

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA (El caso de la ciudad de México)

Roberto RÍOS ELIZONDO

Por razón de metodología jurídica, estimamos que antes de abordar de lleno el tema de la desconcentración administrativa, es conveniente explicar, así sea en sus más notables características, las nociones de Administración pública y de Derecho administrativo.

H. Berthélemy narra, en el Prefacio a la obra de Otto Mayer intitulada *Derecho Administrativo Alemán*, que uno de tantos cortesanos del rey de Francia, Luis XIV, en alguna ocasión le dijo : « Todos vuestros súbditos os deben su persona, sus bienes, su sangre, sin tener derecho a pretender nada. Sacrificando todo lo que ellos tienen, cumplen con su deber y no os dan nada, puesto que todo es vuestro ». Y el envanecido monarca habría pronto de reaccionar en consecuencia espantándole a su pueblo : « L'Etat c'est moi ».

Y como este ejemplo de lo que significó el absolutismo de los reyes en Europa en los siglos XVII y XVIII, que defendiera porfiadamente Thomas Hobbes (1), podrían darse muchos más — las casas reinantes en Inglaterra, Tudor y Estuardo, son representativas de ese estado de cosas —, pero lo que importa es significar que todo ello se originaba en la falta de sujeción de los gobernantes a reglas de derecho, pues actuaban en forma discrecional. No había, en suma, limitación jurídica del Poder, por lo que éste resultaba siempre arbitrario. Se aplicaban celosamente los viejos principios « regis voluntas suprema lex » y « princeps legibus solutus ».

Todo lo anterior tendría necesariamente que producir la revolución, como lo había previsto John Locke al hacer referencia a la Prerrogativa del rey cuyo buen o mal ejercicio

no podía ser juzgado por nadie : « En este caso, — advierte — lo mismo que cuando no tiene juez sobre la tierra, no le queda al pueblo más solución que recurrir al cielo » (2). Es debido señalar, no obstante, que con los Estados absolutos surgen el Estado y la Administración pública modernos dentro de un proceso político y social iniciado a principios del siglo XVI en el que los círculos políticos de Europa se estremecen con las ideas de Nicolás Maquiavelo y Juan Bodino.

El Derecho administrativo es, sin duda, uno de los frutos más preciados de la Revolución francesa que se obtiene cuando se sustituye el « régimen de policía » por el « Estado de derecho » que levanta, por vez primera en la historia, el estandarte de la legalidad. En lo adelante, la administración pública habrá de ceñirse a la voluntad popular expresada en normas jurídicas elaboradas por la representación nacional. Adviene, así, un nuevo estado de cosas en que, antes que nada, se considera a la Administración como un instrumento al servicio del pueblo, y ya no del monarca, el cual queda sometido al principio, « todo para el pueblo a través del pueblo » que deroga al del despotismo ilustrado : « todo para el pueblo, pero sin el pueblo » (3).

Es imperativo no confundir el Derecho administrativo con la Administración pública como lamentablemente acontece a menudo, habida cuenta de que ésta es el objeto de aquél, — en su más amplio sentido — por las razones políticas e históricas a que hemos hecho mención, y si aquél es una disciplina normativa que nace, propiamente, a fines del siglo XVIII, la Administración pública es tan

antigua como el Estado mismo. La construcción de las pirámides de Egipto no fue, en verdad, sino el producto de una extraordinaria administración gubernamental, como lo expresa Leonard D. White (4).

Cuando se trata de definir el concepto «Administrar», la doctrina recurre en primer término a la etimología del vocablo que proviene del latín «Administro», de «Ad» que denota la preposición «A», y «Ministro», que significa servir; en tanto que «Administración» tiene su origen en la palabra «Administratio», que indica gobierno, dirección de alguna cosa, prestar ayuda (5). O bien, como lo señalara Cicerón, por contracción de «Ad Manus Trahere» que hace alusión a la idea de manejo de intereses dirigidos a un fin que debe ser procurado en cooperación, esto es, mediante la acción combinada de diversos individuos que se motiva por la consecución de ese objetivo cuya característica fundamental es la de que sea común al interés de otras personas diferentes a los actuantes. Sin embargo, en idioma alemán el sustantivo «Verwaltung», o sea «Administración», proviene del verbo «Walten» que denota reinar, imperar haciendo de esta manera referencia directa a una idea de poder político; en este sentido emplea Laband ese vocablo, a diferencia de Walter Jellinek que aplica la etimología latina (6). A nuestro juicio ésta es la que debe usarse pues, obviamente, cuando a la palabra «Administración» se califica con el adjetivo «pública» se está haciendo referencia al poder político. «En la expresión usual «Administración pública» — expresa Eduardo García de Enterría —, el adjetivo es algo más que una simple especificación de un género común y más bien tiene la fuerza suficiente para situar a la realidad calificada en un género propio y distinto, dotado de una grave y poderosa individualidad» (7).

Según Adolfo Merkl, administración, en su sentido más amplio, es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos, y en su acepción restringida es la actividad total del Estado para

alcanzar sus fines, con lo que esta definición contiene ya un elemento jurídico (8). Ernst Forsthoff sostiene, por su lado, que la Administración pública es una actividad del Estado que expresa relación con la existencia o con la vida humana — lato sensu — para cuyo efecto abastece o proporciona bienes y servicios al pueblo, y que todas las prestaciones llevadas a cabo por la administración en su favor son formas de asistencia vital (9).

Por su parte, Otto Mayer, el creador en Alemania del moderno método jurídico-administrativo, sostiene, aplicando un procedimiento de exclusión, que «administración debe ser toda actividad del Estado que no es legislación ni justicia» (10), pero que está bajo un orden jurídico. Como se ve, el notable jurista alemán se vale del principio de la división de poderes de Montesquieu, pero con ello no logra, en realidad, ninguna definición.

Como lo sostuviera Woodrow Wilson en un acucioso trabajo publicado en el año de 1887, en el número 2 de la revista *Political Science Quarterly*, intitulado «The Study of Administration», los estudios sobre la Administración Pública se inician en el siglo XIX, a pesar de que es «la parte más visible del gobierno», y es tan vieja como el Gobierno mismo, vale decir, el Estado. Con anterioridad, los teóricos, filósofos y los juristas, habíanse preocupado esencialmente de otros aspectos estatales, muy interesantes desde luego, como la Constitución, la soberanía, el poder público, las prerrogativas regias, los sistemas de gobierno, etc., pero no paraban mientes en la Administración pública, esto es, en la organización, métodos y sistemas que empleaban los gobernantes en su cometido — si es que los había —, ni examinaban si la administración era o no eficiente; ni tampoco si la ejecución de las leyes administrativas era o no correcta. Toda especulación, en verdad, se enfocaba en las relaciones entre los monarcas y el pueblo; en los privilegios de que gozaban unos cuantos frente a la aguda pobreza de las masas populares; en discernir qué era prevaleciente, si el poder papal o el civil, etc.

Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino (11), consideran que es conveniente distinguir en la historia de la Administración pública la evolución que se origina en la Europa continental y en los Estados Unidos. La primera encuentra su origen en el llamado « cameralismo », sistema nacido como consecuencia del absolutismo ilustrado, particularmente en Alemania, y que tenía por objeto manejar en la privacía misma de la « Cámara Real » los asuntos relacionados con el patrimonio particular del rey mediante el empleo de ciertas técnicas o prácticas administrativas sometidas a disposiciones reguladoras y, que von Justi (12), von Sonnenfels, y Seckendorf, principalmente, tan pronto puedan — mediados del siglo XVIII — habrán de enseñar desde la cátedra en las universidades prusianas, recomendando aplicar esas técnicas y prácticas también a los asuntos públicos. Justi ha sido considerado, con razón, como el primer sistematizador de las finanzas públicas, disciplina que constituye una de las partes más relevantes de la Administración y del Derecho administrativo.

En los Estados Unidos puede considerarse a Alexander Hamilton como el iniciador de los estudios de la Administración pública. En efecto, el talentoso Secretario de Hacienda del Presidente Jorge Washington publica en el periódico *El Correo de Nueva York* un artículo — que se integraría al *Federalista* —, en el que hace un interesante estudio sobre la Administración estatal. « La administración del Gobierno — dice en uno de sus párrafos — en su más alto sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del poder ejecutivo » (13).

Pero Norteamérica se aparta del desarrollo de la administración pública de la Europa continental que, con Francia a la vanguardia, venía siendo objeto ya de una regulación normativa dando lugar a un incipiente Derecho administrativo. Y esto obedece a su raíz inglesa que lo hace establecer el « Statute Law » y el

« Common Law », y a su propia formación democrática. En los Estados Unidos existe un sistema republicano de gobierno que establece una ejemplar Constitución, — de 17 de septiembre de 1787 — que se inicia con estas bellas palabras :

« Nos, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de hacer más perfecta la unión, establecer la justicia, consolidar la tranquilidad doméstica, proveer a la defensa común, promover el bien general, asegurar los beneficios de la libertad, tanto para nosotros mismos como para nuestros descendientes, formamos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América ».

Lógicamente, todos los intentos para definir la Administración pública se han apoyado en las características que ha tenido el Estado a partir del siglo XVI en que se funda el Estado nacional y desaparecen, propiamente, los pequeños Estados feudales nacidos con la caída del Imperio romano de Occidente en el año 476 con el advenimiento de Odoacro, rey de los rugios, quien reconoció a Zenón, de Bizancio, como Emperador de Oriente y Occidente.

El cambio que ha sufrido el Estado en las últimas cuatro centurias ha sido impresionante merced a razones bien conocidas de carácter social, económico y científico, muy especialmente debido al paso de una posición abstencionista e indiferente a los problemas económicos de la masa — el Estado gendarme — que se rige por el principio fisiócrata del « laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même », al Estado intervencionista contemporáneo que procura, como meta fundamental, la justicia social. Pero también se ha originado ese cambio en la revolución industrial que se inicia con la aparición de la máquina a fines del siglo XVIII y que acelera en forma extraordinaria la producción de bienes y servicios; por otra parte también influye en esa transformación un nuevo concepto de las finanzas públicas que es consecuencia del señalamiento de nuevas fuentes impositivas y de una recaudación fiscal que incrementaría notablemente el patrimonio del Estado.

Semejante desarrollo económico y social dio lugar a una Administración pública compleja y costosa, muy diferente a la de los dos siglos anteriores, de donde el concepto de la misma también ha variado y las definiciones que al respecto han dado los diversos tratadistas modernos coinciden en lo sustancial. Sin embargo, quisiéramos advertir que algunos todavía incurrían — especialmente los subjetivistas — en el equívoco de identificar a Gobierno, Poder ejecutivo y Administración, cuando que ésta no es sino la manifestación dinámica de aquéllos en la consecución de los fines sociales que corresponden al Estado, y que se realiza mediante una organización racional y el establecimiento de sistemas operativos adecuados. De otra parte, la actividad del Gobierno y del Poder ejecutivo rebasan la esfera administrativa, como cuando realizan actos políticos vinculados con la legislación electoral, o ejecutan los llamados «actos de gobierno». La limitación de este trabajo nos impide entrar al estudio de esta interesante materia como nosotros quisiéramos por lo sugestivo del tema.

Con la expedición de normas jurídicas para regular la Administración, desligadas ya de la sistemática del Derecho Civil, surgen en Francia los primeros comentadores que procuran darles una base doctrinal, debiendo mencionarse entre los principales a Dufour, Batbie, Ducroc, Aucoc, De Gerando, y Cormenin. Pero, en rigor, corresponde al distinguido jurista E. Laferrière iniciar, a fines del siglo pasado, la literatura jurídica en lo que se refiere al Derecho administrativo cuando publica su libro *Traité de la Juridiction Administrative*, 1888-1896 (14).

El Derecho administrativo, decíamos, tiene por objeto a la Administración pública, pero, siendo así tan sencillo, se han emitido numerosas definiciones de esta disciplina jurídica, dependiendo del enfoque que le han dado sus autores. Tenemos, así, los siguientes criterios :

El legalista, — el más antiguo — que considera al Derecho administrativo como un conjunto de disposiciones legales que tienen por objeto la organización y la administración, pro-

piamente dicha, de los asuntos públicos. Se trata, en rigor, de una mera exégesis de las normas jurídicas positivas. Pueden citarse dentro de esta posición objetiva a Dufour, Batbie, Posada Herrera, Colmeiro, Gascón y Marín, y Serrigny;

De las relaciones jurídicas, que toma en cuenta, fundamentalmente, a las normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Este criterio ha sido sostenido, principalmente, por Otto Mayer (15), Fritz Fleiner (16), y Benjamín Villegas Basavilbaso (17).

De los servicios públicos, elaborado por la Escuela realista del Derecho público representada brillantemente por Léon Duguit (18), Gaston Jèze (19), y Maurice Hauriou (20). Esta tesis, la más impresionante de todas, pero que modernamente ha sido desechada, considera que el Derecho administrativo es el conjunto de reglas que se aplican al funcionamiento de los servicios públicos a los que da una importancia definitiva, al grado de que, para Duguit, el admirado maestro de la Universidad de Burdeos, sustituye al viejo concepto de soberanía.

De los órganos de aplicación, sostenido por Adolfo Merkl (21) y Marcel Waline (22), en el sentido de que el Derecho administrativo constituye una sección cualificada por su contenido del orden jurídico total y que ha de ser aplicada por los órganos ejecutivos con derecho a dar instrucciones u obedecer las disposiciones normativas.

De la organización, funcionamiento y relaciones con los particulares, es el criterio sustentado por la mayor parte de los autores contemporáneos, los cuales se refieren conjuntamente a la estructura y organización del aparato administrativo, a su funcionamiento o actividad, y a la situación que guardan los particulares frente a la Administración pública. Deben mencionarse dentro de esos autores a Gabino Fraga (23), Andrés Serra Rojas (24), Fernando Garrido Falla (25), André de Laubadère (26), Manuel Ma. Díez (27), Enrique Sayagués Laso (28), Guido Zanobini (29), Bar-

tolomé Fiorini (30), Rafael Entrena Cuesta (31), J. A. García-Trevijano Fos (32), Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros (33), Rafael Bielsa (34), Miguel S. Marienhoff (35), Sabino Álvarez Gendín (36), y Roger Bonnard (37).

Si como dijimos, la Administración pública representa la parte dinámica del Estado y, por ello, concretamente del Poder ejecutivo, en cuanto que pone en práctica los fines sociales de la propia Corporación política, la organización que establece reviste la mayor importancia, tanto desde el punto de vista estático o institucional, como activo o funcional.

Es evidente, desde luego, que tal organización debe responder a las necesidades particulares de cada Estado, dependiendo del grado de desarrollo que haya alcanzado y de los sistemas políticos y económicos adoptados, desde el preconizado por el liberalismo clásico, hasta los totalitarios, fascistas y comunistas. Pero en la actualidad no bastan ya las soluciones simplistas que se apoyaban en el viejo y útil principio de la división del trabajo, pues es necesario ingeniarse de tal modo que esa organización permita que la función administrativa se realice en forma expedita y conveniente tanto para el Estado mismo como para los particulares.

Existe un consenso general respecto al papel que juega el Estado moderno en el proceso de desarrollo, al asumir una mayor responsabilidad en todos los órdenes de la actividad socioeconómica. Este reconocimiento implica la necesidad correspondiente de modificar, cuantas veces sea necesario, los cuadros institucionales para lograr una eficaz realización de las tareas del Poder ejecutivo. Es cierto que la Ciencia de la Administración pública y la experiencia de los funcionarios proveen, al legislador para expedir leyes administrativas dirigidas a establecer nuevas organizaciones y sistemas; pero las leyes no son útiles si sólo son publicadas, si no se aplican, pues no basta la formalidad jurídica para dar significado práctico a la política administrativa del Estado. En efecto, la experiencia aconseja que a fin

de que los propósitos que han determinado la emisión de los ordenamientos legales no pierdan su virtud, es menester dotarlos, en el diario quehacer administrativo, de un sentido práctico, operativo. Reestructurar la Administración pública para ponerla en consonancia con las modalidades que exige un desarrollo económico acelerado, particularmente en los países subdesarrollados, es ir contra las repudiadas prácticas burocráticas y el anacronismo nefasto de las instituciones.

Si la doctrina moderna del Derecho administrativo, por razones técnicas y también de gabinete, ha rechazado la tesis que hace del servicio público la razón y ser de la propia disciplina jurídica, nosotros hemos de rendir tributo a sus autores, los eminentes maestros Léon Duguit, Gaston Jèze y Maurice Hauriou, porque esta doctrina contiene una noble filosofía: la de que el Estado nació y existe para servir al pueblo, con o sin teorías, con o sin alambicados mecanismos administrativos.

La complejidad de la Administración pública de nuestro tiempo, ocasionada, fundamentalmente, por la filosofía social del Estado y, por consecuencia, su intervencionismo económico cada vez más necesario para la obtención de los efectos redistributivos de la riqueza nacional preconizada por esta filosofía, obligan a una constante reorganización administrativa y a un examen permanente de los métodos y sistemas que deben emplearse para el logro eficaz de los objetivos, siempre de interés público. Esto habrá de originar, en la mayoría de los casos, la consecuente reforma a la legislación administrativa.

Nunca será excesivo, pensamos, en resaltar la importancia que tiene la organización tanto de los entes públicos como de los privados, pues, sencillamente, de lo bueno o malo que sea, dependerá el éxito o el fracaso de la gestión. Por esto damos toda la razón a los autores italianos, quienes, a partir de las obras clásicas de S. Romano (38) y A. de Valles (39), han dado gran relieve a los estudios jurídicos de la organización administrativa, tan desdeñados con anterioridad.

Conviene advertir, desde luego, que en este ensayo no habremos de hacer referencia a sistemas políticos, como las formas de gobierno, la estructura y organización del Estado, que pertenecen al ámbito del Derecho constitucional, sino que nos ceñiremos estrictamente a la Ciencia de Administración. Así, por ejemplo, resultarán extraños al tema de la Desconcentración administrativa lo concerniente a república o monarquía, poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como también a centralismo, federalismo y municipio, que tienen un significado esencialmente político.

De acuerdo con lo anterior, y en aplicación del principio que postula que «la función hace el órgano», debemos poner el acento en la actividad administrativa que corresponde al Poder Ejecutivo dentro de la clásica división de Poderes de Montesquieu, porque ello nos ha de conducir al planteamiento de cómo lograr que esa actividad sea más operativa y eficiente.

Hasta principios del siglo actual, la Administración pública se venía realizando en forma central, tanto en los sistemas de gobierno centralista, como en los federalistas, incluyendo, en ambos casos, al gobierno regional o municipal. Sin embargo, la conveniencia de que el Estado no interviniera directamente, como tal, en ciertas actividades, principalmente de carácter económico, y el incremento acelerado de los volúmenes de asuntos que se venían sometiendo a las autoridades administrativas centrales, originó que el Derecho administrativo francés (40) creara las instituciones de Derecho administrativo y de Administración, conocidas con los nombres «descentralización» y «desconcentración».

Mucho se ha escrito sobre esta materia y sorprende observar la confusión en que han incurrido distinguidos tratadistas, pues a más del grave error de identificar a estas instituciones administrativas con las políticas ya citadas, de centralismo, federalismo y municipio, cometen el equívoco de considerar a la descentralización como el género y a la desconcentración como la especie, debido esto, seguramente, a que en ambos casos se

trata de distribuir el despacho de los asuntos administrativos, por las razones invocadas, en entes jurídicos autárquicos, o en funcionarios subordinados que se encuentran dentro de la propia Administración, respectivamente.

Estimamos que en gran parte, semejante confusión se ha debido a que esos autores se han valido de manera estricta de la semántica, cuando que se trata de conceptos jurídicos que tienen su propia significación. Por ser, precisamente, diferentes las dos instituciones, fue que el jurista, y para evitar ese equívoco, utilizó el vocablo «desconcentración» que es de origen francés y que, desde luego, no registra el *Diccionario de la Lengua Española*, correspondiente de la Real Academia Española.

Como quiera que sea, el término «desconcentración» ha tomado carta de naturalización en el Derecho administrativo y en la Ciencia de la Administración pública.

La doctrina se manifiesta unánime en conceptuar a la «descentralización» como un sistema jurídico de organización estadual que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones, decisorias y ejecutivas, — que podrán ser de carácter económico o de servicio — a otra persona jurídica ya existente o, en caso negativo, que creará de acuerdo con la ley, quedando sujetos esos entes, que poseen personalidad jurídica propia, al sistema de contralor del Estado. Por su misma naturaleza, estos organismos descentralizados estarán sometidos a las normas del Derecho público y podrán o no, según convenga, tener y manejar un patrimonio. Podrían ser considerados, en rigor, como un puente entre la actividad del Estado y la de los particulares — su penetración —, y podrá, asimismo, y esto es bueno remarcarlo, operarse también en un organismo descentralizado la desconcentración, como se verá más adelante.

A este sistema del manejo descentralizado de los asuntos del Estado se le ha dado en llamar administración «autárquica» en razón de que está sujeta a normas que le son impuestas, o bien, aplicando la terminología italiana,

« Administración indirecta », aún cuando ésta ha sido refutada seriamente y con razón, a nuestro criterio, pues no podría admitirse, por ejemplo, que hubiera una administración indirecta en materia impositiva o de policía, esto es, en que deba ejercerse autoridad. Por otra parte, debe considerarse que la Administración, pública o privada, no puede ser indirecta, pues se perderían los controles y, por lo mismo, se dificultaría la determinación de responsabilidades a los funcionarios y empleados. Es, por tanto, imprescindible que la administración se ejerza en forma directa por cada organismo : por el Estado considerado en su conjunto de órganos centralizados, Ministerios, Secretarías, Departamentos, etc., y por el descentralizado en su carácter de persona jurídica distinta de la de aquél.

Por su parte, la doctrina alemana (41) denomina a la descentralización « Administración estatal mediata », con la que tampoco estamos de acuerdo por las mismas razones aducidas respecto de la doctrina italiana.

Es interesante llamar la atención de que, a diferencia de lo que ocurre con la desconcentración, en la descentralización no es fin primordial el agilizar los trámites burocráticos, pues fundamentalmente se procura ubicar determinada función, económica o de servicio, en un organismo público que tiene vida jurídica propia. Finalmente, y de conformidad con lo que se ha venido diciendo, la descentralización supone necesariamente la existencia de dos o más personas morales : la del Estado y la o las de aquéllos que recibieron las facultades transferidas.

Dados los límites espaciales de este trabajo, no insistiremos en tema tan interesante como es la descentralización administrativa, y pasaremos de inmediato a ocuparnos de la desconcentración.

Juan Luis de la Vallina Velarde (42) define a la desconcentración como « aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía

administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma ». Por su lado, Rafael Entrena Cuesta (43) expresa que « la desconcentración puede definirse desde el punto de vista dinámico como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de éstos a aquéllos... Desde el punto de vista estático, el término desconcentración alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas ». Para Enrique Sayagués Laso (44) esta institución consiste en confiar poderes de decisión a agentes locales del poder central, es decir, que la desconcentración se tipifica en los casos en que a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado contralor del órgano superior.

Manuel María Díez (45) sostiene que la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidas en forma permanente a órganos que le están subordinados jerárquicamente.

Podrá observarse que estas definiciones, como otras que no se han podido citar, concuerdan sustancialmente en lo que debe entenderse por « desconcentración administrativa ». De ellas puede colegirse que esta institución se caracteriza por lo siguiente :

a) Significa una distribución limitada de facultades administrativas y no políticas de carácter decisivo y ejecutivas autorizada por disposición de la ley, — considerada ésta desde los puntos de vista formal y material — en órganos subordinados y con cierta jurisdicción territorial, a fin de agilizar los trámites administrativos, prestar con mayor eficacia los servicios públicos y hacer menos costosos a unos y a otros. A diferencia de la descentralización, no se crea otro organismo, pues la reorganización se opera en el seno mismo del Estado, por lo que el órgano en el que se

desconcentran las atribuciones carecerá de personalidad jurídica propia.

b) Al transferirse las facultades de manera definitiva, cambia necesariamente la titularidad de las mismas : del que las transfiere al que las recibe.

c) Estando ordenadas por la ley, las atribuciones desconcentradas no podrán quitársele al nuevo titular si no es por reforma de esa ley por disposición de otra ley emitida con posterioridad, respetándose, así, el principio de la formalidad de las leyes. Sin embargo, el propio ordenamiento podrá autorizar al órgano superior del organismo público de que se trate, para desconcentrar, por reglamento o simple acto administrativo que deberá formalizarse por escrito, otras facultades no mencionadas en la misma ley, sistema éste muy aconsejable porque da gran flexibilidad a la desconcentración.

d) El órgano que reciba las facultades desconcentradas seguirá teniendo la misma situación de subordinación que guardaba frente al órgano que desconcentró y, por lo mismo, continuará bajo sus órdenes, control y vigilancia.

e) Las facultades desconcentradas son irrenunciables y confieren a sus titulares la misma responsabilidad que tenían los órganos superiores que las transfirieron.

f) El ejercicio de las atribuciones desconcentradas sólo podrá hacerse dentro de la jurisdicción correspondiente.

g) Los particulares estarán obligados a tramitar sus asuntos ante el órgano en que se desconcentraron las facultades que se le relacionen con esos asuntos.

h) La autoridad que desconcentró estará obligada a dar a conocer al órgano receptor las políticas generales, planes, programas y normas técnicas a que deba sujetarse en el ejercicio de las atribuciones desconcentradas.

i) Teniendo la desconcentración por objeto principal agilizar los trámites y descargar al órgano superior que transfiere algunas de sus

atribuciones, la gestión que se haga ante el órgano desconcentrado agotará la vía administrativa, no debiendo, por tanto, recurrirse ante el superior jerárquico el acto con el que se esté inconforme; esto sin menoscabo, claro está, de las garantías procesales de defensa deducibles ante los tribunales competentes, muy particularmente los de carácter contencioso-administrativo.

j) Permite la comunicación inmediata y directa entre las autoridades y vecinos de la región de que se trata, propiciando lazos cordiales y de mutuo entendimiento.

k) Hace también posible un conocimiento más preciso de los problemas que se susciten en la comunidad y, por lo mismo, capacita a los funcionarios para darles la mejor solución y en el tiempo más oportuno.

l) Resulta un instrumento de gran utilidad para lograr el acercamiento de los vecinos entre sí, — tan necesario en las grandes urbes — mediante programaciones cívicas en que se rinda homenaje a los valores locales, y reuniones sociales que unan a las familias.

A menudo se confunde la desconcentración con la delegación de funciones, lo cual se debe, es cierto, a las grandes semejanzas que existen entre estas instituciones, al grado de que Girola ha llamado a la delegación «desconcentración impropia» (46), por lo cual consideramos útil aclarar en seguida sus principales diferencias :

Desde luego, como también acontece con la desconcentración, la delegación debe ser autorizada por disposición de la ley, pero no se requiere, como en aquélla, que determine expresamente las facultades que puedan ser delegables.

De otra parte la delegación no transfiere la titularidad de las atribuciones objeto de la misma, pues el delegante la conserva sin variación alguna, lo cual se debe, entre otras causas, a que esa transferencia no es definitiva, sino temporal por naturaleza. Por esta misma razón, el órgano delegado deberá realizar esas facultades con estricto apego a las instruc-

ciones que al respecto le dé el delegante, so pena de incurrir en responsabilidad. De otro lado, siendo, como se dijo, transitoria la delegación, es revocable en todo momento.

Además, los actos del delegado siempre deberán ser imputados al titular quien será corresponsable de los mismos, para todos los efectos legales.

Finalmente, el delegado no podrá delegar lo que le ha sido delegado, atento al principio «delegata potestas non delegatur».

El mencionado administrativista, Juan Luis de la Vallina Velarde (47), expresa que en todos los países se está procediendo, dentro de la reforma administrativa, a efectuar una adecuada desconcentración de funciones para lograr la máxima flexibilidad y eficacia en la compleja tarea administrativa, citando, como ejemplos a Francia, Italia, Alemania y España.

La Ciudad de México, capital de la República del mismo nombre, ha sido objeto de una profunda reforma administrativa al implantarse el sistema de desconcentración a que nos venimos refiriendo. Esta reforma resultaba indispensable si se considera que esa metrópoli tiene una población de ocho millones de habitantes, y que el Distrito Federal, que es la entidad jurídico-político en que se asienta, ocupa una superficie de 1,500 Kms. cuadrados y en la que esa gran urbe se está desparramando en forma acelerada.

Para el gobierno de la Ciudad de México se estableció, por Ley de 31 de diciembre de 1928, un sistema centralizado que sustituyó al régimen municipal, de origen español, que resultaba inadecuado desde el punto de vista político, por ser aquélla la sede de los Poderes Federales. El órgano administrativo creado para ejercer ese gobierno recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, que aún se conserva.

Tal sistema de centralización administrativa operó con eficacia desde sus inicios en que había una población de poco más de un millón de habitantes, pero el desarrollo de la Ciudad

de México registrado a lo largo de treinta años lo hizo prácticamente inoperante, con grave perjuicio de la prestación de los servicios públicos y de la necesaria vinculación que debe existir entre las autoridades y los vecinos de los barrios o zonas en que se divide naturalmente toda urbe.

En consecuencia, por iniciativa del Presidente de la República Mexicana, Luis Echeverría Álvarez, el Congreso de la Unión expidió con fecha 27 de diciembre de 1970 una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que dividió a la Ciudad de México en dieciséis regiones administrativas denominadas Delegaciones, y dispuso que cada una de éstas estaría a cargo de un Delegado dotado de atribuciones desconcentradas. Asimismo estableció que en cada una de esas circunscripciones territoriales se integraría una Junta de Vecinos con no menos de veinte miembros, de los que serían cuatro mujeres como mínimo y dos jóvenes menores de veinticinco años. Por otra parte, dicho ordenamiento instituyó un Consejo Consultivo que se integraría con los presidentes de las citadas Juntas de Vecinos. Estos cuerpos colegiados no serían órganos dotados de facultades decisorias y ejecutivas, sino sólo de colaboración ciudadana para lograr una eficiente prestación de servicios públicos, y sus miembros no percibirían retribución pecuniaria alguna por ser sus cargos de carácter honorífico.

Conforme al artículo 37 de la mencionada Ley Orgánica, se desconcentran en las Delegaciones las atribuciones que en él se especifican, y las demás que les señalen por acuerdo escrito el Jefe del Departamento del Distrito Federal, otras leyes y reglamentos.

Las atribuciones que menciona el citado precepto son las siguientes :

I. Vigilar la debida prestación de los servicios públicos;

II. Auxiliar en lo administrativo a la eficaz prestación de los servicios de Registro Civil;

III. Proporcionar los servicios de registro de filiación para la identificación de los habitantes de la delegación, en coordinación con las autoridades federales competentes;

IV. Prestar servicios médicos gratuitos de emergencia y de asistencia social, así como promover y coordinar, cuando sea necesario, con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas, o con los particulares, la atención médica y social a personas indigentes o abandonadas;

V. Prestar, en forma gratuita, servicios funerarios tratándose de cadáveres de personas que en vida hubiesen sido notoriamente indigentes, no hubiera quien se interesase por ellas, o cuando los deudos carezcan de recursos económicos;

VI. Establecer baños y lavaderos públicos, agencias de empleos, talleres para obreros no calificados o desocupados, y círculos sociales para mujeres;

VII. Prestar, en su caso, los servicios de mercados, rastros y panteones;

VIII. Proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, así como constituir bufetes jurídicos gratuitos en los que se presten servicios de asesoría;

IX. Prestar los servicios de limpia pública;

X. Proveer a la conservación de los servicios de agua potable y drenaje, así como a la instalación de tuberías para los mismos efectos;

XI. Construir en la delegación respectiva las obras que ordene el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

XII. Conservar en buen estado el pavimento de calles, calzadas, avenidas y banquetas;

XIII. Mantener en buen estado el servicio de alumbrado público; los jardines, parques, camellones enjardinados, monumentos públicos, templos, plazas típicas e históricas, obras de ornato y conservar en buenas condiciones

los caminos vecinales en los tramos que sirvan a la delegación;

XIV. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y contrucciones en estado ruinoso o peligroso;

XV. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas para hacer respetar la moral y las buenas costumbres, así como los precios de acceso a tales eventos previamente autorizados por el Departamento del Distrito Federal;

XVI. Fomentar las actividades educativas que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de los habitantes de la delegación y el sentido de solidaridad social;

XVII. Fomentar la celebración de actos culturales, artísticos y sociales y el deporte en todas sus manifestaciones;

XVIII. Realizar campañas contra el alcoholismo y la toxicomanía y colaborar con las que efectúen otras autoridades;

XIX. Celebrar ceremonias públicas para conmemorar hechos históricos;

XX. Fomentar la constitución del patrimonio familiar;

XXI. Promover ante quien corresponda lo necesario para la constitución, mantenimiento y mejor funcionamiento de escuelas públicas, bibliotecas y museos;

XXII. Legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas y documentos, y expedir copias de los que obren en los archivos de la Delegación;

XXIII. Tramitar licencias, permisos o autorizaciones para la realización de actividades mercantiles o industriales, o de espectáculos o diversiones públicas; y para ejercer oficios o trabajos, en los casos en que así lo determinen las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas concretas;

XXIV. Expedir licencias para ejecutar obras de conservación, ampliación y mejoramiento de inmuebles de propiedad particular, en los términos de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas individuales;

XXV. Llevar y mantener actualizado un padrón de los predios ubicados en la delegación y de los giros mercantiles e industriales que funcionen en ella;

XXVI. Prestar el servicio de información catastral y de planificación actualizada de la delegación correspondiente;

XXVII. Mantener el orden público por medio de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

XXVIII. Colaborar en la prevención y extinción de incendios, con el Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal;

XXIX. Proponer medidas para la mejor regulación del tránsito;

XXX. Efectuar pagos con cargo al Sub-Presupuesto de Egresos respectivo, que corresponda a la Delegación;

XXXI. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Tesorería del Distrito Federal, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezca la Ley anual de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, que se causen en la Delegación;

XXXII. Colaborar con las demás delegaciones, las agencias del Ministerio Público, los juzgados que ejerzan jurisdicción en la Delegación y con las Dependencias Federales que residan en la propia Delegación; así como guardar relaciones de coordinación con las Juntas de Vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones;

XXXIII. Mantener relaciones con la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, clubes de servicio social, organizaciones benéficas y otros similares.

Para la debida realización de las atribuciones desconcentradas a que se ha hecho mención, cada una de las Delegaciones manejan un subpresupuesto que se les otorga con base en las posibilidades económicas del Departamento del Distrito Federal, y con los anteproyectos que los mismos Delegados formulan ajustándose a los instructivos que les envía la administración central, los cuales son debidamente evaluados desde los puntos de vista cualitativo y cuantitativo. El ejercicio de estos subpresupuestos es controlado rigurosamente por los órganos administrativos y financieros correspondientes.

A este respecto es pertinente aclarar que no son objeto de desconcentración las facultades impositivas en ninguno de sus aspectos, por lo que sólo se han establecido cajas recaudadoras en cada una de las Delegaciones que dependen directamente de la autoridad hacendaria central.

Los Delegados, para el ejercicio de las atribuciones desconcentradas que les corresponden, deben sujetarse a las « Normas Básicas » que para tal efecto expidió el Jefe del Departamento del Distrito Federal con fecha 31 de octubre de 1972, las cuales, en realidad, constituyen una reglamentación de esas actividades.

Deben mencionarse, por su importancia, las siguientes Bases :

Los Delegados deberán sujetarse a las políticas generales que la autoridad superior, o sea el Jefe del Departamento del Distrito Federal, fije en cada rama de la Administración, así como a los programas de trabajo, y a las normas técnicas y administrativas que correspondan. Asimismo, esos funcionarios estarán sometidos a la acción central de contralor, para lo cual en cada Delegación se adscribirá, con carácter rotativo, un auditor interno.

Los Delegados resolverán, bajo su más estricta responsabilidad, los asuntos de su competencia, en el concepto de que las resoluciones que emitan serán definitivas en el orden administrativo y sólo podrán revocarse, nuli-

ficarse o modificarse en los términos y condiciones que señalen las leyes y reglamentos. Además se establece a este respecto que las resoluciones definitivas serán ejecutivas, por lo que la suspensión que se conceda deberá sujetarse a las normas legales y reglamentarias respectivas, siempre y cuando se interponga en contra de esas resoluciones algún recurso legal por parte interesada.

Asimismo se dispone en esas Normas Básicas que el Jefe del Departamento del Distrito Federal tendrá, en todo tiempo, la facultad de revocar las resoluciones dictadas por los Delegados cuando se hubieran emitido contra el texto expreso de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas aplicables; por error, dolo o violencia; cuando fuere incompetente el Delegado para dictar la resolución, o cuando convenga al buen gobierno de la Ciudad de México.

En otro orden de cosas, en las citadas Normas Básicas se establece que los Delegados tendrán acuerdo, — que podrá ser individual o colectivo — con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como que entre los Delegados y los titulares de las Direcciones Generales — que constituyen la línea media administrativa — no existirán relaciones de jerarquía respecto de las facultades desconcentradas, sino de coordinación y colaboración, pues en los términos de la referida Ley Orgánica, aquéllos dependen directamente del Jefe del Departamento, en el concepto de que las autoridades superiores en todo el Distrito Federal son, después de ese funcionario, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Obras y Servicios y el Oficial Mayor, quienes substituyen a aquél en sus faltas temporales y son designados

directamente por el Presidente de la República. Los Delegados son nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del mismo titular del Poder Ejecutivo Federal. En cuanto a los Directores Generales, corresponderá exclusivamente al Jefe del Departamento del Distrito Federal el designarlos y removerlos.

Los Delegados, además, deberán acordar con el Secretario de Gobierno, con el Secretario de Obras y Servicios y con el Oficial Mayor, los asuntos de su incumbencia según sea su naturaleza.

Obvio es decirlo, pero conviene subrayar que en lo no desconcentrado las Direcciones Generales, técnicas y administrativas, ejercen sus atribuciones en todo el Distrito Federal, para lo cual en todo caso se establece la debida coordinación con las Delegaciones.

La experiencia obtenida de la reforma administrativa de la Ciudad de México, permite, no obstante lo reciente de su implantación, adelantar un juicio enteramente favorable de la desconcentración de funciones. Sin embargo, quisiéramos poner énfasis en tres aspectos que consideramos básicos para el éxito o fracaso del propio sistema: en primer término, es fundamental que el personal directivo del órgano desconcentrado sea rigurosamente seleccionado; en segundo lugar, es indispensable que el órgano cuente con los suficientes recursos humanos, económicos y de equipo, para que pueda cumplir eficazmente con su cometido; finalmente, deberá establecerse un adecuado sistema de contralor que sujete al órgano desconcentrado a las órdenes del superior jerárquico y a las disposiciones de la Ley.

NOTAS

(1) *Leviatán*.

(2) *Ensayo sobre el gobierno civil*, Cap. XIV.

(3) *Tratado de Derecho administrativo*. J.A. García-Trevijano Fos. T.I. p. 28.

(4) *Introducción al Estudio de la Administración pública*, pp. 1 y ss.

(5) *Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico*. D. Raimundo de Miguel y el Marqués de Morante. Madrid 1884.

Enciclopedia del Idioma. Martín Alonso. Madrid 1958.

(6) *Tratado de Derecho Administrativo*. Fernando Garrido Falla. T. I, p. 21 y ss.

- (7) *La Administración española*, p. 17.
- (8) *Teoría general del derecho administrativo*, pp. 12 y ss.
- (9) *Tratado de Derecho administrativo*, pp. 473 y ss.
- (10) *Derecho administrativo alemán*, T. I, p. 10.
- (11) *Ciencia de la Administración*, pp. 32 y ss.
- (12) *Elementos generales de Policía*.
- (13) *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. Leonard D. White, pp. 14 y ss..
- (14) *Ob. cit.* T. I, pp. 140 y ss.
- (15) *Ob. cit.* T. I, p. 17.
- (16) *Instituciones de derecho administrativo*, p. 39.
- (17) *Derecho administrativo*, T. I, p. 77.
- (18) *Manual de Derecho Constitucional* pp. 42 y 71.
- (19) *Principios Generales del Derecho administrativo*, T. I, pp. XXIX y 1.
- (20) *Derecho público y constitucional*, p. 1.
- (21) *Ob. cit.* T. I, pp. 197, 198 y ss.
- (22) *Traité élémentaire de droit administratif*, pp. 43 y 44 y ss.
- (23) *Derecho Administrativo*, p. 91.
- (24) *Derecho administrativo*, pp. 207 y 208.
- (25) *Ob. cit.* T. I, p. 134.
- (26) *Ob. cit.* pp. 11 y 12.
- (27) *Derecho administrativo*, T. I, pp. 4 y 263.
- (28) *Tratado de Derecho administrativo*, T. I. p. 21.
- (29) *Curso de Derecho administrativo*, T. I, p. 39.
- (30) *Manual de Derecho administrativo*, p. 16.
- (31) *Curso de Derecho administrativo*, T. I, p. 59.
- (32) *Ob. cit.* T. I, pp. 130 y 131.
- (33) *Derecho administrativo*, T. I, pp. 59 y 67.
- (34) *Derecho administrativo*, T. I, p. 37.
- (35) *Tratado de Derecho administrativo*, T. I, p. 149.
- (36) *Tratado general de Derecho administrativo*, T. I, p. 114.
- (37) *Précis de droit administratif*, p. 1.
- (38) *L'ordinamento giuridico*. 1918.
- (39) *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*. 1931.
- (40) *Ob. cit.* Cap. 23, Sec. a), pp. 583 y ss.
- (41) Ernst Forsthoff. *Ob. cit.* Cap. 24.
- (42) « La desconcentración administrativa ». *Revista de Administración Pública*. No 35. Madrid.
- (43) *Curso de Derecho administrativo*, T. I, Parte Tercera, Cap. I, pp. 133 y ss.
- (44) *Cb. cit.* T. I, pp. 240 y ss.
- (45) *Derecho administrativo*, T. II, Cap. II, pp. 71 y ss.
- (46) *Teoría del decentramento amministrativo*, pp. 97 y ss.
- (47) *Ob. cit.* pp. 130 y ss.