donde le reviven los programas de Reforma Agraria, desprendidas de la Revolución de 1910 bajo la forma de ejido.

MUNICIPIO COLONIAL

La primera municipalidad apareció en México al fundar Hernán Cortés la Villa Rica de la Vera-Cruz ésta fué creada en nombre del Rey de España y dotada de autoridades llamadas cabildos o Ayuntamientos que invistieron a Hernán Cortés de facultades legales para llevar a cabo la conquista de México. Esta primera legislación municipal vigente en México, dura un año a las ordenanzas de Cortés, ya que a medida que avanzó la colonización se fueron fundando municipios; más tarde Felipe II expide sus famosas ordenanzas sobre descubrimiento, población y planificación de las Indias entre otras diversas disposiciones era que si la ciudad cuya fundación se tratara de una metrópoli, los funcionarios principales eran los regidores, a su vez eran anualmente escogidos alcaldes, el procurador general o síndicos que velaban por intereses de la ciudad y los escribanos. No obstante los ayuntamientos coloniales tenían un sólido régimen económico y financiero mismos que gozaban de independencia económicas. Contaban con bienes estaban los propios tales como rústicos o urbanos que eran administrados directamente por el ayuntamiento.

Así esta organización municipal existió hasta la proclamación municipal.

MUNICIPIO DE MEXICO INDEPENDIENTE

Cobra vida la municipalidad colonial en el México independiente cuando la Junta emanada del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, acuerdan habilitar y confirman todas las autoridades existentes dándoles amplias facultades para ejercer funciones públicas.

Morelos, mantuvo inherente el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal, pues en el artículo 211 ordenó que mientras tanto se formaban nuevas leyes que substituyeran a las antiguas, permanecerían éstas en vigor.

La Constitución de 1824 no hace alusión alguna al Municipio pero de este en cambio nace el embrión de lo que es hoy el Distrito Federal en la Capital de la República.

El Municipio deja de tener independencia económica al verse privada de hacienda, creando y aumentando impuestos convirtiéndose en el parásito de la sociedad.

Lamentable el odio que acompañaba al desempeño de las prefecturas guardó las instituciones municipales, en todos sus aspectos bajo el régimen liberal del porfirismo, más con el movimiento revolucionario de 1910 - nace a la vida de México actual el llamado Municipio Libre.

EL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL

Para el maestro Acosta Romero "El territorio del Distrito Federal se dividió en cinco secciones: Municipalidad de México y patios de Atzacapotzalco, Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacuba, se expidió también un Reglamento para el Ayuntamiento de la Capital se componía de 10 regidores, 2 procuradores, además se eligió Gobernador del Distrito.

El Gobierno del Distrito Federal coexistieron autoridades federales y municipales (salvo el período en que rigieron las constituciones centralistas 1836 y 1843) lo que originó una serie de problemas entre ambas autoridades y propició la reforma de la Fracción VI del Artículo 73 de la Constitución para suprimir los municipios de dicha entidad, encomendando al Gobierno del Distrito Federal, al Presidente de la República quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Más tarde se expidió la primera Ley Orgánica del Distrito Federal, que fue abrogada por la del 31 de diciembre de 1941 la que a su vez fué abrogada por la que se denominara Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Técnicamente debería denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal, y no del Departamento ya que en su contenido se desprende que se refiere a los Tres Poderes que integran el Gobierno de dicha entidad y a todas las ramas de la Administración Pública de la misma." (7)

SITUACION CONSTITUCIONAL

El Artículo 115 Constitucional, precepto rector de la institución Municipal, tal como se encuentra vigente el día de hoy, es como sigue:

"Los estados adoptaron para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre con forme, a las bases siguientes:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato.

- Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II.- Los Municipios administran libremente su hacienda los cuales -

(7) Miguel Acosta Romero, Primera Edición 1973, Teoría General del Derecho Administrativo, Página 77.

se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán lo suficientes para atender a las necesidades municipales.

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

El párrafo inicial establece en nuestra opinión el poder municipal, descentralizando política y administrativamente del estado miembro de la federación, de la misma manera como el artículo 40 Constitucional, descentraliza el estado del poder o gobierno nacional. " Es voluntad del pueblo mexicano - constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo consiguiente a su régimen interior." consagrando igualmente con el Municipio la descentralización en el plano - estatal.

La Fracción II considerada de una manera general, como la piedra angular, sobre la que descansa en realidad la verdadera y efectiva libertad política y económica del Municipio, enlutada con la intervención de las legislaturas locales, tal vez constituya, en última instancia, un medio benéfico que balancee la situación de libertad absoluta y la de la vigilancia estricta por parte del estado.

La Fracción III, la Constitución Federal reconoce al Municipio personalidad jurídica y por lo tanto, su capacidad para gozar y ejercer derechos para adquirir obligaciones y para tener un patrimonio propio. No se establecen sin embargo, los requisitos para adquirir dicha personalidad, razón por la cual su determinación queda reservada a las Constituciones de los Estados.

JURISPRUDENCIA:

CONCRUENTE CON LA DOCTRINA Y NUESTRA LEGISLACION POSITIVA, LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE CONVALIDA LA DESCENTRALIZACION POR REGION COMO FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA, EN LA SIGUIENTE EJECUTORIA. MUNICIPIOS, CARECEN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 115 Constitucional

los municipios son la base de la división territorial de los Estados, son organismos que corresponden a la descentralización territorial o por región; cuyas funciones se limitan a la gestión de asuntos administrativos de carácter local, mediante la realización de actos creados de situaciones jurídicas concretas e individuales, y no generales no abstractas como son los actos legislativos, -- puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas. Y si bien la Fracción III del citado artículo 115 Constitucional concede a los municipios personalidad jurídica para todos los efectos legales, no puede derivarse de tal personalidad la facultad legislativa, porque si la persona física goza de derecho de libertad y puede hacer todo lo que no esté prohibido por la Ley, la autoridad solo puede obrar dentro de las facultades que le confiere la Ley, aunque tenga personalidad jurídica, como los municipios.

Amparo en Revisión 8090/1966 - Leopoldo Caballero Juárez. Febrero lo. de 1967. Unanimidad 5 votos Ponente Mtro. Felipe Tena Ramírez. Srío. Lic. Felipe León Contreras 1a. Sala Informe 1967 Página 166.

b) ORGANIZACION POLITICA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.

El Municipio es considerado empíricamente, como unidad política y administrativa, cuyo conjunto es la base de los estados, los cuales a su vez forman la nación.

Toda asociación unificada bajo un régimen jurídico, tiene el carácter de asociación organizada, y como tal tiene la necesidad de una voluntad orgánica que mantenga su unificación, organice los servicios comunes, logre por los medios ordenados la solución de las necesidades colectivas, que dirija en todos los casos la actividad de la asociación; esta voluntad de asociación municipal la constituye, de acuerdo con la ciencia jurídica, el ayuntamiento que por establecerlo La Constitución Política Mexicana en su artículo -- 115 Fracción I, tiene la naturaleza de un órgano inmediato, el cual de acuerdo con su naturaleza de un órgano inmediato, y el precepto constitucional que lo establece, no puede ni debe someterse jamás al poder de

mando de otro órgano, por lo que por su esencia misma es un órgano - - completamente autónomo.

Los órganos inmediatos autónomos, están siempre dotados de un poder de autoridad, que en la fuente jurídica creada del Municipio Mexicano, - como órgano descentralizado, artículo 115 Constitucional, le da una doble naturaleza jurídica, como órgano inmediato autónomo político y como órgano inmediato administrativo.

La organización Política tiene su fundamento o en su deber o en su derecho, que tienen los individuos habitantes de un territorio, a que sus autoridades de una manera autónoma ejerzan el poder público, estas autoridades - son la voluntad orgánica municipal o ayuntamientos.

En la organización política municipal, los ayuntamientos como el - estado, tiene su territorio, población y poder autónomo, que solamente distinguen de él, al no poseer el poder público, de una manera originaria, sino delegada por el estado.

Los ayuntamientos, descansan en una base social propia por lo que - es factible asegurar que la comunidad municipal es más antigua que el estado, pero que sus derechos y funciones como sucede en el Municipio Mexicano, les son conferidos de una manera general, por una norma constitucional.

El Municipio Mexicano es un ente descentralizado políticamente del estado, ya que se constituye como un poder autónomo, independiente de los poderes centrales y estatales, esto se deduce al establecer la Constitución Política Mexicana, en su Artículo 115, que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación. Y señala que no habrá autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La doctrina sobre la organización administrativa, fija como elemento esencial de la organización una autonomía en el ejercicio de sus funciones administrativas, esto se traduce a una independencia orgánica y técnica, al - dotar a un organismo de esta autonomía, se causa como efecto más importante, el que los organismos descentralizados se les otorgue.

- a) Personalidad Jurídica
- b) Patrimonio Propio

De la organización administrativa algunos autores sostienen que -- estos elementos, que señalamos otorgados en efecto a dotar a un organismo de una autonomía en el ejercicio de sus funciones administrativas, constituyen -- los caracteres esenciales de toda organización administrativa; lo anterior es -- inexacto, ya que una personalidad jurídica y un patrimonio propio, sin autonomía en el ejercicio de las funciones administrativas no supone la existencia de un organismo descentralizado, como lo es el Municipio Mexicano.

El Municipio en México, en el ejercicio de sus funciones administrativas, lo ejerce el ayuntamiento a través de su órgano ejecutor (Presidente Municipal), sin que en ello intervenga autoridad alguna, distinta de la municipal, que obre como intermedia entre el ayuntamiento y el Gobierno del Estado, esto le da el carácter de órgano inmediato supeditado únicamente en la realización de sus planes de obras, servicios públicos en general de sus funciones administrativas, a los lineamientos marcados para ello en la norma Constitucional Mexicana.

El Artículo 115 establece además, para el Municipio una serie de características, que analizadas resultan que encuadran con los efectos de la autonomía administrativa, señalada como elemento esencial de la organización administrativa. En la Fracción III del Artículo Constitucional mencionado, hace el Municipio un ente capaz de derechos y obligaciones, al establecer que "Los municipios serán investidos de una personalidad jurídica para todos los efectos legales."

ORGANIZACION FINANCIERA

El Congreso Constituyente de Querétaro entendió que la libertad -- no sería posible sin la economía. Sin embargo la Asamblea no llegó, desafortunadamente a un acuerdo sobre el camino idóneo para garantizar la independencia financiera del Municipio Libre. La Fracción II indica que; los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades municipales.

Hoy día, el régimen municipal establecido por los Constituyentes -- queretanos, requiere una profunda revisión. La Fracción II del Artículo 115 --

Constitucional, sobre todo, debe ser radicalmente reformada, pues se ha convertido en un punto neurálgico del Municipio mexicano, porque al someter su autonomía financiera de los Cuerpos Legislativos Locales, les ha ocasionado una grave penuria económica, en virtud de que dichos organismos han conferido a la comuna a las fuentes de más bajo rendimiento. Las modificaciones a la Ley fundamental, deberán perseguir entre otros objetos, el otorgar autonomía normativa y amplio margen selectivo de formas gubernamentales a los Ayuntamientos hacer participar al pueblo de manera inmediata en la dirección del gobierno municipal; llevar a los órganos comunales personal de carácter profesional; definir que debe entenderse por asuntos comunales; y proporcionar a los entes, municipales una esfera económica mínima, señalando sus atribuciones fundamentales y enumerando las fuentes de ingresos que serán de su particular competencia.

c) SUS ORGANOS DE REPRESENTACION

El Municipio como persona moral, tiene que tener forzosamente órganos de personas que lo representen ante los habitantes de la comunidad o ante personas ajenas a ellas. La Fracción I del Artículo 115, nos dice que los municipios serán administrados por un ayuntamiento; las funciones y facultades de esos ayuntamientos; pasó como la forma de integrarse y el número de personas que lo formen, se encuentran especificadas en las constituciones locales de los Estados y en sus Leyes Reglamentarias por lo que no existe una uniformidad en toda la nación, que especifique las funciones que tienen encomendadas los ayuntamientos.

En relación con los órganos municipales, Serra Rojas nos dice, "que el ayuntamiento, es un organismo con facultades de decisión y de consulta, de elección popular directa. Se encuentra integrada por el Presidente Municipal. Los Regidores, Los Síndicos y los Organos Consultivos." (8)

Se consideran atribuciones de los ayuntamientos, los siguientes:

(8) Andrés Serra Rojas, obra citada, Página 590.

- 1a.- Cuidar de la eficacia y funcionamiento de los servicios públicos de la población.
- 2a.- Velar por la conservación del orden interno de la población, la seguridad de las personas y las propiedades, para la cual - debe contar con un cuerpo de policía.
- 3a.- Administrar la hacienda pública.
- 4a.- Vigilar los establecimientos de enseñanza en el Municipio, - ya sean públicos o privados.
- 5a.- Acordar a realizar obras de utilidad pública municipal y embellecimiento de la localidad.
- 6a.- La ejecución de obras de saneamiento.
- 7a.- Expedir los reglamentos de policía y bien gobierno, sobre las diversas ramas de competencia al Municipio.
- 8a.- Representar jurídicamente al Municipio.
- 9a.- Remitir el Congreso Local, anualmente para su revisión y --- aprobación las cuentas de gastos realizados durante el mismo, y los presupuestos para el año siguiente.
- 10a.- Vigilar la pronta y eficaz administración de justicia en el Municipio.
- 11a.- Las demás que le encomienden las Leyes.

EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

Tiene el Presidente Municipal la categoría de órgano ejecutivo del ayuntamiento, siendo a la vez el instrumento de comunicación entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento y goza de autonomía para ejercer sus funciones públicas y sociales. Tiene a su cargo el gobierno y administración interior de cada Municipio Libre y es elegido por medio del voto popular para desempeñar su cargo.

Las funciones encomendadas al Presidente Municipal son principalmente:

- 1a.- Presidir las secciones del Ayuntamiento.
- 2a.- Ejecutar los acuerdos tomados por los ayuntamientos.
- 3a.- Administrar y representar al Municipio, velar por el orden del mismo y hacer cumplir las Leyes expedidas por la Legislatura.
- 4a.- Nombrar y remover los empleados del Ayuntamiento conforme a lo establecido en las Leyes.
- 5a.- Ser el órgano de comunicación del Ayuntamiento, que preside con los demás ayuntamientos y con el Gobierno del Estado.
- 6a.- Promulgar el Bando de Policía y Ordenanzas Municipal y
- 7a.- Las demás que le encomiende la Ley.

LOS REGIDORES

Los regidores son integrantes del Ayuntamiento que tiene a su cargo desempeñar las atribuciones que se les dan por medio de comisiones y pueden ser permanentes o especiales, además, tiene otro tipo de obligaciones como son el concurrir a las secciones, presentar proyectos y proposiciones, emitir su voto etc.

Son obligaciones de éstos como anotamos anteriormente el cumplir con las comisiones que se les encargan, con la mayor diligencia, haciendo el estudio y emitiendo su dictamen en los asuntos del ramo de su comisión.

LOS SINDICOS

Los síndicos como integrantes del Ayuntamiento tienen la obligación general que anteriormente señalamos para los Regidores, pero al igual que éstos, tienen atribuciones inherentes a su cargo especialísimas y que son las siguientes: cuidar del erario municipal no sufra quebranto, dando aviso oportu-

no de las irregularidades que observe, comparecer en juicio para la gestión o defensa de los intereses municipales, llevando siempre la representación del ayuntamiento; aprobar junto con el Presidente los gastos que efectúe el Ayuntamiento, vigilar que el Tesorero otorgue caución y asesorarlo en materia contable en caso de cuenta y erogaciones; firmar de visto bueno, los recibos y nóminas de pago que se presente a la Tesorería; elaborar juntamente con el Presidente Municipal y el Tesorero el proyecto del presupuesto de egresos e ingresos.

JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL

Tenemos como un órgano de colaboración de los particulares hacia las autoridades municipales, las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; las cuales tienen por objeto el que la iniciativa privada por las poblaciones en general se organicen con el fin de localizar obras de beneficios comunes, se despierte en los integrantes de las municipalidades, una inquietud y un deseo de servir a la misma, elaborando el espíritu cívico de los ciudadanos para que adquieran conocimientos de administración y economía que más tarde pueden ser aprovechados al actuar políticamente en los comicios electorales del propio Municipio.

En estas juntas pueden participar todos los habitantes sin distinción de edad o trabajo. No se mezclan en lo absoluto con problemas de tipo religioso o político por lo que tiene garantizado un trabajo interno constructivo y cordial. Por medio de ellos, los particulares pueden conocer cuales son las necesidades más urgentes de sus poblados y los esfuerzos que las autoridades se encuentran haciendo para satisfacerlas, creando un ambiente de mayor confianza entre ellos y la autoridad municipal.

Como estos tres aspectos moral, cívico y material deben completarse y armonizarse, se acordó lo siguiente:

- 1.- En todas y cada una de las cabeceras de los municipios del Estado y de los demás poblados, la primera Autoridad del lugar deberá hacer una convocatoria pública y dirigirse especialmente a las personas que se hayan caracterizado por su honradez, actividad y espíritu de servicio a la colectividad, a fin de que se reúnan y procedan a la integración de la Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material respectivo.

- II.- El número de representantes de la Junta podrá variar de acuerdo con la importancia y necesidades del lugar, pero deberán procurar siempre que figuren en ellas elementos respectivos de los diversos sectores que compongan la población, debiendo tener cuando menos, un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales.
- III.- Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material darán a conocer su integración por conducto del Presidente Municipal, al Gobernador del Estado el cual aprobará las designaciones o modificará si encuentra alguna razón para ello, y expedirá los nombramientos relativos.
- IV.- Al integrarse las Juntas deberán hacer un proyecto de reglamento de organización y funcionamiento y elaborar un programa de trabajo que someten a la aprobación del Gobierno del Estado, enviando dos ejemplares de cada uno de ellos.
- V.- En ningún caso y por ningún concepto podrán tratarse en las reuniones de las Juntas asuntos políticos o religiosos ni otorgarse apoyo o censura a elementos que integren actividades de esa índole.
- VI.- El Gobierno del Estado estará pendiente de la labor de las Juntas, a fin de conceder honores, distinciones y estímulos a quienes se signifique notablemente en su labor, sin distinción de sexos o nacionalidades.

En cuanto al ámbito federal, la Secretaría del Patrimonio Nacional ejerce un control a las Juntas de Mejoras Materiales en el Artículo 70. Fracción XIII, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que dice:

Artículo 70.- A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción XIII.- Organizar, Reglamentar, Controlar y Vigilar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y substituir a los funcionarios de las mismas.

CAPITULO IV

EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ

- a) La Constitución Política Estatal**
- b) La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Veracruz**
- c) La Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz**

CAPITULO IV

EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ

ORGANIZACION POLITICA

El estado contemporáneo y dentro de éste, el mexicano, el cual -- tiene su consolidación a partir de 1917, después de un largo proceso histórico que va desde las formas de organización de la Corona Española pasando por la influencia de las Doctrinas Francesa y Norteamericana, há buscado siempre -- sus propios perfiles y se há propuesto como meta, la realización entre otras -- funciones que le son propias la satisfacción de múltiples necesidades populares a través de la actividad administrativa que llevaron a cabo sus diversos órga -- nos, tomando como base fundamental, el principio de legalidad.

Esa función administrativa que realiza el Estado recáe esencialmen -- te en el Poder Ejecutivo; el que de conformidad con las ideas sostenidas por el doctor Andrés Serra Rojas, pensamos, que debe desarrollar una función eminen -- temente social, en virtud de que Serra Rojas al referirse a las funciones vital -- mente administrativas del poder público estima "El Estado Democrático Moder -- no, que atravieza en la actualidad por la más tremenda transformación de su -- historia, solo puede justificarse con la Administración Pública eficiente, éti -- camente encausada y apoyada en una definida Política Social, y agrega prin -- cipalmente los países subdesarrollados que arrastran agobiantes problemas de -- mográficos, económicos y culturales, necesitan de medios administrativos po -- derosos para comprender políticas sociales de largo alcance." (1)

Ahora bien, en relación con la Organización Política del Estado -- Veracruzano, podemos apreciar que el mismo sigue los lineamientos estableci -- dos tanto por la Constitución Local como por la Constitución General de la -- República como consecuencia del Pacto Federal que son: Representativo, Po --

(1) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Página 23.

pular y Democrático, teniendo además, como base de su División Territorial y Organización Política al Municipio Libre. (Artículo 33 Constitucional Local y Artículos 40 y 115 de la Constitución Federal).

Al respecto, la Ley Orgánica Reglamentaria del Municipio Libre - de 10 de septiembre de 1948 en su artículo 20, señala "que el territorio del Estado de Veracruz se divide en 203 Municipios..." cada uno de esos municipios es administrado por un Ayuntamiento de Elección Popular Directa (Artículo 111 de la Constitución Local).

Tomando como base la Teoría Clásica de división de Poderes y como parte integrante de la Federación, el Poder Supremo Local se divide también - para su ejercicio en: 3 Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Artículo 33 de la -- Constitución Local).

El Poder Legislativo se encuentra depositado en una asamblea denominada "Legislatura del Estado (Artículo 34 de la Constitución Local); el Judicial a la vez, cuenta de un Tribunal Superior de Justicia que cuenta con el número de jueces de Primera Instancia y Municipales que dispone y permite la Ley Orgánica respectiva (Artículo 36 de la Constitución Local) y el Poder Ejecutivo representado por el Gobernador del Estado (Artículo 35 de la Constitución Local).

TITULAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El titular de la administración Pública o Poder Ejecutivo es ejercido por una sola persona que se denomina Gobernador del Estado.

El Gobernador del Estado, es electo por votación popular directa y dura en el desempeño de sus labores el mismo período que el Ejecutivo Federal, o sea durante seis años, debiendo tomar posesión de su cargo el día primero de diciembre correspondiente al cambio de poderes respectivo, previa protesta formal de guardar y hacer guardar tanto la Constitución Local como la General de la República; así como las Leyes que de ambas emanen, y cumplir fielmente las obligaciones de su cargo; protesta que se lleva a cabo ante la Legislatura Local. El cargo de Gobernador solo es renunciable por causa grave, que al calificar la Legislatura y ante la cual deberá presentarse la renuncia, los requisitos para ocupar este cargo están previstas en el artículo 83 de la Constitución Local.

Por lo que se refiere a las facultades y obligaciones del Gobernador, las encontramos reguladas por la Constitución Local en su artículo 87.

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Estos órganos representan, creemos, la forma en que la Administración Pública lleva a cabo su función administrativa y que si es centralizada - entre estos habrá una relación de coordinación y una subordinación de ellos, - con el titular de la Administración Pública de la que forma parte.

Con relación al Estado de Veracruz y de conformidad a lo que establece la Constitución Local, existe todo un conjunto de órganos que auxilian al Poder Ejecutivo en la Administración Pública y que son las siguientes:

- 1.- Secretaría de Gobierno (Artículo 91)
- 2.- Subsecretaría de Gobierno (Artículo 93)
- 3.- Procuraduría de Justicia y Ministro Público Local (Artículo -- 108)
- 4.- Tesorería (Artículo 118)
- 5.- Oficina de Hacienda (Artículo 120)

El precepto 68 del mismo Ordenamiento que se refiere a las facultades del Congreso en cuanto hace a lo que venimos comentando encontramos los siguientes:

- a).- Puede crear, suprimir o dotar completamente los empleados del estado (Fracción XVII)
- b).- Establecer una Dirección General de Salubridad (Fracción XL)
- c).- Crear la Universidad Veracruzana (Fracción XLIV)
- d).- Las relativas a las facultades implícitas establecidas en la Fracción XLVII o sea para expedir todas las Leyes que sean necesarias a fin de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes del Estado.

De conformidad con las ideas expuestas, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz cuenta con el Despacho de los negocios de la Administración Pública con los órganos antes señalados, sin embargo, existen otras dependencias de la Administración Pública Local que se establecieron en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Gaceta Oficial del Estado de fecha 15 de noviembre de 1951, Número 135, Tomo 2 XVI; reformada y adicionada por decreto de 6-

de febrero de 1964), y al efecto en su artículo 3o. señala que para facilitar - el despacho de los asuntos y la atención de los Servicios Públicos, habrán las dependencias General siguientes:

- I.- Tesorería General del Estado
- II.- Dirección General de Gobernación
- III.- Dirección General de Educación
- IV.- Dirección General de Comunicaciones
- V.- Dirección General de Obras Públicas
- VI.- Dirección General de Industria, Comercio y Estadística.
- VII.- Dirección General de Agricultura y Fitosanitaria.
- VIII.- Dirección General de Ganadería
- IX.- Dirección General del Plan de Gasto Público y Desarrollo Económico
- X.- Dirección General de Educación Física
- XI.- Dirección General de Trabajo y Previsión Social
- XII.- Dirección General de Asistencia Pública
- XIII.- Dirección General de Seguridad Pública

Además de las dependencias anteriores la Ley citada faculta en su artículo 5o. al Gobernador del Estado para crear, cuando las necesidades de la administración lo exija, hasta dos dependencias generales más a su cargo.

También puede el Gobernador, crear comisiones para atender problemas específicos (comisiones que en nuestra opinión son Administrativas) y para atender determinados aspectos en particular que pueden ser permanentes o temporales.

Toda vez que no existe en la Constitución Local un Precepto similar al artículo 9o. de la Constitución Federal creemos que la interpretación que - debe al sistema establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es de que regula la Secretaría de Gobierno y de las dependencias establecidas en la Constitución, pero sería discutible si tiene facultades para crear dependencias del mismo nivel de la Secretaría de Gobierno por lo que consideramos que todas - las Direcciones previstas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo son subordinadas del Secretario y Subsecretario de Gobierno.

LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y SU RELACION CON LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Después de haber hecho el estudio y el análisis en que quedaron asentadas las características de la Centralización Administrativa en los capítulos anteriores ahora veremos si éstas concuerdan con funciones que desempeñan los órganos de la Administración Pública del Estado de Veracruz.

- a).- Por lo que al poder de nombramiento, en la Constitución Política Local del Estado, en su artículo 87 establece y prevee las facultades del gobernador en esta materia, tanto en las fracciones XIV, XV, XVI, XXVII, así como en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, en los artículos 4o. y 5o. que en lo conducente se refieren a nombramientos y remoción del Secretario y Subsecretario de Gobierno Tesorero General del Estado, a los directores y a todos los funcionarios y empleados del poder ejecutivo, por lo que hace a los empleados de inferior jerarquía, son nombrados por los titulares de las diferentes dependencias del Ejecutivo por delegación de éste y también los magistrados del Tribunal Superior de Justicia Local, sometido a la aprobación de la Legislatura Local o Diputación permanente a su caso.
- b).- El poder de mando, característica también de la centralización administrativa, se encuentra definido en la organización pública Local en las Fracciones IX, XI, XII, y XXVI del Artículo 87 de la Constitución del Estado, que se refiere concretamente a las facultades del Gobernador para ordenar se cumplan los fallos y sentencias de los tribunales, acordar que el secretario de Gobierno concurre a las secciones de la Legislatura, y en general girar órdenes a su cargo, para su mejor funcionamiento de la administración Pública.
- c).- Es facultad también, del titular de la Administración Pública Local conforme a la Ley, vigilar la exacta observancia de las Leyes, reglamentos y circulares, exigiendo a los empleados y funcionarios públicos, cumplan con sus obligaciones y delegar a los Directores y Jefes de los diferentes órganos esa facultad; con la finalidad de evitar irregularidades y que los trámites administrativos sean rápidos y expeditos. Las facultades mencionadas anteriormente, se encuentran previstas en las Fracciones II,

V y VIII del Artículo 87 de la Constitución Local y en los Artículos 7o. y 8o. y 16 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- d).- Por lo que hace el Poder disciplinario, lo encontramos encuadrado en las Fracciones XIII, XVIII, XIX, del Artículo 87 de la Constitución Local, y que determinan las siguientes facultades: hacer efectivas las responsabilidades en que incurran la fuerza armada por abusos en contra de los ciudadanos y los pueblos; proponer a la legislatura o en su receso a la diputación permanente, la suspensión de los ayuntamientos en caso de abuso en el ejercicio de sus facultades, así como castigar correccionalmente a los que le faltan al respecto o desobedezcan sus disposiciones como gobernante.
- e).- Por lo que se refiere a las facultades de revisión y poder para la resolución de los conflictos de competencia, el primero de ellos no está expresamente regulado, pero se deduce que son facultades implícitas ya que esta situación se regula por medio de reglamentos y circulares que expiden los titulares de las diferentes dependencias del ejecutivo, ya que por cualquier autoridad inferior o por acuerdo del titular de la misma.

En cuanto al poder para la resolución de los conflictos de competencia el Artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, determina que en los casos en que exista duda sobre la competencia de alguna dependencia general para conocer de determinado asunto, el Gobernador del Estado resolverá cual de ellos es competente para la resolución de dichos conflictos.

De los expuestos en los párrafos antecedentes, se puede apreciar que si existe un régimen de centralización administrativa en torno al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, ya que se dan los principios que la teoría ha señalado para determinar ese régimen, como son los poderes de mando, Nombramiento, Vigilancia, Disciplinario, Revisión y Poder para la resolución de los conflictos de competencia.

JURISPRUDENCIA

CERVEZA, LA PATENTE SANITARIA A QUE SE REFIERE EL CODIGO SANITARIO DEL ESTADO DE VERACRUZ, DE 11 DE MARZO DE 1926, NO INVADEN LA ESFERA FEDERAL.-

La Fracción XXIX del Artículo 73, inciso g) de la Constitución Federal, confiere al Congreso de la Unión la facultad de legislar en forma especial, sobre producción y consumo de cerveza; pero esta facultad no puede estimarse invadida el Gobierno del Estado de Veracruz, por establecer tanto en la Ley de Hacienda del Estado como en el Código Sanitario de la misma, los derechos por expedición de Patente Sanitaria que se le cubran de conformidad con la tarifa establecida en la Ley de Ingresos, y los cuales de ningún modo están referidos a la distribución y el consumo de cerveza en el Estado. Precizando el contenido del Código y de las Leyes citadas, se establece que la Patente Sanitaria en ningún momento está referida a los expendedores y distribuidores de cerveza del Estado de Veracruz ni a las actividades relacionadas con tal distribución o venta de cerveza, se trata de una regularización sanitaria referida a los locales a que tenga acceso el público según la relación que respecto a ellos se hace en el propio precepto, y que debe contar con la patente en cuestión que le será expedida previo el pago de los derechos que en la tarifa fija la Ley de Ingresos. El Legislador local, en este caso, no está imponiendo cargos fiscales a la materia de cerveza, supuesto que como hemos indicado, regula una materia de sanidad pública, y si por expedir la Patente respectiva cobra derechos, no por ello invade una esfera federal con la expedición de las Leyes que fijan los derechos de Patente Sanitaria y consecutivamente los mismos no son inconstitucionales.

Amparo en revisión 8541/65.- Sergio Abella Isuss.-
20 de julio de 1971 Unanimidad 15 votos Ponente: -
Manuel Yañez Ruiz.

Séptima Epoca, Volumen 31, Primera Parte Página 11.

CAÑA DE AZUCAR, IMPUESTOS SOBRE PRODUCCION AGRICOLA. LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL AÑO 1966, NO ES AUTOAPLICATIVA.-

Esta Ley el carácter de autoaplicativa, ni comprende a las empresas cuyo objeto social es de industrialización de la caña de azúcar y sus derivados y actividades conexas, como causantes del impuesto que es a cargo del productor por lo que en el caso de llegarlas a afectar sería solamente por un acto pos-

terior y en caso de que el obligado no cumpliera con el pago. No siendo autoaplicativa la Ley fija la tasa del impuesto a cargo del productor como lo establece la Ley de Hacienda del Estado en su Título II, Capítulo V, que es el que rige el Impuesto sobre Producción Agrícola según lo expresa la propia Ley, y no existiendo ningún acto de aplicación concreta en contra de dicha clase de empresas, cuya obligación es solidaria y bajo condiciones de incumplimiento del obligado directo, es evidente que la sola expedición no les causa ningún perjuicio y el amparo es improcedente.

Amparo en revisión 2085/63.- Ingenio Santa Isabel, S. A. de C. V. 23 de abril de 1971.- Mayoría de 10 Votos.- Ponente: Manuel Rivera Silva.- Desidente "Euquerio Guerrero López, Jorge Saracho Alvarez, Enrique Martínez Ulloa, Marino Azuela y Ernesto Solís López.

Séptima Epoca, Volumen 28 Primera Parte, Página 32.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

En el estado de Veracruz, los organismos descentralizados que existen actualmente son de dos tipos; los organismos descentralizados por servicios y los organismos descentralizados por región, como el Municipio Libre que es típico en nuestro Sistema Federal y como tal adoptado por todas las Entidades Federativas y por encontrarse regulado en el Artículo 115 de nuestra Carta Fundamental, que al respecto señala:

Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma Gobierno -- Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de Elección Popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado". En esta Fracción creemos -- que se asientan las bases para regular la Autonomía Administrativa que caracteriza a este tipo de entes públicos descentralizados.

- II.- "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán lo suficiente para atender las necesidades municipales" - como vemos, esta Fracción se refiere a la Autonomía Económica característica también de la descentralización Administrativa.
- III.- "Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". - Aquí, la Fracción del precepto que veníamos comentando, creemos se refiere a la personalidad jurídica propia de esta clase de organismo.

La Constitución del Estado al referirse a la forma de Gobierno y de la manera de elegir a los funcionarios públicos, vierte aunque no la enuncia, el precepto 115 de nuestra Carta Fundamental en el título segundo, Capítulo Primero de su Artículo 33 ya que ésta señala:

"El Gobierno del Estado es Representativo, popular y democrático, - teniendo como base de su división territorial y de su organización política el -- Municipio Libre"... y en su título cuarto Artículo 110 enuncia:

"La base de la División Territorial y de la organización Política del Estado es el Municipio Libre".

El Artículo III del mismo ordenamiento, señala al respecto:

"Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de Elección Popular directa, no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

Como podemos ver, las legislaturas respetuosas a los principios del -- Pacto Federal y como miembro de él, el Estado de Veracruz transcribe casi íntegramente y en los mismos términos las diferentes fracciones del Artículo 115 de la Constitución Federal.

Aparte de la descentralización administrativa por región que como -- mencionamos anteriormente es típica de nuestro Sistema Federal y por ende, a -- doptada por todas las Entidades Federativas; en la Constitución el Estado no encontramos bases Constitucionales que nos pudieran dar formas de regular la des -- centralización y organismo descentralizados por servicios. Pues si bien es cierto, que son facultades de la Legislatura Local, la de dar, interpretar y derogar

las Leyes (Artículo 68 Fracción I de la Constitución Local) Sería discutible si de acuerdo con la Constitución Local existen bases expresas para constituir organismos descentralizados a través de una Ley, aún cuando pudieran existir -- ciertos apoyos de la Constitución Local para la creación de nuevos organismos-administrativos que pudieran encajar de conformidad con la Fracción III del Artículo 87 de la Constitución Local que preceptúa:

"Es facultad del Gobernador, iniciar ante la Legislatura las Leyes y Decretos que juzgue conveniente para el mejoramiento de la administración pública". Y en el Artículo 5o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, al respecto señala; "El Gobernador del Estado queda facultado para crear cuando las necesidades de la Administración lo exija, hasta dos dependencias-generales más, señalándoles las atribuciones a su cargo."

Esto nos hace pensar que los organismos descentralizados por servicio que se han constituido en el Estado, encuentran su fundamento Legal en las facultades que la Constitución le confiere al Gobernador.

Entre dichos organismos encontramos, el Instituto de Pensiones del - Estado, organismo descentralizados por servicio que al efecto confirma la hipótesis precedente, con respecto al fundamento legal con que se constituyen este tipo de organismos, ya que éste, junto con el Seguro Social de los trabajadores de la Educación, fué creado por decreto número 62 de fecha 29 de diciembre - de mil novecientos sesenta y seis, y publicado en la Gaceta Oficial del Estado bajo el número 156 de la misma fecha.

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE VERA - CRUZ.

La Administración Pública Local, lleva a cabo sus actividades siguiendo los principios básicos que rigen a nuestro estado Federal, es decir, encontramos que la clásica división tripartita de poderes en: Legislativo, Ejecutivo y - Judicial, teniendo cada uno de estos poderes perfectamente delimitada su actividad por la Constitución Local.

La actividad del Poder Legislativo del Estado se desarrolla por medio de una Cámara de Diputados (Artículo 46 de la Constitución Local) y sus atribuciones las norman los artículos del 64 al 68 de la Constitución y Ley Orgánica-respectiva.

Sus facultades en materia Legislativa, están orientadas a lograr una mejor maquinaria estatal y tiene como diferencia fundamental con el poder Legislativo Federal que está formado por una sola Cámara o sea, la de Diputados y en el Federal el sistema es bicamaral.

La actividad del Poder Ejecutivo está reglamentada de conformidad con los artículos 83 al 90 de la Constitución Local, y por la Ley Orgánica del mismo, encontrando su estructura orgánica en una serie de Dependencias llamadas Direcciones.

El Poder Judicial Local desarrolla sus funciones a través del Tribunal Superior de Justicia del Estado y de los Juzgados de Primera Instancia y Municipales, estas facultades están reguladas por los artículos 95 al 106 de la Constitución Local y su Ley Orgánica respectiva.

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

La organización Municipal se encuentra estructurada de acuerdo con el Sistema que establece la Constitución Local con base en el Artículo 115 de la Constitución Federal y por la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, cuyos principios son la base de la división territorial y de la organización Política - Administrativa del Estado, sin que existe ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno Local.

Además de los principios a que hacemos referencia, el Municipio se distingue por las siguientes características:

- I.- Tiene personalidad Jurídica propia
- II.- Patrimonio Propio
- III.- Libre disposición de Hacienda
- IV.- Es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.
- V.- Y se compone por un Presidente como titular de la Administración Pública Municipal, uno o varios ediles según el caso, por uno o dos Síndicos, un tesorero y un Secretario (Artículos 24, - 28, 31, 41 y 45 de la Ley Orgánica del Municipio Libre)

ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

De acuerdo con la Ley Orgánica respectiva y específicamente con su artículo 24 encontramos las siguientes atribuciones al Ayuntamiento:

- I.- Proponer ante la Legislatura iniciativas de Leyes o decretos;
- II.- Formar sus presupuestos anuales de ingresos y egresos, envían - dolos a la Legislatura para su aprobación en los términos de esta Ley;
- III.- Fomentar la educación y procurar el progreso social -- favoreciendo el mejoramiento moral, cívico y material.
- IV.- Formar los Reglamentos de Administración interior del Municipio;
- V.- Revisar los actos ejecutados por sus miembros, en ejercicio de -- sus funciones;
- VI.- Crear los Departamentos y Oficinas que sean necesarias para los servicios Municipales;
- VII.- Administrar su Hacienda, la cual se formará con los arbitrios que señale la Legislatura
- VIII.- Contratar obra y servicios públicos, pero en caso de que produz -- can obligaciones cuyo término excede de la duración de Ayun -- tamiento contratante, someterlas a la aprobación de la Legisla -- tura o de la Diputación Permanente, en su caso. Esta misma -- aprobación se requiere, en general, para la celebración de -- contratos y obras públicas, cuyo valor excede de tres mil pesos. Es obligatoria la publicación de todo proyecto de contrato, du -- rante tres veces en la "Gaceta Oficial" del Estado;
- IX.- Contratar empréstitos con aprobación de la Legislatura o Diputa -- ción Permanente, en su caso;
- X.- Formar el Reglamento de Policía, con sujeción a las bases gene -- rales que fije la Legislatura;
- XI.- Conceder licencia hasta por seis meses a los funcionarios y em -- pleados municipales;
- XII.- Resolver sobre los nombramientos y remociones de los funciona -- rios y empleados municipales;
- XIII.- Promover cuanto estime conveniente a la seguridad y bienestar -- de los vecinos, así como el fomento de los intereses generales -- del Municipio; y
- XIV.- Los demás que señalan éste y otras Leyes y Reglamentos.

Las atribuciones del Presidente Municipal, las encontramos reguladas por el Artículo 26 de la Ley Orgánica respectiva, en la forma siguiente:

Presidir las sesiones del Ayuntamiento y dirigir los debates, vigilar - las labores de la Secretaría, cumplir y hacer cumplir los Reglamentos de los diversos ramos municipales, disponer de las fuerzas de Policía Municipal de los - destacamentos de la fuerza del Estado, calificar las infracciones del Reglamente - to de Policía, comunicar y ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento, citar - al Ayuntamiento a sesión extraordinaria, librar las órdenes de pago a la Tesore - ría Municipal; y con fundamento en el Artículo 24, " Las demás que señalan las Leyes y Reglamentos, indicando con esto que las facultades que le concede el - propio artículo, no son limitativas sino simplemente enunciativas.

LAS COMISIONES MUNICIPALES

Además de las atribuciones del Ayuntamiento, del Presidente Municip - pal y los síndicos como representantes en la defensa y promoción de los intere - ses municipales, de los Ayuntamientos en litigio en que son parte y en la gestión de los negocios de Hacienda así como el Secretario y Tesorero Municipal; encon - tramos las facultades que otorga la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, a las comisiones Municipales y en su Artículo 21 menciona a las - comisiones encargadas de la atención de los servicios públicos del Ayuntamiento; referentes a su Hacienda, las construcciones públicas, policía y cárceles, Asis - tencia Pública, Salubridad, Aguas, Comunicaciones y Obras Públicas, Comer - cio, Agricultura y Ganadería, Alumbrado Público Ornato y Fomento de la Coo - peración popular.

Estas comisiones, según su ramo, realizan funciones de carácter ad - ministrativo de cada una de ellas a un jefe denominado según el artículo 31 de - la Ley orgánica del Municipio, Edil a quien en la práctica administrativa se le - denomina Regidor, y cuyas facultades se encuentran consignadas en el precepto en consulta, en los Reglamentos y en las costumbres de cada lugar.

La centralización de atribuciones de carácter administrativo dadas a cada comisión, constituyen verdaderos órganos de la administración Municipal - por lo que creemos que las Comisiones Municipales realizan funciones similares a los órganos administrativos del Ejecutivo del Estado, con la diferencia de que aquellos circunscriben su campo de acción al territorio del Municipio que corres - ponde.

LOS SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR LAS AUTORIDADES ESTATAL Y MUNICIPAL.

De los estudios hechos no encontramos un conjunto de disposiciones que sistemáticamente regulen en el Estado de Servicios públicos, tampoco hay disposiciones para determinar cuales corresponden a éste y cuales a los municipios, su estudio tuvo que hacerse en las Leyes y Reglamentos que regulan -- ciertas actividades o que establecen los órganos del Estado de Veracruz, por lo que resulte difícil precisar cuales servicios públicos corresponden a cada -- una de esas entidades públicas.

Con la salvedad apuntada trataremos de hacer un comentario sobre los diversos servicios públicos que se prestan en el Estado de Veracruz aún --- cuando no haya precisión respecto a la entidad a que corresponda dicho servicio.

Como veremos más adelante en algunos casos coinciden la Autori -- dad Estatal y Municipal en la prestación del Servicio público y en algunos --- otros solamente una de ellas.

a).- ASISTENCIA SOCIAL

Los servicios públicos sobre la asistencia social en el estado, -- se consideran de carácter conforme a la Ley el 31 de mayo de 1969 ya que en su artículo 2o. determina, que esta clase de -- servicios es impartida por el Poder Ejecutivo del Estado a tra -- vés de la Dirección General de Asistencia Pública del mismo.

b).- EDUCACION

Este servicio es prestado en el Estado por el Poder Ejecutivo -- del mismo y los municipios, por medio de la Universidad Vera -- cruzana, la Dirección General de Educación, la Dirección --- General de Enseñanza Media y en cooperación con la Secreta -- ría de Educación Pública con fundamento en la Fracción XXV del Artículo 73 de nuestra Carta Fundamental, y el de la Ley Federal de Educación.

c).- MERCADOS

La prestación de Servicios Público de Mercados, corresponde a los municipios de conformidad con el Artículo 1o. del Regla -- mento de Mercados para el Estado de Veracruz y como regla -- mentario de los Artículos 31, 33 Fracciones II, III, IV y 39 -

Fracción V de la Ley Orgánica del Municipio Libre que se refiere a las facultades del Presidente Municipal en este ramo y la obligación de los Ediles de aceptar las comisiones que les sean conferidas y a desempeñarlas conforme a las Leyes y Reglamentos, así como las atribuciones que en relación a mercedos corresponde a esas comisiones.

d).- TRANSPORTE ESTATAL

Los Servicios Públicos de Transporte que se imparten en el Estado principalmente a través de autobuses urbanos, suburbanos y autobuses que cubren los puntos de enlace entre las ciudades, municipios y pequeñas poblaciones del Estado, se rigen por el Reglamento de Tránsito para el Estado de Veracruz de 20 de septiembre de 1963, expedido con fundamento en la Fracción I del Artículo 87 de la Constitución Política Local y que se refiere a la facultad que tiene el Gobernador para expedir los Reglamentos administrativos necesarios para la estricta observancia de las Leyes, en relación con el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Ejecutivo Local, que señala las facultades que tiene el Gobernador para fijar en detalle los asuntos a cada una de las Dependencias Generales.

e).- ALCANTARILLADO

Este Servicio Público que quizá es uno de los más importantes y necesarios en las poblaciones y ciudades por representar limpieza, higiene y bienestar social para la comunidad, evitando contagios por contaminación de las aguas negras. Su vigilancia y conservación está a cargo de las Autoridades Municipales.

f).- SERVICIO PUBLICO DE LIMPIEZA

Por revestir caracteres de elemental limpieza, salubre y aspecto higiénico de las ciudades y poblaciones del Estado, el servicio público de limpieza está a cargo de la Autoridad Municipal, a la que en algunos casos como en los Municipios pequeños lo presta con mucho esfuerzo económico en beneficio de la colectividad; ya que como es fácil de entenderse si el servicio no lo presta la autoridad municipal, no habrá particular que -

preste el servicio, en virtud de que es eminentemente de carácter social.

g).- PARQUE Y JARDINES

El fomento de los parques, jardines y ornatos en general está a cargo de los Municipios los que procuran tener en buen estado los jardines en la plaza municipal, así también como promover constantemente el aseo embellecimiento y las promociones de crear jardines, en las calles, plazuelas y parques públicos. La Ley Orgánica del Municipio Libre en su Artículo 39 nos señala la obligación que tienen las comisiones de alumbrado y ornato público para vigilar y conservar los jardines y parques municipales.

h).- AGUA POTABLE

La introducción a las ciudades y municipios por representar para éstos fuertes inversiones la prestación de este servicio público, normalmente se lleva a cabo con el auxilio económico del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Recursos Hidráulicos la que sola o conjuntamente con el Gobierno del Estado por conducto de la Dirección General de Obras Públicas y algunas veces con el auxilio económico de los particulares lleven a cabo la introducción de agua potable a las poblaciones y ciudades del Estado.

i).- BOMBEROS

También es obligación de las autoridades municipales más por costumbre y deber ineludible de atender las necesidades públicas, que por algún ordenamiento legal, la prestación del servicio público de bomberos, los que en algunos municipios a su vez está a cargo y sostenido directa y económicamente por un patronato.

j).- CEMENTERIOS

Esta prestación de servicios está regulada en el Estado de conformidad con el Código Civil del mismo y por el Reglamento Civil y los Cementerios del Estado según Gaceta Oficial No. 148 del

13 de diciembre de 1960, por lo que con fundamento en el artículo 23 de dicho ordenamiento, es competencia de los ayuntamientos la administración de los cementerios, aunque la autorización de apertura, funcionamiento y clausura corresponde al Gobierno del Estado.

k).- INSTITUTOS DE PROTECCION A LA INFANCIA

El servicio público para la prestación o mejor dicho protección a la niñez Veracruzana se lleva a cabo con fundamento en el Reglamento para los Institutos Municipales de Protección a la Infancia del 14 de junio de 1961; que se refiere concretamente a la obligación de las autoridades municipales de crear estos institutos.

l).- POLICIA PREVENTIVA

La prestación de este servicio, consiste principalmente de dar seguridad y protección a la sociedad, así como prevenir los delitos y vigilar se respeten los reglamentos administrativos, particularmente el de policía y buen gobierno, corresponde a las autoridades municipales la obligación de proporcionar este servicio, aunque solamente sea en el aspecto económico, es decir los salarios que devengan la policía son pagadas por el Municipio ya que el Jefe de la misma es designado por la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado.

m).- SERVICIO DE RASTRO PUBLICO

Como no existe reglamento administrativo de los rastros que señalan la manera de llevar a cabo el sacrificio de animales para el consumo de la población, su forma de prestar este servicio se hace de acuerdo con lo establecido en los artículos 98, 99 y 100 de la Ley Ganadera para el Estado de Veracruz en lo relativo a las obligaciones que tienen los administradores de los rastros de llevar el registro de animales que entra a éstos para ser sacrificados, vigilar si estos llevan la guía sanitaria de tránsito, así como evitar sean sacrificados animales enfermos y que se hayan pagado los impuestos de los animales sacrificados en los mismos.

CONCLUSIONES

- I.- El estado de Veracruz, como entidad federativa cuya existencia jurídica obedece como estado libre y soberano, al pacto federal emanada de la Constitución General de la República, adopta también en su organización interna la clásica división tripartita de poderes en el ejercicio de su soberanía propia.
- II.- El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz desarrolla funciones administrativas como titular de su Administración Pública, la cual conforme a su propia Constitución Local se encuentra jerarquizada en organismos tales como la Secretaría y Subsecretaría de Gobierno. La propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado establece una serie de direcciones para el funcionamiento de dicha Administración, además la Ley citada faculta al Gobierno del Estado para crear, cuando las necesidades de la Administración así lo exijan, hasta dos dependencias generales más a su cargo.
- III.- La estructura de la Administración Pública Local se equipara a la centralización administrativa, ya que las características que la Doctrina señala a ésta, son semejantes a las enunciadas por la Constitución Local y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para la Administración Pública del Estado.
- IV.- La carencia de legislación Administrativa se acentúa más en la Administración Municipal, en la que encontramos de entre los pocos reglamentos que existen algunos antiquísimos para las necesidades de la época actual y de estos destaca el de Policía expedido el 10 de septiembre de 1880 con referencias hasta 1910, por lo que sugerimos que se haga una revisión a fondo tanto de estas Leyes como de sus Reglamentos administrativos, para que se legisle con mayor precisión tomando en cuenta las necesidades actuales del Estado de Veracruz.
- V.- En los Servicios Públicos se evidencia la carencia de un régimen jurídico que los dote de unidad formal, ya que en la escasa legislación sobre Servicios Públicos que existe en la entidad, no encontramos Leyes o Reglamentos que trate de conceptuar lo que es el servicio Público, los ---

órganos de la administración Pública que deben prestarlo, los funcionarios de estos y su distinción formal, la manera de otorgar concesiones de Servicio Público a los particulares así mismo determinar cuales servicios públicos son federales, estatales o municipales.

Proponemos en este aspecto también una revisión en la legislación para actualizarla y crear Leyes y Reglamentos en materia de Servicios Públicos, con capacidad técnica y adecuada a las necesidades actuales así como para una mayor eficacia en la prestación de los mismos.

- VI.- Por la deficiente codificación que ya hemos mencionado en la administración pública y la incapacidad económica para hacer frente a los servicios públicos principalmente por parte de los municipios, considerando que este aspecto solo se ha solucionado parcialmente, resolviendo el déficit al través de subsidios del Gobierno del Estado y de la Federación, ya en efectivo o en especie, consideramos también que esto se debe a una deficiente política tributaria, además de la carencia básica de programas elaborados por técnicos especialistas en administración Municipal.

Ahora bien, con el propósito de ahondar lo más posible en el conocimiento de dichos problemas, a fin de que lograr su mayor conocimiento, y el logro de soluciones óptimas es menester unir esfuerzos de todos los ciudadanos en la constructiva labor que se requiere para obtener el impulso municipal deseado y para ello atender el problema medular amistante en interesar y preparar a la juventud estudiosa del Estado en estos vitales programas de su comunidad para cuyo objetivo sugerimos que a través de la Universidad Veracruzana y demás Instituciones de enseñanza superior de la entidad, se organicen uno o varios seminarios que bajo el rubro de "Problemas de los Municipios", persiguen el objetivo de lograr la autosuficiencia de los municipios de la Entidad.

- VII.- Con base en el acuerdo expedido por el Ejecutivo Federal con fecha 27 de enero de 1971. Sugerimos que en el Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Gobierno se propongan las bases para la conjunción de las diversas tareas involucradas en la Administración Pública, en un eficiente esfuerzo debidamente coordinado con las reformas Administrativas del Sector Público Federal, y que se lleve a cabo el establecimiento y realización de las Comisiones Internas de Administración, así como las unidades de Organización y Métodos con sus funciones propias de planeación perfeccionamiento y control de las Funciones Administrativas

incluyendo una maximización de resultados en el empleo de los recursos que posea cada Municipio de la entidad y ésta última en particular.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. UNAM. Primera Edición, 1973.
- Barreiro Mancilla, Elba. Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana. Tesis, México, 1964.
- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Editora e Impresora, Buenos Aires, - Argentina, Quinta Edición.
- Castellanos Coutigno, Horacio. Revista de la Facultad de Derecho, El Estado y los Organismos Descentralizados.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Décima Tercera Edición, 1969.
- García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Imprenta Provincial. Novena Edición.
- Gazcón y Marín, José. Tratado de Derecho Administrativo. C. Bermejo, Impresor, Madrid. Doceava Edición.
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, S.A. Edición - 1968.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. Segunda Edición, 1967.
- Periódico La Nación. 4 de junio de 1942.
- Sayagues Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, - Uruguay, 1959.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición, 1972.
- Villegas Basavilbazo, Benjamín. Derecho Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, Argentina, 1950.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Secretarías y Departamentos del Estado.

Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Constitución Política del Estado de Veracruz.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

Ley de Asistencia Social del Estado de Veracruz.

Ley Ganadera del Estado de Veracruz.

Reglamento de Policía Municipal para el Estado de Veracruz.

Reglamento de Registro Civil y Cementerios para el Estado de Veracruz.

Reglamento de Mercados para el Estado de Veracruz.

Reglamento de Tránsito del Estado para el Estado de Veracruz.