

# Revista de Administración Pública

RAP 31/32, 1977

## LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

Andrés Serra Rojas

### Centralización y Descentralización Administrativa

#### 1. Formas de Organización Política y Formas de Organización Administrativa

En la doctrina constitucional, la organización política es la expresión de la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales. Es necesario estudiar cómo estas organizaciones se coordinan en el ejercicio de sus funciones y en sus diversas relaciones con el poder central.<sup>1</sup>

Las formas tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos.

1 "Estado centralizado es aquél en el que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse; descentralizado es, por lo contrario, aquel ordenamiento en el que la privación de facultades deliberativas del Centro a los órganos periféricos, es máxima." Zanobini, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. Vol. III, págs. 71-72, 5ª. edición, Milano, 1955.

Este fue el ideal del partido conservador mexicano, la estructura de una forma de *organización política unitaria*, que tuvo su mejor expositor en don Lucas Alamán, y su mejor concreción en *Las Siete leyes* centralistas de 29 de diciembre de 1836. El sistema preponderante de gobierno de la nación era el republicano, representativo y popular. La elección de Presidente indirecta lo mismo que los gobernadores de los Departamentos sometidos a las Juntas Departamentales. Para un federalismo centralista véase el Discurso llamado de las profecías del doctor Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra.

Es necesario distinguir *las formas de organización política y las formas de organización administrativa*. Las primeras consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa, y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

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 acción de ellas es muy difícil de delimitar para saber dónde acaba la política -si es que ella 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.

*Las formas de organización administrativa* se refieren a un aspecto parcial de su actividad o sea la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo: al gobierno que según Orlando, "Es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto".

El ejemplo típico de la descentralización, por región, es el municipio. Debemos guardar cierta reserva en esta apreciación; tan frecuente entre nuestros tratadistas, porque el ejemplo corresponde, en principio, a la descentralización política y a la descentralización administrativa, si nos atenemos al artículo 115 constitucional que ordena: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases que el mismo precepto cita."

## **2. Las Formas de Organización Política**

Las formas de organización política se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo, es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, que abarca a todos sus órganos superiores.

Las formas políticas hacen referencia a la organización general del Estado. Ellas se pueden clasificar en formas de gobierno y formas de Estado.

El estudio de las formas políticas se remonta a la antigüedad, principalmente Aristóteles, que enumera y describe las formas políticas normales.

Durante la evolución política las formas políticas son numerosas y complejas, unilaterales y arbitrarias. La confusión e incertidumbre sigue predominando en su concepción.

Como formas políticas, las formas de gobierno y las formas de Estado implican tan estrechas y necesarias relaciones, que autores notables como Jellinek (*Teoría, op. cit.*, p. 536, en particular la nota 1), sólo consideran las formas de Estado.

Siguiendo en el criterio tradicional, *las formas de gobierno* aluden a la finalidad del Estado. “La forma de gobierno dice Faytt (*Der. Pol.* Segunda edición, p. 397), se resuelve en una cuestión de técnica gubernamental, la de saber quiénes y para qué funciones desempeñarán el gobierno.”

*Las formas de Estado* se esfuerzan por armonizar los diversos elementos de la organización política.

Las formas de Estado se clasifican en dos grupos: a) la forma unitaria o centralista; y b) la forma compuesta o descentralizada, en particular la forma federal.<sup>2</sup>

A. *La forma de Estado unitaria* implica la existencia de un poder central que coordine y clasifique la vida política del país. Tal es el caso del régimen que surgió de las Siete Leyes centralistas de 1836. Los órdenes del poder central corrían a lo largo de la República como centro único de decisión.

El *Estado central* llamado también Estado unitario se contrapone al Estado federal, si los elementos de su estructura dependen o no de uno o varios órganos que forman el centro del poder del Estado.

La acción de esos órganos centrales comprende a toda la República. Un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa y judicial. No hay ningún otro órgano que comporte el ejercicio del poder público.

---

<sup>2</sup> Opinión de Kelsen sobre el Estado Federal: “Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización. Y así como el Estado federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado federal. En la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y una Unión internacional de Estados. El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional.” Hans Kelsen. *Teoría general del Derecho y del Estado*. UNAM., 1949, México, pág. 333.  
Sebastián Martín-Retortillo. “Descentralización administrativa y organización política”. 3 vols. 1973. Ediciones Alfaguara. Madrid.

Por consiguiente *la centralización política* es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales. “Centralizar -dice Hauriou- significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado, es decir, de poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea una unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc., esto es propiamente la centralización administrativa que tiene por objeto los poderes concernientes a la policía y a la gestión de los intereses generales de los habitantes y a la cual se agrega seguramente una centralización social que se traduce en un aumento de la población urbana y en una intensificación de las relaciones sociales”.

B. *La forma de Estado compuesta* crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación aparece como una fuerza determinante. Aparece como una organización descentralizada al crear otros diversos centros de imputación jurídica, como las entidades federativas y los municipios. Es el régimen que domina en la República Mexicana en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

La soberanía que durante el régimen colonial asumió el monarca español, pasa al pueblo mexicano al lograr su independencia y confirmación como Estado libre e independiente. El pueblo a su vez depositó su soberanía en la Constitución, reservándose en todo tiempo el ineludible derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

### **3. El Estado Federal Mexicano.**

La unidad social del Estado se mantiene a través de las instituciones que rigen la vida cotidiana de una comunidad. La unidad jurídico-política se establece mediante su Constitución y las demás leyes que forman el orden jurídico.

El desenvolvimiento institucional del Estado, se logra a través de las formas de organización política y de organización administrativa. Con las primeras se establecen las instituciones políticas fundamentales, mediante las segundas se encauza la ejecución de las leyes administrativas.

El Estado federal corresponde a una institución política fundamental adoptada y definida en los textos constitucionales que han estado vigentes. Desde el punto de vista de la doctrina política, afirma Mouskeli (*op. cit.*, pág. 319) que “el Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros denominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad

nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores”.

*Dos tesis contradictorias* aluden al origen del Estado federal mexicano:

- a) Los que afirman que nuestro federalismo “se produjo de un modo gradual a lo largo del tiempo; se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución de 1812 por medio de las diputaciones provinciales”, Nettie Lee Benson, (*La diputación provincial y el federalismo mexicano*, pág. 91), que coincide con la opinión de don Lucas Alamán (*Historia de México*, capítulo V, pág. 739).

Por decreto del 12 de junio de 1823, el Congreso Constitucional ordenó “decir a las provincias estar el voto de su soberanía *por el sistema de república federada* y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación”. (Dublán y Lozano, *op. cit.*, T. I, pág. 651). En efecto, el artículo 5 del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, ordenó: “La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal.”

Artículo que repite la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año, en su artículo 4 y las constituciones posteriores de 1857 y 1917.

- b) Los que han sostenido que el federalismo fue cosa extraña a nuestras instituciones políticas, siendo su adopción “una descentralización artificial del país». Lo cual no nos impide considerar que fue a través del federalismo como se logró la unidad institucional del país y aunque el desenvolvimiento ha sido precario, ha llenado una etapa importante de la vida nacional.

Compartimos esta última y discutida opinión pensando que el federalismo obedeció a un proceso de imitación extra lógica, tal como lo expresó Antonio Caso, pero sin dejar de insistir con Francisco Javier Gaxiola en que «nuestra patria debe su unidad al régimen federal, como España debe la unidad nacional a la religión católica y que el sistema de gobierno adoptado por los constituyentes de veinticuatro, tiene raíces en nuestros antecedentes coloniales, en nuestra ascendencia española y nuestra fisonomía demográfica» (F. Javier Gaxiola, *Crisis del pensamiento político, y otros ensayos*, pág. 48).

El Estado federal al cual alude el actual artículo 40 de la Constitución, está organizado, con sus elementos básicos, en el conjunto de las leyes vigentes constitucionales y ordinarias, que regulan la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones públicas nacionales. En

las diversas formas de Estado, nuestro régimen corresponde al Estado federal.<sup>3</sup>

Para que se realicen los principios del Estado federal es menester que se combinen dos objetivos importantes: a) Asegurar que la Federación pueda llevar a cabo con efectividad las funciones que le han sido asignadas; b) En el desempeño de sus propias funciones, la Federación debe al mismo tiempo tener en cuenta debidamente los intereses de las diferentes secciones de la nueva comunidad, y la continua responsabilidad de los Estados miembros en puntos importantes de gobierno (Bawie y Friedrich, *Estudios sobre federalismo*. Ed. Bib. Arg., pág. 49).

Este régimen asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la Federación y las entidades federativas y el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político.

El Estado –como expresión de la voluntad del pueblo mexicano– tiene en consecuencia los elementos siguientes derivados de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución:

1. El Estado mexicano es soberano: la soberanía es el poder de mando supremo, un derecho que corresponde al pueblo mexicano. El artículo 39 de la Constitución ordena: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”
2. El pueblo se constituye en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Art. 40 Const.) Se llama república al sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, que lo ejerce directamente o por medio

---

<sup>3</sup> B) El gobierno presidencialista es aquel que más rígidamente realiza el principio de la división de poderes a los cuales están dedicados los tres primeros artículos de la Constitución federal norteamericana de 1787 (modelo típico en cuestión). El Poder Ejecutivo tiene, así, su vértice en el presidente, que nombra todos los funcionarios principales (tomándolos en gran parte de entre los componentes del partido triunfante, según el *spoils system*), incluyendo a los jefes de los diferentes ministerios (llamados secretarios de Estado) que están a él subordinados estrictamente, sin formar gabinete, y el mismo Presidente es controlado por el Senado sólo en cierto número de atribuciones, ya que se requiere su aprobación únicamente para algunos nombramientos de mayor relieve (Secretarios de Estado, embajadores y cónsules, jueces del Tribunal Supremo, etc.) y (con la mayoría de dos tercios) para la ratificación de los tratados internacionales... “Paolo Biscareti. *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos, S.A., pág. 241.

de sus representantes legítimos. Estos son el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los gobernadores y diputados de los Estados y los Ayuntamientos; que son elegidos directamente y con carácter temporal por el pueblo.

En este sistema de renovación periódica de las personas de elección popular debemos encontrar la estabilidad del régimen político mexicano.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, la república es aristocrática cuando las altas magistraturas del Estado están reservadas a las clases oligárquicas y privilegiadas, como la antigua República de Venecia. La república es democrática cuando las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos sin distinción, como la actual organización política de México. El sistema republicano es un sistema de abajo a arriba, siendo falsas las doctrinas políticas de democracia dirigida o de seudo interpretación de la voluntad popular.

**3. La república es representativa.** En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de representantes legítimos. El Poder Ejecutivo Federal por el Presidente de la República; el Poder Legislativo Federal por los senadores, representantes de los estados miembros (artículo 56 de la Constitución) y por los diputados, representantes del cuerpo electoral (artículo 51 de la Constitución). Durante el receso de las Cámaras actúa con facultades limitadas la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (Artículos 78 y 79 de la Constitución).

#### **4. Democracia y Federalismo.**

La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo, todo poder público dimana de él, apoya la acción gubernamental y es un medio poderoso para dilucidar los graves conflictos del Estado moderno.

El poder público es legítimo cuando emana del pueblo o de sus representantes. La democracia, además de su legitimidad de origen, somete la acción del poder público al constante enjuiciamiento de la opinión ciudadana, sin mitificaciones, malabarismos o subterfugios políticos.<sup>4</sup>

En las primeras formas democráticas el pueblo ejerció directamente su soberanía, en tanto que, en la democracia representativa, el pueblo ejerce su soberanía por un grupo de representantes. La democracia es una técnica de organización que asegura a la comunidad el cumplimiento de

<sup>4</sup> Agustín Basave Fernández del Valle. *Teoría de la democracia*, 1963. Centro de estudios humanísticos de la Universidad de Nuevo León. "Antes que una forma de gobierno, la democracia es una forma de convivencia humana y antes que una forma de convivencia humana es una vocación del hombre." Intr.

sus aspiraciones en un medio propicio al mantenimiento de la libertad y la dignidad humana.<sup>5</sup>

A un mundo de masas, y de problemas de complejidad y de crecimiento continuo, deben corresponder instituciones que afronten la reforma social. Enlazados los problemas democráticos con graves problemas internacionales, la presencia de la opinión pública nacional debe hacerse más precisa y frecuente. El referéndum es una consulta al cuerpo electoral para la definición de una política a seguir en los Estados que lo aceptan constitucionalmente.

El criterio de nuestra Constitución es democrático, porque así lo reconoce el artículo 41 de la misma que confirma una aspiración del pueblo mexicano. El criterio que orienta la educación nacional es democrático, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Artículo 3, párrafo I, inciso a) de la Constitución.<sup>6</sup>

De acuerdo con la historia política mexicana, el pueblo escogió el sistema del Estado federal como forma política de gobierno y le corresponde, en los términos del artículo 39 de la Constitución, este derecho fundamental: “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

De esta manera, la fórmula política de democracia y federalismo, se ha vinculado estrechamente al desarrollo institucional mexicano.

El federalismo se construye en un sistema de principios contenidos en un pacto federal, o conjunto de reglas fundamentales que regulan el modo

<sup>5</sup> Esta es la tradición constitucional que debe ser sostenida invariablemente, afirmando que la democracia se basa en el reconocimiento de la dignidad del hombre. La democracia sostiene el ideal de libertad y es “la única y verdadera expresión del cristianismo». La democracia es primordialmente social, moral, “espiritual y tan sólo secundariamente política», afirma William J. Kerby.

<sup>6</sup> Pero la democracia es también una técnica de organización del poder de autoridad en el Estado y como tal una forma de gobierno, que asegura al pueblo la libertad y la igualdad y excluye toda forma de opresión y arbitrariedad. Con la fórmula “gobierno del pueblo” o “gobierno del pueblo por el pueblo” se enuncia un principio y un propósito, pero no se dan los mecanismos institucionales ni la técnica gubernativa. Esta debe proporcionar los instrumentos mediante los cuales se expresa la dirección gubernamental que enuncia la fórmula o principio y que haga efectivo el pleno dominio del pueblo sobre sí mismo. Además de idea, de forma de vida y forma de gobierno, la democracia es un régimen político que, en cuanto a ideología, ofrece tanto una interpretación del pasado y del presente y un método de captación del poder, como un sistema de expectativas. Pero que es tributaria de las ideologías polares, tales como el liberalismo y el socialismo particularmente de este último, en nuestro tiempo, por la acentuación de la igualdad en la configuración de sus objetivos sociales y económicos. Por último, la democracia ha pasado a ser el único principio de la legitimación del poder, con la sola exclusión del totalitarismo de derecha.” Carlos S. Fayt. *Derecho político*. Abeledo-Perrot, 1962, Buenos Aires, pág. 339.

de elección de los gobernantes, las garantías individuales o posición del hombre frente al Estado, la organización y funcionamiento del poder político, las funciones del Estado y los principios de derecho público básicos de la vida nacional como el régimen del dominio del Estado, la materia agraria y los principios de las relaciones laborales.

Waline alude a esta *superdescentralización* que es el federalismo. El Estado mexicano es una forma política de Estado federal, que además reúne las condiciones siguientes:

- a) Un territorio unitariamente considerado, que es la suma de los territorios de las entidades o provincias que concurren a suscribir el pacto federal; en la organización inicial del año de 1824, refrendando más tarde en las siguientes constituciones y en la actual en los artículos 42 a 48 de la Constitución;
- b) Una población sujeta a una *ciudadanía nacional* y con derechos de ciudadanía local respectivamente; Art. 30 constitucional;
- c) La subordinación a una entidad general, *la Federación*, con derechos y deberes específicos de carácter general; Arts. 40 y 41 constitucional;

La Federación es una entidad política,<sup>7</sup> que es parte del Estado Federal total, creada por la decisión de los estados, que le asignaron en el pacto federal, facultades expresas para asegurar la unidad política y atender los propósitos políticos y administrativos federales. El conjunto de leyes federales forman un orden jurídico general que se aplica en toda la república, junto a los órdenes jurídicos parciales delimitados territorialmente de las entidades federativas.

- d) Se integra con varios Estados o entidades federativas, que conservan su independencia administrativa y son libres en todo lo concerniente a su régimen interior.<sup>8</sup> Arts. 40, 41 de la Constitución. Los estados forman el conjunto de las comunidades locales y municipales con limitada “autonomía” constitucional;

<sup>7</sup> “¿Qué debe entenderse por Federación?”, *Sem. Jud. Fed.* 6ª. época, Ejec. del Pleno. Tomo IX, pág. 41. “Por Federación debe entenderse para los efectos del citado artículo 105 constitucional, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación, ni menos aún con algunos de los órganos cualquiera de esos poderes.”

<sup>8</sup> “Dos cosas hay que considerar para formarse el cabal juicio de la influencia que los estados puedan ejercer en el sistema general de nuestro gobierno, puesto a la hora por la acción libre de las leyes; su organización interna, para calcular su valer como unidad política; sus relaciones activas y pasivas con el poder central, para apreciar su peso como elementos de equilibrio. Con variaciones de detalle, que no alteran la esencia de su constitución, pueden considerarse un tipo común para uno y otro aspectos; y por lo que hace a su desenvolvimiento intelectual y económico, la suposición de un término equidistante del más favorecido y el más atrasado, sirve bien para estimarlos a todos.” Emilio Rabasa. *La Constitución y la Dictadura*. “Estudios sobre la organización política de México.” Ed. Rev. de Revistas, 1912, pág. 306, México.

- e) Los estados ponen en común determinados intereses que se aseguran constitucionalmente, y se subordinan a las leyes federales, cuando nuestra Constitución emplea la expresión “Federal” debemos entender que es una facultad que corresponde al Congreso de la Unión.

La Constitución es la ley suprema de la nación, lo mismo que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados; Artículo 133 de la Constitución.

### **5. La distribución de competencia en el Estado Federal Mexicano.**

El Estado federal mexicano atiende a sus elevadas finalidades por medio de dos entidades jurídico-políticas, con diversas esferas de competencia: por una parte, la Federación, que es la expresión de los intereses generales de la nación; y por la otra las entidades federativas o Estados, a quienes se encarga la administración de los intereses locales.<sup>9</sup>

La competencia que le corresponde a la Federación, históricamente es aquella que han renunciado o cedido los estados, para realizar sus propósitos federativos. El poderoso impulso de la Federación acumulando mayores y más importantes facultades, pone en peligro el cada día más reducido campo de acción de los estados.<sup>10</sup>

En nuestro sistema de reparto de competencia el criterio general establecido es el de una enumeración taxativa de las facultades que le corresponden a la Federación. El artículo 124 de la Constitución ordena: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.»

De esta manera, el remanente o saldo de los derechos generales del Estado se entienden reservados a las entidades federativas.

---

<sup>9</sup> En la realidad sociológica de las instituciones mexicanas la nación vive un centralismo político y administrativo creciente, pues la Federación deja un campo de acción muy limitado de las entidades federativas.

<sup>10</sup> “Nuestra Federación no nació lógica y fatalmente como la norteamericana, sino que nuestro Primer Congreso Constituyente pudo haber perfectamente organizado un Estado central, o un Estado federal, a su arbitrio, lo que sin duda ya no pudo hacer el Congreso Constituyente de 1917, sin haber ocasionado una catástrofe política de consecuencias incalculables, y sin que a la postre se hubiera impedido el restablecimiento, tarde o temprano, del régimen federal, que ya hoy es una necesidad imprescindible del pueblo mexicano.” Miguel Lanz Duret. *Derecho constitucional mexicano*, México, 1936, pág. 29.

Por otra parte, no debemos olvidar la competencia que el artículo 115 de la Constitución le asigna a los municipios, a quienes se les encomienda la atención de los servicios públicos locales, que son aquéllos no asignados a la competencia de los gobiernos de los Estados o de la Federación.

El problema de la competencia federal, local y municipal, es muy complejo, porque del sistema original de la Constitución y de las sucesivas reformas que se le han hecho, surgen numerosas facultades al gobierno central por la continua tendencia a la federalización.

El Estado federal mexicano se sitúa históricamente, desde la Constitución de 1824, hasta el texto actualmente vigente de ella. En ese desarrollo hay un dato objetivo indiscutible y es el propósito constante de asumir facultades que corresponden a los Estados y se convierten en competencia federal.

## **6. Las formas de organización administrativa federal**

*Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la descentralización, referidas ambas a la materia federal.*

- I. El régimen de la *centralización administrativa*, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:
  - a) El régimen de *centralización administrativa propiamente dicha*. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal, y
  - b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

La desconcentración administrativa -sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada- conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad, pero sin desvincularse del poder central. Su posición de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. Nos dice el profesor Buttgenbach (página 109). “La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio”,

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

- II. El régimen de la *descentralización administrativa* o formas administrativas descentralizadas o paraestatales, que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

La diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno descentralizado, se encuentra en las características legales que el orden jurídico asigna a una u otra de dichas formas.

“Descentralizar, dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: ya sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto”.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Se llama autodeterminación, a la organización jurídica descentralizada del Estado, donde los poderes de decisión transforman a un ente administrativo que está sustraído del poder disciplinario y de la revocación del poder central y no se comprende en la jerarquía administrativa.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes: con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio:

- a) La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales, y
- b) La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

De una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

*La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.*

El régimen que regula las relaciones entre el poder central y los entes descentralizados, es muy variado y sujeto a las modalidades que les señalen sus leyes de organización. Pretender referirse en nuestra legislación a una forma pura de centralización o descentralización es sólo un escaqueo literario, mas no una realidad.

Los organismos centralizados o descentralizados administrativamente, que cumplen con sus funciones con eficaz diligencia, mañana pueden no responder a los propósitos de sus creadores. La sabiduría del legislador debe limitarse a crear estructuras administrativas útiles o necesarias para la realización de los fines del Estado. Es posible que más adelante, con una mayor educación administrativa de gobernantes y gobernados, pueda triunfar una institución que ha fracasado o se crearán nuevos moldes jurídicos para problemas cada vez más complejos.

Las formas de organización administrativa o paraestatales, estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas deben emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.

El signo de los tiempos que corren -amenazantes y atormentados-, se manifiesta en una fuerte centralización en el orden político, frente a una

creciente descentralización en el orden administrativo, que no entorpezca la acción inmediata de los poderes públicos. Por otra parte, comienza a presentarse una descentralización económica, que comprende el manejo de grandes actividades de la economía nacional, a través de la empresa pública, la sociedad anónima de Estado, la empresa de participación estatal, los fideicomisos y otras formas recientes.

### **7. Los Órganos del Poder Ejecutivo Federal: Gobierno y Administración Pública.**

El poder público es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público. El orden, la coordinación y unidad de una sociedad sólo se logra por la acción eficaz de la administración pública y la obediencia de los gobernados acatando las órdenes gubernamentales.

La primera tarea importante del poder público es *la tarea de gobierno*. Consiste en la dirección u orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste en elaborar mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes, mandatos o actitudes que originan la realización de actividades administrativas con vistas al interés general de la nación o con una determinada proyección internacional.

La segunda tarea importante es *la Administración*. Ella se encamina a la ejecución de las leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminan a la satisfacción de las necesidades colectivas. El principio de legalidad domina la vida administrativa y sus actos están sometidos a recursos y revisiones jurisdiccionales.

Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas: y la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es gobierno y es administración.

El gobierno dirige la vida de la nación impulsado por motivos e intereses políticos, y su función esencial es velar por el mantenimiento de los preceptos constitucionales. El gobierno orienta la acción administrativa a manera de un órgano moderador fijando su intensidad. El gobierno estimula la tarea de mantener o reformar el orden jurídico de acuerdo con las conveniencias políticas del Estado.

La fuerza material de que dispone el Estado es un medio para asegurar la ejecución o cumplimiento de sus determinaciones. La principal fuerza de que dispone el Estado está en la adhesión de los gobernados que integran

la opinión pública y orientan la acción pública de los gobernantes. La fuerza material es necesaria, pero es una medida transitoria y de excepción. Un gobierno apoyado en la fuerza siempre es un gobierno inestable y tiránico.

## **8. La Administración Pública Federal.**

La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

La administración selecciona el personal técnico y se dirige siempre a proporcionar un servicio eficaz, es decir, a velar por los intereses de una comunidad.

El gobierno es irremplazable e imprescindible si tomamos en cuenta los caracteres reales de una sociedad. La administración en cambio puede suponerse, en ciertos aspectos, en manos particulares, como en el caso de los servicios públicos atendidos por empresas privadas y las empresas privadas de participación estatal, o de economía mixta.

Debemos referirnos a la Administración Pública Federal, enunciando los organismos que la forman y que actúan en toda la República o en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Federal: DOF., del 29 de diciembre de 1976, que establece las siguientes bases de organización de la administración: centralizada y paraestatal.

### **A. Administración Pública Centralizada: Arts. 10 a 25 de la Ley orgánica:**

1. La Presidencia de la República. Arts. 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica.
2. Consejo de Ministros. Art. 29 de la Constitución y 6 de la Ley Orgánica.
3. Secretarios de Estado. Arts. 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 a 42 de la Ley Orgánica.
4. Departamentos de Estado. 92 y 93 de la Constitución. Arts. 2, 26, 37, 43, 44 de la Ley Orgánica.

5. Procuraduría General de la República. Art. 102 de la Constitución y Art. 4 de la Ley Orgánica.<sup>12</sup>
6. Gobierno o Departamento del Distrito Federal. Art. 73 fracción VI de la Constitución y Art. 5 de la Ley Orgánica.
7. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Art. 21 de la Constitución y Art. 5 de la Ley Orgánica.
8. Dependencias administrativas centralizadas. Tít. II, Cap. I de la Ley Orgánica.
9. Dependencias administrativas desconcentradas. Art. 17 de la Ley Orgánica.

*Comisiones Especiales:* Comisiones administrativas intersecretariales. Art. 21 de la Ley Orgánica.

Comisiones administrativas Internacionales. Art. 28, fracción III de la Ley Orgánica.

B. *Administración Pública Paraestatal:* Arts. 1, 3, 45 a 54 de la Ley Orgánica.

1. Instituciones administrativas descentralizadas. Artículo 45 de la Ley Orgánica.
2. Empresas de economía mixta. Empresa Pública, Empresas de participación Estatal, Sociedad Anónima de Estado. Arts. 46, 47 y 48 de la Ley Orgánica.
3. Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito. Arts. 3 y 46 de la Ley Orgánica.
4. Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas. Arts. 3 y 46 de la Ley Orgánica.

C. *Tribunales:*

1. Tribunal Fiscal de la Federación.
2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.
3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los organismos federales corresponden, como en seguida se estudia: unos a la organización centralizada y otros a la organización descentralizada.

El Estado moderno se desenvuelve en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los

---

<sup>12</sup> La Procuraduría General de la República no es autoridad administrativa federal. Ejecutoria. *Bol. de Inf. Jud.* año XVII, núm. 173, pág. 18. Olvida esta ejecutoria las importantes facultades administrativas de la Procuraduría, digamos por vía de ejemplo, cuando actúa como consejero jurídico del gobierno.

grandes problemas sociales que lo rodean. Desde el punto de vista jurídico demanda la organización de estructuras o formas que coordinen, den unidad y eficacia a un conjunto de órganos que se nos presentan a la manera de un árbol genealógico o de una estructura piramidal.

Es a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción del Estado en su conjunto, y de las numerosas instituciones u organismos públicos que son pequeños o grandes círculos de competencias que reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

Desde sus orígenes, el poder de las altas magistraturas se ha ejercido por un pequeño grupo de funcionarios que ha centralizado toda la fuerza de una organización, en lo político y en lo administrativo. Sólo por excepción la historia contemporánea nos ofrece pequeños oasis de realización democrática. A partir de la Revolución Francesa el poder tiende a descentralizarse, aspirando el régimen democrático a la adopción de ciertas formas desvinculadas del poder central. Es un hecho que las democracias con vinculaciones democráticas, están o aspiran a estar bajo la tendencia descentralizada administrativa.

A pesar del auge de estas últimas formas, hasta mediados de este siglo el Estado moderno vuelve a estar dominado por la fuerza centralizadora -política y administrativa- tratando de fortalecerse con entidades de acción eficaz y directa. Nada podríamos asegurar sobre esas formas políticas y administrativas del futuro porque cada pueblo las empleará en la medida de sus propios intereses de acuerdo con las circunstancias históricas que lo rodean. Un hecho notorio de nuestra vida administrativa es la multiplicación de los organismos administrativos.