

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO**

**“PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS
MUNICIPIOS EN PRO DE UNA MAYOR AUTONOMÍA
DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL Y LOCAL”**



MIRIAM CABALLERO VARGAS

**RÍOS, CAMPOS Y ASOCIADOS, S.C.
mcaballero@rioscampos.com**

**Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Derecho Público
Asesor: DR. RAYMUNDO GIL RENDÓN**

Noviembre de 2005

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
MARCO TEÓRICO.....	7
MARCO METODOLÓGICO.....	8
I. CONCEPTO SOBRE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS, TANTO FORMALES COMO MATERIALES.....	9
II. VINCULACIÓN DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS, EN FUNCIONES LEGISLTATIVAS, ADMNISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES.....	14
III. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	17
1. CENTRALIZADA.....	17
2. DESCONCENTRADA.....	25
3. DESCENTRALIZADA	26
4. DELEGACIÓN DE FACULTADES.....	29
5. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.....	31
6. EL FIDEICOMISO PÚBLICO.....	32
IV. REPRODUCCIÓN DE LOS ANTERIORES CONCEPTOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS. SEMEJANZA Y DIFERENCIAS.....	34

V. EL NUEVO PARADIGMA EN LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL MUNICIPIO MEXICANO.....	42
1. EL AYUNTAMIENTO, LAS COMISIONES DE ADMINISTRACIÓN Y LOS ORGANISMOS AUXILIARES.....	44
2. LA SOBERANÍA DEL MUNICIPIO EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO.....	49
3. LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	51
4. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES.....	54
5. PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	57
CONCLUSIONES.....	65

BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN EJECUTIVO

El principal propósito de este trabajo, es el de contribuir al conocimiento de la manera en que se encuentra la estructura de la Administración Pública, tanto federal como del ámbito local.

Ya que, si bien es cierto que, resulta innegable que la estructura organizacional de la Administración Pública es demasiado compleja; resulta ante todo imperante su debido estudio y conocimiento, para efecto de evitar entre otras cosas, la duplicidad de funciones entre los distintos órganos de la Administración, que sin lugar a dudas, nos ha venido conduciendo a un excesivo derroche de los recursos, así como a una reducida eficacia de resultados.

Asimismo, podemos colegir que durante décadas en nuestro país, el papel de la centralización, así como de la concentración del poder en el presidencialismo, vino a repercutir en un exceso de facultades incluso meta constitucionales, que finalmente se posicionaron como el sustento de la gobernabilidad de nuestro país.

Es por ello, que a lo largo del presente proyecto se pretende demostrar, que es preciso hacer uso de la totalidad de la estructura organizacional de la Administración Pública, para efecto de distribuir de manera equitativa, las diversas actividades de la misma, en los órganos más adecuados y capacitados para las respectivas funciones.

En tal virtud, se pone de manifiesto, la necesidad de reforzar la estructura de las instancias gubernamentales, principalmente las locales, y destacar a su vez, la relevancia que reviste la delegación de facultades, para efecto del desahogo eficaz de la actividad gubernamental.

INTRODUCCIÓN

Es motivo del presente trabajo hacer un minucioso análisis de las formas que la administración pública se organiza, en los diferentes niveles de gobierno, ya federal, ya local, ya municipal.

De esta forma se aborda el tema de la centralización, la descentralización, la desconcentración, así como otras figuras importantes como la empresa pública y el fideicomiso.

Asimismo, se pone de relieve, el cambio que se ha venido gestando en la Administración Pública, derivado del crecimiento de las necesidades públicas; sin que se pueda pasar por alto que su actuación, invariablemente debe estar guiada dentro de un marco estricto de facultades expresas y limitadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructura y regulan.

De todas formas en el estudio no pasa inadvertido, un análisis de lo que la legislación prevé de estas formas de organización, de forma tal que se puedan comparar los distintos regímenes organizacionales, para obtener nuevas ideas y de esta forma hacer más efectiva la labor de la administración.

En todo caso, se hace una apreciación objetiva de las características, elementos y condiciones que enmarcan a las formas de organización actual de las administraciones, federal, estadual y municipal, con el fin de entender mejor su justificación, su permanencia y, en su caso, su necesaria mejora.

Es por ello, que también se pone un especial énfasis en la organización denominada municipio, por cuanto al papel que representa y que en su caso pudiera representar para el

mejoramiento de la estructura organizacional de la Administración Pública tanto federal como estatal.

Aunado a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo, nos da un panorama de la visión del gobierno federal, en el marco de la mejora de esta estructura, lo cual nos deja en claro que, la reforma integral del Estado, es necesaria, pero que sin embargo no resulta tarea fácil de conseguir.

La hipótesis que el presente proyecto de investigación aplicada nos podrá ayudar a responder es el de, ¿Cuál es la relevancia de analizar la forma en que la administración pública se organiza?, así como también, ¿si la actual estructura de la organización pública, requiere de mejoras?, ¿Por qué proponer la descentralización de los municipios dentro de la estructura de la administración pública?, ¿de que otros elementos debe venir acompañada la descentralización?

De igual forma se lograrán comprender conceptos como, ¿Qué son los órganos administrativos?, ¿semejanzas y diferencias en la organización de las entidades federativas y el distrito federal?

Por último, cabe mencionar la relevancia teórica que a nuestro juicio reviste un tema como el que se analiza, dadas las circunstancias tan cambiantes tanto en nuestro país como en el mundo globalizado en el que hoy nos desenvolvemos, es por ello, que consideramos preciso, dilucidar la Estructura de la Administración Pública, federal y local, para con ello, aportar elementos sólidos que le permitan un mejor desempeño de sus múltiples funciones.

MARCO TEORÍCO

En este punto, podemos decir que tuvo gran relevancia la doctrina nacional existente de grandes estudiosos de la materia, como lo son Miguel Acosta Romero, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas para comprender de una mejor manera el amplio marco del Derecho Administrativo, dentro del cual, pudimos encontrar conceptos realmente importantes para el desarrollo de la presente investigación, tales como, formas de estado y formas de gobierno, así como las diversas formas de organización administrativa.

Así también encontramos dentro de la doctrina nacional, autores más contemporáneos, que permitieron conocer con mayor precisión una de las problemáticas actuales de nuestro país y que enriqueció en gran medida el objetivo que se pretende lograr con el presente trabajo de investigación.

Asimismo, cabe destacar la trascendente aportación realizada por el Doctor Raymundo Gil Rendón para efecto de ampliar mi marco de investigación, tanto en la doctrina existente en el ámbito nacional, como en las diversas legislaciones correspondientes a los distintos niveles de la organización gubernamental, llámense federales, estatales y municipales, con el objetivo de hacer un análisis comparativo que permitiera dilucidar semejanzas y diferencias entre unas y otras.

Resta decir, que derivado del acervo que nos pudimos allegar para el desarrollo del presente trabajo, se hizo latente, la necesidad de tratar con mayor profundidad temas como el que nos ocupa, en virtud de la trascendencia que por sí misma reviste.

MARCO METODOLÓGICO

Acorde a las necesidades de investigación que implicaron el tema a desarrollar, los métodos utilizados fueron los siguientes:

1. Método comparativo
2. Método histórico
3. Métodos deductivo e inductivo

**“PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN PRO DE
UNA MAYOR AUTONOMÍA DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOCAL”**

**I. CONCEPTO SOBRE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS, TANTO
FORMALES COMO MATERIALES**

Los órganos que componen la administración pública federal o local, desempeñan diversas actividades, en ejercicio de las atribuciones que les confieren las leyes y los reglamentos y, en tal virtud, pueden ser clasificados atendiendo a dos criterios principales: el de la formalidad y el de la materialidad de los actos que realizan.

De acuerdo con el criterio de la formalidad, que es aquel que, según Fraga, atiende al órgano que realiza la actividad y prescinde a su vez de la naturaleza de la misma¹; debe entenderse que todo acto de los órganos de las administraciones pública y local, centralizada o paraestatal, será administrativo, en virtud de que como se sabe, la totalidad de ellos depende de los poderes ejecutivos de la federación o local.

Por otro lado, será materialmente administrativa una actividad llevada a cabo por los mencionados órganos, atendiendo a la naturaleza intrínseca de la misma y prescindiendo del órgano que le de vida, cuando, en términos generales, ésta tenga implícitos los caracteres que la doctrina y teoría jurídica le han atribuido a esa función pública y que, generalmente, se determinan por exclusión de los caracteres atribuidos a la función legislativa y la jurisdiccional.

Por consiguiente, tenemos al derecho administrativo como marco jurídico normativo de la Administración Pública, donde podemos encontrar que, las disposiciones que norman la actividad interna de las dependencias de la Administración Pública son aquellas que

¹ Fraga, Gabino (2000), *Derecho Administrativo*, México, Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa, p. 29.

distribuyen competencias entre los distintos órganos; y las disposiciones externas las que regulan las relaciones jurídicas de los órganos administrativos entre sí².

En este orden de ideas, podemos afirmar que en nuestro país, existen un sinnúmero de órganos administrativos, que realizan diversas actividades relacionadas con los contenidos de las actividades materialmente legislativas y jurisdiccionales, lo anterior sin dejar de considerar las de carácter eminentemente administrativo.

Así pues, existen las Secretarías de Estado, los cabildos de los municipios, los órganos que materializan la llamada justicia administrativa, las empresas de participación estatal mayoritarias, los órganos descentralizados, las comisiones administrativas, etc., que a diario realizan tareas relacionadas con las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional.

En relación a lo anterior, conviene hacer mención del concepto de órgano administrativo, federal y local, con el fin de apreciar mejor su posición en el derecho mexicano.

Para el Doctor Miguel Acosta Romero, un órgano de la administración pública, es “el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste”³.

Según el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en atención al dispositivo 90 de la Ley Fundamental mexicana, la citada administración, estará dividida en centralizada y paraestatal.

² Faya Viesca, Jacinto (1979), *Administración Pública Federal*, La Nueva Estructura, México, Editorial Porrúa, p.36

³ Acosta Romero, Miguel (1998), *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, p. 83.

Ordena la mencionada legislación secundaria que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran a la administración centralizada; y que, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, forman la llamada administración pública paraestatal.

Siguiendo el criterio de Acosta Romero, debemos pensar que cada uno de los órganos mencionados, implican un conjunto de elementos humanos y materiales, regidos por un orden jurídico, de donde obtienen la facultad de actuar en las materias atribuidas al Poder Ejecutivo y respecto del cuál están subordinados.

En efecto, los órganos antes mencionados cumplen con el concepto del citado administrativista, ya que como es notorio en la realidad jurídica mexicana, las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, entre muchos otros, implican una serie de recursos humanos y materiales, están regidos por leyes generales o especiales de derecho público y privado, realizan actividades relativas o competencia del Poder Ejecutivo y se encuentran subordinados a éste en mayor o menor medida.

Así pues, la Secretaría de Economía, el Instituto Nacional del Derecho de Autor, el organismo descentralizado denominado Petróleos Mexicanos (PEMEX), el fideicomiso público llamado Fondo Nacional de Turismo (FONATUR) y la empresa de participación estatal, LICONSA, son sin duda alguna, órganos de la administración pública federal.

De la misma forma sucede en el ámbito de las entidades federativas y de los municipios del país.

Cada una de las entidades federativas en sus respectivas constituciones políticas y el Distrito Federal en su Estatuto de Gobierno, así como en sus leyes respectivas, hacen referencia a la forma en que se organizará la administración pública, la cual se asemeja mucho a la forma de organización administrativa federal.

Para evidenciar lo anterior, citaremos diversas disposiciones del Distrito Federal y del estado de México.

Así, el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que:

“La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa...” (énfasis agregado por la autora)

Por su parte, el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ordena que:

“La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la **Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.**

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, **la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el**

Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.” (énfasis agregado por la autora)

Bajo otro esquema, pero con características similares, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 78, dispone:

“Para el despacho de los asuntos que la presente Constitución le encomienda, el Ejecutivo contará con las dependencias y organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan.” (énfasis agregado por la autora)

A su vez, el diverso artículo 113 de la mencionada constitución local, manda que:

“Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.” (énfasis agregado por la autora)

En el estado de México, como en el resto del país, la administración pública centralizada está conformada por aquellas dependencias administrativas que están, subordinadas de manera directa al Ejecutivo Local. Estas se encuentran precisadas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, donde resalta por su mayor jerarquía y competencia, la Secretaría General de Gobierno.

Por su parte, la administración pública auxiliar está conformada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, según lo establece la referida legislación.

Sobre el ayuntamiento cabe indicar por lo pronto, toda vez que en ulterior capítulo se estudiará con mayor amplitud, que el mismo es “un órgano colegiado y deliberante, de

elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado”⁴.

II. VINCULACIÓN DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS, EN FUNCIONES LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES

Muchas de las dependencias, secretarías, organismos, etc., a que se ha hecho referencia, tienen atribuidas en las respectivas leyes donde encuentran su justificación y medida, un sinnúmero de atribuciones que encuentran fuerte vinculación con las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales del Estado.

Así, tenemos por ejemplo que, el presidente mexicano tiene múltiples facultades y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias u el sistema político.

Dentro de las facultades constitucionales podemos mencionar: la del nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Por lo que respecta a las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con

⁴ Quintana Roldán Carlos F. (2001), *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, p 205.

elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado”⁴.

II. VINCULACIÓN DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS, EN FUNCIONES LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES

Muchas de las dependencias, secretarías, organismos, etc., a que se ha hecho referencia, tienen atribuidas en las respectivas leyes donde encuentran su justificación y medida, un sinnúmero de atribuciones que encuentran fuerte vinculación con las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales del Estado.

Así, tenemos por ejemplo que, el presidente mexicano tiene múltiples facultades y éstas provienen de tres grandes fuentes: la constitución, las leyes ordinarias u el sistema político.

Dentro de las facultades constitucionales podemos mencionar: la del nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Por lo que respecta a las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con

⁴ Quintana Roldán Carlos F. (2001), *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, p 205.

diversas clases de magistrados y jueces, así como con funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De acuerdo con Jorge Carpizo, “en los tiempos actuales creemos que hay dos géneros de funciones muy importantes que realiza el ejecutivo, y que ya no es posible encuadrar simplemente como funciones administrativas; se trata de las funciones económicas y sociales”⁵.

Y concluye diciendo, “el presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos”⁶.

La facultad de veto a que se hace mención, tiene su fundamento jurídico en lo dispuesto por el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, de acuerdo con Serra Rojas, Veto significa la acción de prohibir⁷.

Ahora bien, es preciso recordar que, pese a lo que dispone el artículo 49 Constitucional referente a que no podrán reunirse dos o más de los Poderes de la Unión, en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, existen salvedades, como cuando otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, así como en el artículo 131, en virtud del cual, se le otorgan facultades extraordinarias para legislar.

En relación con lo anterior, Jorge Carpizo expone algunas razones por las que de acuerdo a su criterio, el ejecutivo legisla, mismas, que nos parecen del todo razonables,

⁵ Carpizo, Jorge (1973), *La constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 252

⁶ Ídem, p. 253

⁷ Serra Rojas, Andrés (1957), *La estructura del poder ejecutivo en el texto original de la constitución de 1857*, en Boletín de Información Judicial, año XII, número 118, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, p. 370.

dada la complejidad de la Administración Pública, así como de sus necesidades, que en ocasiones requieren de decisiones inmediatas:

1. “En épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas,
2. El ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico y
3. Los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas por lo que se deja esta labor en manos del ejecutivo”⁸.

Como ejemplo, cabe citar las atribuciones del Presidente de la República y de los gobernadores de los estados para expedir reglamentos heterónomos, así como la facultad de los ayuntamientos de crear los bandos de policía y buen gobierno respectivos, que sin lugar a dudas son actos materialmente legislativos.

Por otra parte, las facultades para la realización de procesos administrativos por otras dependencias, como lo es la Comisión Federal de Competencia, para determinar la existencia de conductas o prácticas monopólicas y en su caso castigarlas, así como la Procuraduría Federal del Consumidor, en la resolución de las reclamaciones presentadas por los consumidores por la posible afectación de sus derechos realizadas los proveedores, son casos típicos de actividades con contenido jurisdiccional.

Por último, cabe mencionar que las actividades realizadas por diversos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, ya federales, ya locales, tendientes a la prestación de servicios públicos, a la satisfacción de una necesidad general o de interés público, como lo son el servicio de energía eléctrica, agua y drenaje, limpieza y salubridad, etc., son eminentemente administrativas, por así serlo su naturaleza.

⁸ Carpizo Jorge (2002), *El Presidencialismo Mexicano*, México, décimo sexta edición, siglo XXI editores, pp. 82-85, 99, 100.

III. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. CENTRALIZADA

El artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace alusión a un tipo de Administración Pública centralizada y otra paraestatal. Lo que importa distinguir es el hecho de que los órganos de la Administración Pública centralizada son muy diferentes en sus modalidades jurídicas y técnicas a los órganos de la Administración Pública descentralizada o paraestatal, como se verá más adelante.

Para algunos autores, por administración pública centralizada debe entenderse la forma de organización en la cual “las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”⁹.

Alfonso Nava Negrete, completa el concepto anterior señalando que “todos los poderes se concentran en el órgano superior de la administración pública, que en el caso de México es el Presidente de la República, si se habla de la administración federal, el gobernador del estado y el presidente municipal, si se trata de las administraciones locales”¹⁰.

“La centralización administrativa estructura de tal manera su aparato administrativo, que sólo ciertos funcionarios tienen la facultad de decidir en los asuntos más serios de las finanzas y el personal. La jerarquía administrativa es uno de los elementos esenciales de la centralización. Sólo es posible poner orden en las líneas de mando gracias a una estricta jerarquía que hace factible la vinculación jurídica de los diversos órganos y funcionarios

⁹ Acosta Romero, Miguel (1998), Op. Cit., p. 86.

¹⁰ Nava Negrete, Alfonso (1998), *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 117.

públicos, precisando el grado de subordinación y de autoridad a que se encuentran sometidos.

En la centralización administrativa, las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico”¹¹.

Tradicionalmente, la administración pública centralizada implica una serie de poderes que como se apuntó, se encuentran en manos de la cabeza de la administración, sea federal o local, los cuales son en términos generales los de: mando, decisión, nombramiento, revisión, vigilancia, disciplina y para resolver conflictos de competencia. En nuestro país a nivel federal, sin duda alguna, la Secretaría de Gobernación, es la que tiene en su haber, luego del Presidente de la República, el mayor número de los poderes a los que se ha hecho referencia.

El primero de ellos, el poder de mando, se refiere a la potestad de ordenar a los inferiores jerárquicos, la realización de determinadas tareas o actividades administrativas y en las cuales se tiene competencia.

Por su parte, el poder de decisión, está referido a la facultad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública, el cual se va dando de manera descendente según sea la importancia y trascendencia del órgano que decida y sobre el asunto que se trate.

A su vez, el poder de nombramiento es aquél por medio del cual se tiene facultad para designar a los servidores públicos a partir del nivel inferior jerárquico.

Será de revisión aquél poder que ostentan los servidores públicos para revisar las actividades o tareas realizadas por sus inferiores jerárquicos, lo cual puede provocar la confirmación, revocación o modificación de las citadas tareas.

¹¹ Faya Viesca, Jacinto (1979), Op. Cit.

Se entiende por poder de vigilancia, la facultad del servidor público de la administración de supervisar el correcto cumplimiento de las tareas desempeñadas por sus inferiores, lo que de no actualizarse genera responsabilidades de diversa índole.

En otro orden de ideas, se habla de que se tiene poder disciplinario, cuando a propósito de los poderes de revisión y vigilancia, se tienen facultad para imponer medidas correctivas que van desde apercibimientos verbales, suspensión del cargo, cese del nombramiento, etc.

Por último, existe el poder para decidir conflictos de competencia cuando en materia de un conflicto competencial entre diversos subordinados, se tiene la facultad de decidir cuál de los dos órganos es el competente para resolver, hacer, abstenerse, etc.

De lo anterior se colige que, la centralización Administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales.

La historia de las dependencias de la administración centralizada en México, nos ha mostrado que según el paso de los años, desde el año de 1821 a la fecha, se han venido creando o han venido desapareciendo, un sinnúmero de secretarías o entidades para el mejor despacho de los asuntos competencia del Ejecutivo.

Así pues, en el año 1821, bajo un régimen federal, se crean cuatro secretarías de Estado, la de Relaciones Interiores y Exteriores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Guerra y Marina y la de Hacienda.

Posteriormente, en 1836, bajo un régimen centralista, el país contó con los llamados Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina.

En 1843, la administración centralizada aumentaba para componerse por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, Hacienda y Guerra y Marina.

Restaurado el régimen federal, en 1853, se establecen las Secretarías de Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, Fomento, Colonización, Industria y Comercio, Guerra y Marina y Hacienda.

Tiempo después, en la época de la Administración de Porfirio Díaz, se reorganiza la administración pública bajo el llamado “cientificismo”, estableciéndose, las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda, Crédito Público y Comercio y Guerra y Marina.

En 1917, la entonces Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, crea para el despacho de los asuntos de la administración pública, las Secretarías de Gobernación, relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo y, los Departamentos Universitario, de Bellas Artes, Salubridad Pública, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y, el de Contraloría.

Posteriormente, en 1921, se crea la Secretaría de Educación Pública, en 1922, el Departamento de Estadística Nacional y, en 1932, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se convierte en Secretaría de Economía y se crea el Departamento del Trabajo.

En 1934, se promulga la segunda Ley de Secretarías de Estado, estableciéndose las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito público, Guerra y Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas y

Educación Pública, así como los Departamentos de Trabajo, el Agrario, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, el del Distrito Federal y, por último, la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

En 1935, bajo el imperio de la tercera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se conservan las secretarías que a la fecha existían, pero se crean los Departamentos de Salubridad Pública, el Forestal y de Caza y Pesca, el de Asuntos Indígenas y el de Educación Física, desapareciendo el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y subsistiendo el del Trabajo, el Agrario y el del Distrito Federal.

En 1939, la cuarta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, crea la Secretaría de la Asistencia Pública y desaparece los Departamentos de Educación Física y el Forestal, Caza y Pesca, creando, a su vez, el Departamento de Marina Nacional, separando esta materia de la de Guerra. En 1940, se reforma la ley de la materia y el Departamento de Marina, pasa a ser Secretaría de Estado.

Para 1943, la Secretaría de la Asistencia Pública pasa a ser la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Por su parte, en 1946, bajo la quinta “Ley de Secretarías”, desaparece el Departamento de Asuntos Indígenas y se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; tiempo después, en 1947, se crea el Departamento de Industria Militar.

En 1958, con la sexta Ley de la materia, se crean la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia, así como el Departamento de Turismo.

En 1976, bajo la presidencia de López Portillo, se crea la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece en términos generales la mayoría de las

secretarías de Estado que actualmente existen y a partir de la cual fueron desapareciendo la totalidad de los departamentos administrativos.

A la fecha, la administración pública federal centralizada, se compone, según el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en el país, de las siguientes dependencias:

- a) Secretaría de Gobernación.
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- c) Secretaría de la Defensa Nacional.
- d) Secretaría de Marina.
- e) Secretaría de Seguridad Pública.
- f) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- g) Secretaría de Desarrollo Social.
- h) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- i) Secretaría de Energía.
- j) Secretaría de Economía.
- k) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- l) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- m) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- n) Secretaría de Educación Pública.
- ñ) Secretaría de Salud.
- o) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- p) Secretaría de la Reforma Agraria.
- q) Secretaría de Turismo.
- r) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Cabe indicar que a partir del inicio de la administración federal, encabezada por el Presidente Vicente Fox Quesada, la Presidencia de la República ha venido sufriendo

grandes y significativos cambios en su organización, que sin duda alguna trascienden a la forma de organización centralizada.

De inicio, se habían creado un cierto número de “supersecretarías” con sus respectivos titulares, las cuales pueden en todo momento requerir información de las secretarías de Estado o de otras entidades, con el fin de proveer y canalizar más eficientemente el despacho de los asuntos, lo cual sin duda alguna, genero alguna especie de dependencia jerárquica y moral entre las entidades de la administración centralizada y los llamados “supersecretarios”.

Según el acuerdo expedido por el Presidente Fox, el día cuatro de diciembre del año dos mil, que reforma al expedido el primero de diciembre del mismo año, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
- IV. Comisión de Orden y Respeto;
- V. Comisión para el Crecimiento con Calidad;
- VI. Comisión para el Desarrollo Social;
- VII. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- VIII. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;

IX. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;

X. Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana;

XI. Dirección General de Administración, y

XII. Secretariado Técnico.

Según el mencionado acuerdo, expedido con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Mexicana y en los diversos dispositivos 7 y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las unidades administrativas de la mencionada oficina ejecutiva, tendrán las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el Presidente de la República, funciones las anteriores que serán cumplidas con el apoyo y la información que oportunamente se les requiera a las demás entidades y dependencias de la administración pública federal.

De las anteriores supersecretarías, encontramos que, aparentemente las únicas que no se encuentra en funcionamiento son las siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la Planeación estratégica y Desarrollo Regional
- II. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos
- III. Dirección General de Administración
- IV. Secretariado Técnico

Por lo que respecta a los estados y sus municipios, cada uno de ellos en sus distintas leyes orgánicas de la administración pública, establecen cuáles son las entidades que

forman parte de su administración centralizada, como suelen serlo, el Gobernador de la entidad, las secretarías, los departamentos administrativos y la Procuraduría de Justicia, por lo que respecta a las entidades federativas y, el ayuntamiento, el Presidente Municipal, síndicos, regidores y la Tesorería Municipal, por lo que respecta a los municipios.

2. DESCONCENTRADA

La desconcentración administrativa implica la creación de entidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal, y que son creadas para un eficaz y más flexible despacho de los asuntos, ya que reduce la carga de trabajo de los órganos superiores y presta mayor especialización a los asuntos sometidos a las mismas.

Regularmente, un órgano desconcentrado es creado por ley o por reglamento, carece de personalidad jurídica propia y depende de la Presidencia de la República o de una Secretaría de Estado.

Lo anterior es así, en virtud de que, si bien un Secretario puede legalmente resolver la totalidad de los asuntos que competen a su Secretaría, en la práctica, esto es imposible, por lo que este funcionario se limita a la resolución de los asuntos más importantes. En la mayoría de los casos, es posible que el Secretario resuelva gracias a los órganos inferiores internos.

Además, estos entes guardan competencia derivada de la Administración Central, carecen de patrimonio propio, pues se les asigna un presupuesto y carecen, además, de un alto poder de decisión, pues las decisiones más importantes son tomadas, ineludiblemente, por el titular del órgano del cual dependen.

Asimismo, estos órganos se caracterizan por su autonomía técnica, que implica la facultad de decisión limitada y la capacidad de gestión para la eficaz y pronta resolución de asuntos.

En nuestro país, existen un sinnúmero de órganos desconcentrados de la Administración Pública, como lo son las Administraciones Fiscales Regionales, el Instituto Nacional de Ecología, Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Politécnico Nacional, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, la Comisión Nacional del Deporte y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre muchos otros.

Como se mencionó, estos entes encuentran su nacimiento en las diversas leyes y reglamentos que organizan a las administraciones públicas de la federación y de las entidades locales, tal y como se puede apreciar en los diversos dispositivos a los que se hizo mención en el primer apartado de este trabajo.

3. DESCENTRALIZADA

Dadas las múltiples funciones y la gran variedad de fines, no es posible estructurar y regular el funcionamiento de todos los órganos de la Administración Pública de manera igual. La existencia de los entes descentralizados está plenamente justificada por necesidades legales, administrativas, técnicas y económicas.

Faya Viesca, transcribe una reflexión de Serra Rojas, el cual dice que: “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 aquélla 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”¹².

¹² Editorial Porrúa, S.A. 16ª edición, p. 167.

A juicio del Doctor Acosta Romero, la descentralización administrativa es “una forma de organización que adopta, mediante una ley, la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado.
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad jurídica.
 - b) Patrimonio propio.
 - c) Régimen jurídico propio”¹³.

Regularmente, los entes administrativos son creados con el fin de satisfacer o realizar diversas actividades atribuidas al Estado; de esta forma, existen en la actualidad numerosos organismos descentralizados, que realizan la actividad de empresa, la prestación de servicios públicos, que administran y explotan bienes de dominio público, que prestan servicios administrativos, financieros, que distribuyen artículos de primera necesidad o que lleve a cabo tareas de asistencia técnica y desarrollo económico, entre los que podemos citar a la Comisión Federal de Electricidad, Caminos y Puentes Federales, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Nacional Financiera y Banco de Comercio exterior, entre muchos otros.

En este orden de ideas, se considera fundamental la tarea que desempeñe un organismo descentralizado para su nacimiento y permanencia en la realidad jurídica, la cual siempre tendrá como finalidad satisfacer necesidades de interés general o colectivo.

En todos los casos, los entes descentralizados tienen un consejo de administración, una junta directiva o una asamblea general, formada por un número de consejeros, según se necesite en cada caso, que es presidida por un Director General y, que es la que decide

¹³ Acosta Romero, Miguel (1998), Op. Cit., p. 216.

sobre los asuntos más importantes de la actividad prestada y la administración de los recursos financieros, humanos y materiales del organismo.

Estos consejeros, incluido su Presidente, son nombrados por el titular del Ejecutivo del que dependan, salvo en el caso de las universidades autónomas, y acuerdan y reciben órdenes de la Secretaría de Estado que represente el sector al que pertenezca.

Muchas de las veces, estos organismos son confundidos con los entes desconcentrados, toda vez que el significado semántico de las palabras desconcentración y descentralización, suponen un alejamiento o separación del centro.

Sin embargo, existen notables diferencias entre unos y otros que conviene distinguir:

- a) Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica propia en todo caso, los desconcentrados, casi nunca.
- b) Los organismos descentralizados son órganos que dependen indirectamente del titular del Ejecutivo Federal o Local, mientras que los desconcentrados en todo caso, dependen directamente, por estar subordinados jerárquicamente, al titular de una Secretaría o del Ejecutivo.
- c) Los entes descentralizados gozan de patrimonio propio, mientras los desconcentrados sólo poseen un presupuesto, que les es asignado por sus superiores.
- d) La descentralización supone la delegación de facultades más autónomas, mientras la desconcentración otorga sólo autonomía técnica y una muy limitada capacidad o poder de decisión.

En nuestro país, el régimen jurídico de los organismos descentralizados, en el plano federal, está conformado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que contempla todo un capítulo a éstas, comprendido del artículo 14 al 27, así como por cada una de las leyes orgánicas que, en su caso, crean a dichos entes.

Por lo que respecta a los organismos públicos descentralizados locales, estos encuentran su fundamento, en las constituciones locales o el Estatuto de Gobierno, para el caso del Distrito Federal, así como en las diversas legislaciones orgánicas de sus administraciones y aquellas que crean de forma particular un organismo de esta índole.

4. DELEGACIÓN DE FACULTADES

Como producto de la constante pérdida de tiempo, dinero y esfuerzo de los particulares con el afán de resolver sus asuntos en la capital del país, a raíz de la fuerte centralización administrativa que se ha tenido y que a la vez produce una burocracia excesiva, retardada e ineficaz, se ha adoptado lo que en la doctrina se ha denominado el régimen de delegación de facultades.

Este régimen delegatorio, supone el “traspaso” de ciertas facultades de un funcionario de alta jerarquía a sus subordinados u a otros servidores de distintas dependencias, con el fin de realizar una descarga de trabajo, con el fin de resolver más rápidamente y con mayor eficacia los asuntos que se les encomienden, régimen que está contemplado en materia federal, así como en distintas normatividades de los estados y del Distrito Federal.

Así pues, hoy día existen un sinnúmero de decisiones que son tomadas por servidores de inferior rango, en uso de facultades delegadas, que contribuyen a la agilización de la Administración Pública en beneficio de los administrados.

El fundamento legal de la delegación de facultades administrativas, en materia federal, se encuentra en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando manifiesta que:

“Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares....” (énfasis agregado por la autora)

Asimismo, debe reconocerse que la figura de la delegación de facultades no es la única vía que tiene la administración pública, con el fin de abatir su burocracia y el retardo en la tramitación y resolución de asuntos materia de su competencia, ya que aunado a ella, existe la figura de la desconcentración, a que nos hemos referido en anteriores apartados.

Esto se verifica con la redacción del artículo 17 de la mencionada legislación orgánica cuando ordena categóricamente que:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. (énfasis agregado por la autora)

Como es visible, el régimen de la delegación de facultades y la desconcentración misma, resultan ser vías idóneas para abatir el enorme rezago y retardo de la administración pública federal centralizada.

La única restricción que se impone a la primera de las vías mencionadas, es que sólo podrán ser delegables aquellas facultades que, por disposición de ley o reglamento, no deban ser ejercidas exclusivamente por los funcionarios de alto nivel jerárquico a quienes se les otorgan.

5. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Primeramente, consideramos importante reseñar lo que la doctrina define como empresas de participación social.

Para el autor Mainero, “son las sociedades anónimas y las de capital variable, así como las asociaciones civiles, en que la mayoría de las acciones o de los asociados corresponden al gobierno federal”¹⁴.

Por su parte, el profesor Alfonso Nava Negrete, señala lo siguiente, “son empresas económicas en que el Estado y los particulares asocian sus recursos. Únense capitales públicos y privados. Esta asociación da paso a dos tipos de empresas: a) con participación mayoritaria del Estado y b) con participación minoritaria del Estado. De mayor o de menor participación económica estatal, son empresas que siempre reflejarán ésta”¹⁵.

De la administración pública federal paraestatal de nuestro país forman parte las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando justamente la administración pública federal, centralizada o paraestatal, posee en su haber la titularidad de la mayoría del capital social de una sociedad mercantil, cooperativa, o de una sociedad o asociación civiles o en sí, la capacidad mayoritaria de la toma de decisiones en tal o cual empresa.

¹⁴ Mainero, Carlos E. (2000), *La Administración Pública Mexicana*, México, Tercer Milenio, p. 52

¹⁵ Nava Negrete, Alfonso (1998), *Op. Cit.*, p. 173

Estas empresas públicas, son creadas en base a un régimen de derecho público, pero también respecto de uno de derecho privado, tan es así que estas empresas, se rigen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de Instituciones de Crédito, la propia Constitución, el Código de Comercio, etc.

De hecho la Ley Federal de Entidades Paraestatales, contempla un capítulo relativo a este tipo de empresas, que encuentra franca relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como ejemplos de este tipo de empresas, podemos citar a Notimex, Compañía Mexicana de exploraciones S.A., Aeropuertos y Servicios Auxiliares y a Caminos y Puentes Federales, que aún y cuando son organismos descentralizados, son verdaderas empresas de carácter público.

6. EL FIDEICOMISO PÚBLICO

Según el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomiso es aquel en virtud del cual “el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”.

De acuerdo con el autor Nava Negrete, “los fideicomisos públicos no tiene personalidad jurídica propia; quien la tiene es la institución fiduciaria. Es el comité técnico el órgano de gobierno del fideicomiso, cuya organización y poderes se previenen en el contrato. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ser el fideicomitente único de la administración centralizada”¹⁶.

¹⁶ Ídem, pp.180-182

La publicidad del fideicomiso se dará, cuando como fideicomitentes actúen alguna de las entidades del gobierno, cuando los bienes destinados al fin lícito sean propiedad gubernamental o cuando el fin para el que se busca la creación del fideicomiso tenga por objeto satisfacer una necesidad de carácter general.

Los sujetos que intervienen en la relación del fideicomiso son:

- a) El fideicomitente: quien destina los bienes de su propiedad a un fin lícito, transmitiéndolos a la fiduciaria.
- b) El fideicomisario: que aunque no siempre existe, es quien recibe el provecho del fideicomiso.
- c) La fiduciaria: que es una institución de crédito que administra el patrimonio fiduciario del cual es titular, una vez que es destinado por el fideicomitente, con el fin de asegurar el cumplimiento del fin para el cual fue creado el fideicomiso.

El fideicomiso, en su aspecto público, está regulado por los artículos del 40 al 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo que sin duda alguna no deja lugar a dudas de que esta figura jurídica forma parte de la administración pública paraestatal.

“En los fideicomisos públicos se ha adoptado la ficción de reconocerlos como instituciones, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se les confiere el carácter de entidades. El único posible fideicomitente por parte de la administración pública centralizada es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fiduciarios actúan las sociedades nacionales de crédito y los fideicomisarios son ordinariamente indeterminados.

Los fideicomisos públicos son organizaciones distinguibles de las instituciones bancarias donde se hallan constituidos. Por ello, el director general de cada uno recibe la designación de delegado fiduciario especial por parte del banco, con el mandato de ejecutar

las decisiones que adopte el órgano de gobierno del fideicomiso, llamado comité técnico, el cual es presidido por un representante de la dependencia coordinadora del sector”¹⁷.

Tal vez debido a la versatilidad de los fines del fideicomiso el gobierno se decidió a utilizarlo. Siendo lícitos los fines, cualesquiera se pueden perseguir. Así de los primeros a los últimos, los fideicomisos del gobierno federal comprenden los fines más diversos: agrícolas, ganaderos, industriales, turísticos, culturales, académicos, científicos, artísticos y otros.

Entre algunos de los principales fideicomisos que existen la fecha, podemos citar al Fondo Nacional de Turismo (FONATUR) y al Fondo Nacional para el Arte (FONARTE).

IV. REPRODUCCIÓN DE LOS ANTERIORES CONCEPTOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

Como se ha mencionado en anteriores capítulos, las formas de organización de la administración pública federal, sea la centralizada, desconcentrada, descentralizada y aún el régimen de delegación de facultades, se encuentran contempladas en las distintas normatividades que rigen a los estados, así como al Distrito Federal, aunque de manera primaria, la forma de organización administrativa de este Distrito, se encuentra establecida en la Base Tercera del artículo 122 constitucional.

Así, el Distrito Federal, con base originaria en el mencionado artículo de la Ley Suprema, integra todas y cada una de esas formas de organización, según lo dispone el propio artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuando establece que:

¹⁷ Mainero, Carlos E. (2000), Op. Cit., pp. 56 y 57.

las decisiones que adopte el órgano de gobierno del fideicomiso, llamado comité técnico, el cual es presidido por un representante de la dependencia coordinadora del sector”¹⁷.

Tal vez debido a la versatilidad de los fines del fideicomiso el gobierno se decidió a utilizarlo. Siendo lícitos los fines, cualesquiera se pueden perseguir. Así de los primeros a los últimos, los fideicomisos del gobierno federal comprenden los fines más diversos: agrícolas, ganaderos, industriales, turísticos, culturales, académicos, científicos, artísticos y otros.

Entre algunos de los principales fideicomisos que existen la fecha, podemos citar al Fondo Nacional de Turismo (FONATUR) y al Fondo Nacional para el Arte (FONARTE).

IV. REPRODUCCIÓN DE LOS ANTERIORES CONCEPTOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

Como se ha mencionado en anteriores capítulos, las formas de organización de la administración pública federal, sea la centralizada, desconcentrada, descentralizada y aún el régimen de delegación de facultades, se encuentran contempladas en las distintas normatividades que rigen a los estados, así como al Distrito Federal, aunque de manera primaria, la forma de organización administrativa de este Distrito, se encuentra establecida en la Base Tercera del artículo 122 constitucional.

Así, el Distrito Federal, con base originaria en el mencionado artículo de la Ley Suprema, integra todas y cada una de esas formas de organización, según lo dispone el propio artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuando establece que:

¹⁷ Mainero, Carlos E. (2000), Op. Cit., pp. 56 y 57.

“La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa...” (énfasis agregado por la autora)

Siguiendo el mandato estatutario y a su vez, detallándolo; el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, ordena que:

“La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la **Administración Pública Centralizada.**

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la **Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.**

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la **Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados,** considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán **jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.**

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la **Administración Pública Paraestatal.**” (énfasis agregado por la autora)

A su vez, el artículo 5º de la mencionada ley, manda lo siguiente:

“El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades

establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal". (énfasis agregado por la autora)

Por su parte, el artículo 36 de la ley orgánica a que se hace mención señala:

"Para un eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos competencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2o de esta Ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine y que tendrán las facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

En el establecimiento y la organización de los órganos desconcentrados, se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación". (énfasis agregado por la autora)

Como se puede observar, el Distrito Federal adopta para su organización pública, de manera similar a la administración pública federal, la centralización, descentralización, desconcentración y el régimen de facultades delegadas.

Sin embargo, cabe hacer notar que el Distrito Federal a raíz de su estructura político-administrativa territorial, *sui generis*, está formado por órganos desconcentrados

que tienen autonomía funcional en acciones de gobierno, denominados “delegaciones”, lo cual no existe en el régimen de la administración pública federal.

Salvo esta cuestión, las demás formas de organización adoptadas por el Distrito Federal, guardan las mismas características que las propias del régimen federal, con el sólo matiz de ser locales sus órganos y dependencias y por tanto, en su formación deberán seguirse criterios particulares de adaptación a los mismos. (Por ejemplo: no se podrá constituir un organismo centralizado o descentralizado de las Fuerzas Armadas para el Distrito Federal).

Haciendo referencia a otras legislaciones locales, como la ya mencionada Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como las de Nuevo León y Sinaloa, entre otras, todas ellas contemplan de manera más o menos similar, las formas de organización administrativa federal, aunque debe decirse que con otras denominaciones.

Lo anterior es así, ya que en el caso del estado de México, su Carta Fundamental hace alusión a dependencias y organismos auxiliares, para el caso de la administración pública centralizada y paraestatal.

Por su parte, la Constitución del Estado de Nuevo León, señala en la parte conducente de su artículo 87 que:

“El Gobernador será Jefe y responsable de la Administración Pública centralizada y paraestatal del Estado, en los términos de esta Constitución y de la Ley Orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo en las Secretarías y Procuraduría General de Justicia, definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención que en éstas tenga el Ejecutivo”.

(énfasis agregado por la autora)

Detallando al citado artículo constitucional, se encuentran los relativos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, los cuales ordenan:

Artículo 1º. “La presente Ley tiene por objeto organizar y regular el funcionamiento de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, que se integra por la Administración Pública Central y la Paraestatal.

La Administración Pública Central está conformada por la Procuraduría General de Justicia, las secretarías del ramo y demás dependencias y unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta, cualquiera que sea su denominación.

La Administración Pública Paraestatal está conformada por los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, cualquiera que sea su denominación.”

Artículo 4º. “Para el despacho de los asuntos que competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias, organismos y entidades que señalan la Constitución Política del Estado, la presente Ley, el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado; asimismo, podrá delegar las facultades que sean necesarias para el cumplimiento de los fines de esta Ley.”

Artículo 5º. “El Gobernador del Estado podrá contar con unidades administrativas, cualquiera que sea su denominación u organización, para coordinar, planear, administrar o ejecutar programas especiales o prioritarios a cargo de la Administración Pública, proporcionar asesoría y apoyo técnico al Titular del Poder Ejecutivo del Estado y, en su caso, a los municipios, a solicitud de los mismos; atender los asuntos relativos a la comunicación social y las relaciones públicas del Gobierno del Estado”.

Artículo 15. “Los titulares de las dependencias a que se refiere esta Ley, podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, salvo aquellas que la Constitución, las leyes y reglamentos dispongan que deben ser ejercidas directamente por ellos”.

Artículo 16. **“Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias y entidades podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia o dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso”.** (énfasis agregado por la autora)

Como se puede apreciar en la legislación en comento, el Estado de Nuevo León, adopta también, de manera similar a la federación, las formas de organización administrativa, consistentes en la centralización, desconcentración, descentralización y en el régimen de delegación de facultades.

Cabe destacar, que la mencionada legislación da pauta a la creación de otros entes administrativos, con el fin de cumplir con tareas de coordinación, asesoría o consulta, sin importar su denominación u organización, lo cual nos hace suponer, que se da potestad para crear nuevas formas de organización administrativa, fuera o interrelacionadas tal vez, con las aquí estudiadas.

Para el caso del Estado de Sinaloa, conviene destacar el artículo 66 de su Ley Fundamental, que determina categóricamente:

“La Administración Pública será Estatal y Paraestatal. La Estatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso del Estado, su reglamento y demás reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Gobernador del Estado para la constitución y funcionamiento de las entidades que la integren.

La Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que establecerá las bases generales de creación de las entidades que la integren, la intervención del Gobernador del Estado en su operación y las relaciones entre el Ejecutivo y las entidades paraestatales y conforme a las disposiciones reglamentarias generales y a las especiales para cada entidad que en su ejecución expida el Gobernador Constitucional del Estado”. (énfasis agregado por la autora)

Al entrar en detalle del mencionado artículo constitucional local, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, establece en los artículos relativos que:

Artículo 2. **“El Gobernador Constitucional del Estado, depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo es el titular y autoridad máxima de la Administración Pública...”**

Artículo 3. **“La Administración Pública estatal se integrará con las Secretarías y Entidades Administrativas** cuyas denominaciones, estructuras y atribuciones se establecerán en los Reglamentos y demás disposiciones que expida el Gobernador Constitucional del Estado en ejercicio de sus facultades constitucionales y dentro de los límites de las que la presente Ley le otorga”.

En atención a lo que prescribe el artículo 110 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la integración de la Administración Pública Estatal, deberá atenderse el principio de que no habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y los Poderes del Estado. (Ref. según Decreto No. 337, publicado en el Periódico Oficial No. 45, de fecha 14 de abril del 2000).

Artículo 4. **“La Administración Pública Paraestatal, se integrará con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fondos, los fideicomisos y demás organismos que con tal carácter cree el Congreso o el Gobernador Constitucional del Estado”.**

Artículo 6. **“El Gobernador Constitucional del Estado podrá integrar Gabinete Colegiado con los Titulares de las Secretarías y Sectores de Gabinete con las Secretarías, Entidades Administrativas y Organismos Descentralizados o Desconcentrados que estime necesarios...”**

Artículo 8. “Para los efectos de esta Ley, **las Secretarías y Entidades Administrativas que integran la Administración Pública Estatal** serán mencionadas indistintamente con su propio nombre o con la denominación genérica de dependencias.

Artículo 11. Corresponde a **los Titulares de las Dependencias** la ejecución de los acuerdos y el trámite y resolución de los asuntos de su competencia; pero para la mejor organización del trabajo, **podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 12 y 15 cualesquiera de sus facultades, con excepción de las que por**

disposición de la Ley o del reglamento respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares”.

Artículo 13. “**Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias podrán contar con órganos administrativos y desconcentrados** que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables”.

(énfasis agregado por la autora)

Es evidente que la legislación sinaloense, también adopta las modalidades de organización administrativa previstas en este trabajo, sin embargo, denomina a la organización centralizada como “estatal”, para distinguirla de la paraestatal.

Salta a la vista, una forma de organización no encontrada en las aquí estudiadas, que es a la que se refiere el artículo 6 de la citada legislación orgánica, ya que faculta al Ejecutivo estatal para integrar “gabinete colegiado”, con otros miembros de la administración pública estatal y paraestatal y, que nos hace pensar, en la creación de una especie de comisión administrativa multipartita para la atención de un asunto en particular que demande la colaboración de varios funcionarios en conjunto.

Como es evidente, del estudio de las legislaciones anteriormente descritas puede concluirse, que se adopta de manera casi igual en el ámbito administrativo local, las formas de organización administrativa del régimen federal, con la única salvedad de que en aquéllas se da la posibilidad de crear otras formas de organización, que mejor se ajustan a sus necesidades y posibilidades de hecho y derecho.

V. EL NUEVO PARADIGMA EN LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL MUNICIPIO MEXICANO

En la base de la organización del estado contemporáneo, hay por regla general, unidades o células administrativo políticas que cuentan con un cierto grado de autonomía.

Sus denominaciones varían, pero en esencia coinciden con el municipio previsto por nuestra norma fundamental.

No obstante, haciendo un recuento de la historia, en su devenir, los municipios han pasado, de ser entes autónomos a simples administradores de servicios públicos.

“Conviene recordar que, en sus orígenes, el municipio fue una institución creada por el derecho romano como título de privilegio que se confería solamente a algunas ciudades conquistadas por Roma. Cuando ellas lo obtenían, accedían a un estatus que les permitía contar con la facultad de nombrar, en asamblea de su pueblo, a los representantes y gestores comunitarios.

Ya en la Edad Media deja de ser una pura demarcación administrativa para convertirse en organismo político, dotado de leyes propias –los fueros- aplicadas por sus mismas autoridades. Era entonces la única limitante la autoridad del rey, central por antonomasia”¹⁸.

Al respecto, conviene decir que, la primera parte del artículo 115 constitucional determina que: “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...”.

¹⁸ Díez De Urdanivia Fernández, Xavier (2003), *El Sistema Federal Mexicano, Antecedentes, Evolución y Perspectivas*, México, Editorial FUNDAP, p. 99

No obstante de que el Artículo 115 ha sufrido reformas, la gran mayoría han sido orientadas a modificaciones de carácter electoral. En cambio, las modificaciones en materia de competencias fiscales y administrativas han sido escasas y no conceden los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios para una planeación democrática participativa y desde la misma base territorial de la sociedad.

Cabe hacer notar que, a pesar de que le es conferida por la propia Constitución, autonomía plena, la misma se encuentra acotada por límites normativos que restringen su ámbito de operación, pues carece de potestades legislativas y jurisdiccionales, en sentido estricto, que le sean propias.

Asimismo, y referente al tema de la autonomía plena de los municipios, y continuando con las apreciaciones de Díez de Urduy, cabe agregar que “la Constitución pareciera insertarlo en el marco jerárquico de la autoridad estatal como un nivel sometido al gobierno de cada entidad federativa, pues adicionalmente a lo dicho, sujeta su acción a las leyes internas de los Estados y, contrario sensu interpretado el precepto constitucional, a la autoridad superior del gobierno estatal, pues cuando dispone que “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del estado”, en realidad confiere al ayuntamiento un carácter administrativo supeditado sin intermediaciones al gobierno de la entidad, que como sabemos cuenta con un solo órgano ejecutivo, con un solo legislativo y sólo una rama jurisdiccional.

De igual forma afirma lo siguiente: “...el municipio es una colectividad territorial relativamente autónoma, descentralizada administrativa, financiera y políticamente, pero circunscrita en la estructura jurídico-administrativa de cada estado y sometida, por tanto, al régimen jurídico unitario interno”¹⁹.

¹⁹ Ídem, pp. 100 y 101

El Doctor Carlos Quintana Roldán, nos manifiesta con toda certeza que “el Municipio dentro del Estado es...una forma, nivel o instancia de gobierno, definida en sus perfiles por la propia Constitución. El Municipio participa de los atributos propios del poder público, principalmente de: *Imperium*, que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno”²⁰.

En referencia a esos órganos de gobierno que llevan a cabo las labores de imperio, podemos afirmar, con base en la legislación primaria y secundaria, que el Ayuntamiento, es el órgano máximo de decisión en el municipio.

1. EL AYUNTAMIENTO, LAS COMISIONES DE ADMINISTRACIÓN Y LOS ORGANISMOS AUXILIARES

Primeramente, es menester señalar, lo que nuestra Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 115 respecto a los municipios y su organización:

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

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

.....

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local

²⁰ Quintana Roldán Carlos F. (2001), Op. Cit., pp. 17 y 18.

prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

.....

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

.....” (énfasis agregado por la autora)

En palabras del Dr. Quintana, el ayuntamiento viene a ser “el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado”²¹.

²¹ Ídem, p. 205.

El presidente es la persona que tiene a su cargo la ejecución de los acuerdos tomados por el ayuntamiento; los regidores aquellos en quienes radica la potestad decisoria en concreto debido a su mayor número, mientras que los síndicos representan los intereses del municipio libre.

Las constituciones políticas estatales, así como las leyes orgánicas de cada municipio, establecen el número de integrantes del ayuntamiento, atendiendo a sus características propias, población, presupuesto, actividades a realizar, etc.

Entre las materias en que legalmente puede tomar acuerdos y resoluciones el ayuntamiento, se encuentran generalmente las relativas a la materia de gobierno y régimen interior; administración pública municipal; desarrollo urbano y obra pública; servicios públicos, hacienda pública municipal; desarrollo económico y social; educación y cultura, asistencia y salud públicas, así como en lo relacionado con la participación ciudadana.

El ayuntamiento, para la mejor atención de las tareas y cuestión propias del municipio, se divide en comisiones por materia, creadas por las leyes orgánicas municipales respectivas y que suelen ser de: Hacienda, de Policía y Seguridad Pública, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Gobernación, de Salud y Asistencia Social, entre muchas otras, en donde quedan asignados cada uno de los integrantes del citado órgano máximo de gobierno. A estas comisiones se les llama de “administración o de gobierno”.

Existen además, diferentes organismos o entes auxiliares del gobierno municipal en el ejercicio de sus funciones, como lo son los cuerpos de policía, bomberos, oficiales administrativos, secretarios, directores, jefes de departamento, jefes de área, etc. los cuales sin pertenecer propiamente al ayuntamiento, desempeñan tareas necesarias para la correcta y eficaz gestión de aquél, tales como el despacho de asuntos en las oficinas de gobierno municipal, la recaudación de ingresos y la realización de egresos municipales, la permanencia del orden público, etc.

Por último, no podemos pasar por alto lo manifestado por Martinelli en lo tocante al tema de la problemática municipal, en donde afirma que “La problemática municipal constituye una de las principales cuestiones por resolver para llevar adelante una política genuinamente descentralizadora, constructora de alternativas regionales para el desarrollo. Sin embargo, desde la supresión de los municipios en el Distrito Federal y su transformación en Delegaciones (Quintana Roldán, 1995: 107-117), se observa un abandono de lo que el Constituyente de 1917 pensó como el primer nivel de gobierno y el espacio territorial primordial para el ejercicio de la soberanía popular reconocida en el Artículo 39 constitucional.

En el recuento breve de algunos aspectos de la política del sexenio 2000-2006 prefigura un combate decidido a los derechos colectivos de carácter social y, si se ve el asunto desde el ámbito de la reflexión constitucional, no aparecen las reformas necesarias para dotar al municipio de los instrumentos necesarios para reivindicar su soberanía como primer nivel de gobierno²².

2. LA SOBERANÍA DEL MUNICIPIO EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO

El 21 de agosto del año 2000, nuestro actual presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox, instaló la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, que entre otras cosas, se ocupó de los temas: federalismo, descentralización y autonomía.

La discusión se avocó a diecisiete temas, mismos que se enfocaron principalmente en el federalismo y descentralización, autonomía, municipio. De dichos temas, doce tienen relación con el objeto de la presente propuesta²³:

²² Martinelli, José María (Coord.) (2002), *Políticas públicas en el Nuevo Sexenio*, México, Primera edición, Universidad Autónoma Metropolitana, p. 230.

²³ Muñoz Ledo, Porfirio (coord.) (2001), *Comisión de estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México.

1. Redistribución de facultades a los gobierno locales
2. Carácter compensatorio del sistema federal
3. Estructura hacendaria del sistema federal.
4. Órdenes intermedio de gobierno y formas de asociación horizontal.
5. Traslado de los poderes federales.
6. Autonomía de los pueblos indios.
7. Competencia de los municipios.
8. Agenda de la reforma municipal.
9. Redefinición del poder municipal.
10. Nuevos municipios.
11. Reforma de los sistemas electorales municipales.
12. Soberanía municipal.

Dicho lo anterior, concluimos que, dado que el papel de los municipios puede resultar de vital importancia dentro de la estructura interna del Estado, toda vez que es el órgano de la administración pública que tiene una muy estrecha relación con los ciudadanos y quien mejor puede percibir las necesidades de los gobernados, así como también, es quién se encarga de brindar los servicios públicos como agua potable, alcantarillado, alumbrado

público, seguridad pública, etc., es imperante brindarles una mayor autonomía a los mismos, que les permita tener un desarrollo sustentable y con ello un mejor desempeño de su papel en el ámbito político, social y económico.

Por ello, se reitera la necesidad de darle mayor autonomía en su desempeño para efecto de tener un mejor margen de maniobra que le permita contribuir a los puntos anteriormente descritos.

3. LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO EN EL MARCO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Por lo que hace a la actual administración pública, del gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada, se hace imperante, hacer mención al Plan Nacional de Desarrollo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de Nuestra Carta Magna, así como lo dispuesto por los artículos 20 y 21 de la Ley de Planeación; nuestro Presidente, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal cumplió con la obligación de hacer que del Sistema Nacional de Planeación Participativa emanara el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, lo cual resulta de vital importancia en nuestro devenir actual, dado que, a dicho Plan se encuentran sujetos obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Como consecuencia de lo anterior, y para efectos del presente estudio, conviene acotar nuestra atención al Capítulo 7 del Plan antes citado²⁴, intitulado Área de Orden y Respeto; que en su parte conducente, bajo el numeral 7.3.4 Relaciones entre los Poderes de la Unión y un Auténtico Federalismo²⁵, de donde es posible destacar, lo siguiente:

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, México, 2001, pp. 127-151

²⁵ Ídem, p. 139

“El desequilibrio observado históricamente en las relaciones entre las diversas instancias de autoridad del Estado mexicano tuvo importantes repercusiones: limitó el desarrollo de la democracia, distorsionó mecanismos de representación política, obstaculizó la debida interacción de los poderes, atrofió mecanismos de contrapeso entre poderes, desalentó deliberaciones en torno al interés público, dificultó el debido escrutinio y control sobre las decisiones gubernamentales, favoreció abusos de autoridad en perjuicio de los derechos básicos de las personas y minó el adecuado desarrollo del país. **En el ámbito federal esto se reflejó negativamente en el vigor de la autonomía política de las instancias estatales y locales de gobierno, en sus capacidades de gobierno y en el despliegue de las potencialidades de las sociedades regionales.**

Todo ello desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país.

El desequilibrio entre los poderes se expresó en un ineficiente predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, a la vez que debilitó la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

El gobierno federal desempeña todavía funciones que pueden ser directamente asumidas por los gobiernos de entidades federativas y municipios... La capacidad de las instancias locales de gobierno para, por sí mismas, recaudar y generar recursos, se ha limitado desde el centro.

La toma de decisiones sobre el destino y aplicación de recursos está todavía acotada de manera desproporcionada por los poderes federales.

En el último lustro se avanzó en la descentralización de las políticas de educación, salud, infraestructura social... La mayor debilidad de este proceso es que se trató de una descentralización concebida y ejecutada desde el centro con escasa participación de estados

y municipios y generalmente se limitó sólo a la transferencia de recursos, sin tomar en cuenta de manera suficiente aspectos de adaptación regional o de aseguramiento del impacto deseado”.

Para los efectos de intentar cumplir con estos propósitos, el Plan Nacional de Desarrollo²⁶, también contempla una serie de estrategias, que conviene por lo menos enumerar, para nuestro conocimiento y que finalmente, nos permiten tomar la pauta para medir que tanto se han aplicado las mismas, desde el punto de vista de la percepción generalizada de nuestro entorno social:

1. Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.
2. Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.
3. Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.
4. Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.
5. Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.
6. Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas
7. Impulsar el federalismo en materia económica.

²⁶ Ídem, p. 141

8. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

Ahora bien, y no obstante, que el numeral antes transcrito del Plan Nacional de Desarrollo, reconoce la problemática real que vive la estructura de la Administración Pública tanto federal como local, y asimismo establece una serie de estrategias anteriormente señaladas; es ineludible pensar, que poco se ha visto reflejado en la implementación de políticas públicas, que permitan, la redefinición de competencias que asignase mayores atribuciones y responsabilidades a entidades federativas y municipios, que tanto necesita nuestro país a manera de reforma integral que coadyuve en el mejoramiento del desempeño de las funciones de la Administración.

Por lo que, podemos afirmar, que hasta en tanto no se tomen medidas efectivas que deriven en la solución de la problemática arriba planteada, lo plasmado en el multicitado Plan, solo quedará como tantas otras veces, en simples buenas intenciones por parte del Gobierno Federal.

4. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

“Las finanzas públicas son una de las cuestiones que los gobiernos locales municipales tienen como fundamentales, ya que éstas son uno de los principales problemas estructurales que limitan su actuación y desarrollo. Sobre todo en materia de ingresos, los gobiernos municipales tienen su principal obstáculo, ya que tenemos, por un lado, una alta dependencia de los recursos provenientes de los otros órdenes de gobierno: federal y estatal; esto se debe, fundamentalmente, a la actual forma y estructura del sistema nacional de coordinación fiscal que, tiene características altamente concentradoras y excluyentes en su configuración y operación: concentración de facultades y potestades tributarias en la federación y distribución inequitativa de recursos a los otros órdenes de gobierno, estatal y, por supuesto, municipal. Los estados y municipios, al adherirse al sistema nacional de

coordinación fiscal, prácticamente abdican o renuncian a sus facultades tributarias a favor de la federación, esto es, que ni los estados ni los municipios tienen la capacidad o potestad de instituir impuestos, ya que podría caer en la doble tributación.

Por otro lado, los gobiernos municipales carecen de fuentes internas que les permitan fortalecer sus finanzas y disminuir la dependencia de los recursos de sus fuentes externas”²⁷.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, instrumento jurídico que se utiliza para la federalización de impuestos, es decir, para la concentración de los ingresos tributarios en la federación y de ahí, se realiza una distribución de lo recaudado para los Estados y los municipios, pero que, sin embargo, ha sido muy discutido la equidad con la que se hecho dicha distribución.

Lo anterior, ha sido como consecuencia de los limitados criterios de distribución de los recursos que no han tomado en consideración, por ejemplo, el grado de marginalidad de los municipios.

Sobre este rubro, es importante destacar nuevamente, lo que el Profesor Investigador del área de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Juan Mendoza Pérez²⁸, señala al respecto:

“El sistema nacional de coordinación fiscal tuvo y tiene sus efectos positivos: uniformar la tributación (evitar la múltiple tributación) e incrementar la recaudación, por un lado, y por otro, tiene sus efectos “perniciosos” dado que significó la consolidación de un proceso de centralización fiscal en la federación, a su vez, que propició una dependencia y subordinación financiera de los estados y municipios.

²⁷ Martinelli, José María (Coord.) (2002), pp. 233 y 234

²⁸ Ídem, p. 235

Esto genera una fuerte concentración de la estructura de ingresos municipales en los flujos de recursos de la federación, lo cual, desde una perspectiva amplia, limita el accionar del ayuntamiento y pone en entredicho sus capacidades como agente de desarrollo local.

Cada vez más la hacienda pública municipal se sujeta a las restricciones que la adhesión al sistema de coordinación fiscal representa y al beneficio de participar en la recaudación fiscal federal en los montos y plazo que determinen las legislaturas locales.”

Es por ello que, asimismo se hace necesario, que el gobierno federal, al momento de redistribuir los recursos para los gobiernos estatales y estos, a su vez, para los gobiernos municipales, se abstengan de “etiquetar” dichos recursos, es decir, en la actualidad es una verdad por todos conocida, que los recursos que se aprueban destinar para los municipios, ya están predeterminados para que rubros en específico se va utilizar el mismo.

El problema de esta etiquetación de los recursos es que trae como consecuencia que, si el municipio que es quien mejor conoce la problemática de su localidad quisiera invertir en diversos rubros a los que se destinaron los recursos, el mismo, se encuentra imposibilitado para hacerlo.

De igual forma, hay que atender, los problemas que a nivel interno padece la estructura de la administración pública municipal, tales como, la escasa capacidad administrativa, falta de preparación de sus funcionarios para fortalecer la capacidad de generar recursos propios, que indudablemente inciden, en la debilidad de las finanzas públicas.

Por consiguiente, para lograr que la descentralización de la administración pública municipal realmente funcione y eficiente su función dentro del marco de la estructura organizacional del estado, es preciso que se tomen otras medidas, como son:

- a) Disminución de la dependencia financiera respecto de los gobiernos federales y locales.
- b) Eficientar sus fuentes internas de recaudación.
- c) Racionalizar el gasto administrativo.

Asimismo se hace presente, la necesidad de que para que estos cambios puedan ser viables y por ende efectivos, se hagan las modificaciones correspondientes tanto en la Ley de Coordinación Fiscal, que es el ordenamiento marco que regula el reparto de los recursos; las Leyes locales de Coordinación Fiscal; así como el decreto de presupuesto de egresos de la federación, en donde se prevé las erogaciones que van a ser canalizadas a los municipios pero que en la actualidad inevitablemente ya están arregladas con los respectivos Estados.

Por último sería preciso modificar en su parte conducente el artículo 115 de Nuestra Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior en virtud de que, por lo que hace al artículo 115, tendría que hacerse un estudio minucioso de las fracciones III y IV con el objeto de que se permita que el municipio tenga una mayor participación en la toma de decisiones que les corresponde, ya que, como todos sabemos, los municipios dependen directamente de las determinaciones hechas por las legislaturas de los Estados, en virtud de no contar con una propia. Respecto a la fracción IV en relación con el control y mejor regulación de la hacienda pública de los municipios.

5. PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Partiendo de la base que, los gobiernos municipales requieren de autonomía, así como de un acertado control y fiscalización de la administración en un universo de

legitimidad de la estructura de la administración pública, así como de las autoridades que la integran; asimismo, se requiere de una capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad. En síntesis, el municipio es la clave de la descentralización.

De igual forma, es preciso señalar las principales razones por las que se considera, se debe realizar la descentralización del municipio:

- a) Para descongestionar administrativamente el Gobierno central
- b) Para mejorar la administración del Estado
- c) Para acercar la administración al ciudadano
- d) Para fortalecer otras instancias del Estado
- e) Para limitar el poder del Gobierno Central
- f) Para involucrar en las tareas del gobierno a otros sectores
- g) Para mejorar la atención al territorio
- h) Para facilitar un desarrollo territorial equilibrado
- i) Para apoyar la planificación estratégica local
- j) Para incorporar zonas o regiones marginales
- k) Para mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos
- l) Para controlar mejor el territorio
- m) Para mejorar el cobro de impuestos
- n) Para racionalizar las inversiones del Gobierno Central
- o) Para evitar las emigraciones hacia las ciudades y ordenar el flujo migratorio
- p) Para descongestionar las grandes ciudades.

En efecto, si partimos de la base que, de acuerdo con cifras del INEGI, existen 2,445 municipios en el país, en donde, Oaxaca tiene 570, le siguen Puebla con 217 y Veracruz con 210. Por su parte, Baja California y Baja California Sur cuentan sólo con 5 cada uno ²⁹, de los cuales, la gran mayoría, se hace visible, que no cuentan con lo

²⁹ Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2000

indispensable para su desarrollo, y mucho menos cuentan con la infraestructura para satisfacer sus necesidades básicas, en perjuicio de sus habitantes, de los estados y de la Federación.

Para hablar de una verdadera autonomía de los municipios en su toma de decisión, se debe considerar a la descentralización de estos, respecto de la federación y de los Estados para favorecer su desarrollo y por el ende el mejoramiento en las condiciones de vida de los habitantes del país.

Al efecto, cabe apuntar lo que Mauricio Merino³⁰, señala en relación con la descentralización de los municipios:

“Los municipios se han mantenido al margen de la reforma estatal y han sido empleados como mero instrumento en la contienda por el poder nacional. Así, tanto en la economía como en la política, la reforma estatal ha transcurrido por un proceso de (des)centralización en el que, no obstante, los municipios han asistido como espectadores.

¿Convendría modificar esa tendencia para asignarles un papel más activo a los pequeños gobiernos más cercanos a la sociedad mexicana? La respuesta a esta pregunta depende de los valores subjetivos que quieran adoptarse. Personalmente, no puedo evitar la tentación de responder que sí, que la descentralización llevada hasta los municipios sembraría en México una nueva cultura política y administrativa que, con los años, sería indispensable para una verdadera transformación más moderada: en rigor, los municipios pueden seguir siendo el eslabón débil de la cadena.”

Por ello, es indispensable se haga una mayor transferencia de recursos que permitan evitar desequilibrios e inequidades dentro de la estructura de la administración pública, ya

(<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/capsulas/2002/geografica/municipios.asp?c=813>)

³⁰ Méndez, José Luis (compilador) (2000), *Lecturas básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, Colegio de México, pp. 420 y 421

que podemos detectar que la centralización de los recursos produce problemas como los que a continuación se mencionan:

a) Al existir una concentración de los presupuestos en todas las materias, en las capitales de los estados, provoca que los municipios, al ser incapaces para cubrir las necesidades de su habitantes, estos, tengan que concentrarse en las capitales de los estados, en la misma proporción en que en los municipios, no fluyan los recursos.

b) Dado la complejidad del aparato administrativo, se han pasado por alto la creación y ejecución de programas sociales que debieran ser prioritarios en el ámbito municipal, dentro de la gestión gubernamental.

Asimismo en la presente investigación no se pasa por alto que, la falta de profesionalización en el ámbito municipal de las personas que componen los ayuntamientos de los municipios, así como la ineficiente rendición de cuentas que se ha venido dando en esta parte de la estructura de la administración pública, ha provocado una gran desconfianza en ellos, toda vez que, en diversas ocasiones se ha hecho notorio el enriquecimiento de sus funcionarios sin que se haya hecho nada al respecto.

Sin embargo, cada día se hace más indispensable la descentralización de las funciones de educación, salud, desarrollo urbano y vivienda; que, por un lado, ayudaría a la administración pública federal a descargar la enorme cantidad de atribuciones que les han conferido y por el otro, a que los estados y los municipios al tener participación en estos rubros, asuman una mayor responsabilidad respecto de sus gobernados.

En consecuencia, se debe transferir a los gobiernos locales, en forma íntegra, facultades, atribuciones y competencia, de modo que cuenten con los recursos y el personal para atender las demandas, problemas o expectativas de la ciudadanía. Además de manejar sus recursos, ello implica también decidir en qué y como usarlos.

No obstante lo anterior, al momento de que se haga una distribución equitativa de los recursos, no se puede pasar por alto, ni mucho menos ignorar, que algunas regiones del país están más desarrolladas que otras, por lo que también se debe buscar equilibrar el desarrollo municipal.

Lo que hace visible que, la Federación no puede ignorar que la falta de autonomía de los Estados y de los municipios hace que haya un freno al desarrollo y por tanto, una merma en la capacidad de respuesta por parte de la estructura de la administración pública estatal y municipal a los problemas reales que afectan dichos entes de gobierno.

Cierto es, que existen opiniones que afirman que si les otorgan atribuciones a los estados, se les brindan recursos suficientes, y se les dota de la infraestructura necesaria para la encomienda, aún así, no podrían con la responsabilidad; sin embargo, se hace imperante que se les brinde esa oportunidad, así como también esa obligación de cumplir con mayor número de responsabilidades en la medida que la federación, haga una mejor distribución de los recursos, sin olvidar claro, las regulaciones necesarias, a fin que se creen mecanismos eficaces de rendición de cuentas y la efectiva aplicación de sanciones para aquellos que no cumplan con sus obligaciones respectivas, llámense funcionarios de los estados y de los municipios.

Tal y como cita el autor Ubiarco Maldonado³¹, respecto al municipio, en el que hace referencia a lo expresado por Victoria E. Rodríguez, que al efecto señala lo siguiente:

“Aunque la Constitución y los códigos legales de México hacen hincapié en el “municipio libre” y su autonomía en lo que se refiere a sus propios asuntos, el sistema político tan centralizado ha impedido tradicionalmente que los municipios ejerzan la libertad y la independencia que les prometiera la Constitución. Como se dijo al principio de este capítulo, no puede

³¹ Ubiarco Maldonado, Juan Bruno (2002),” *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, México, p. 158

refutarse la percepción generalizada de la aplastante centralización del sistema mexicano; como hemos visto, la estructura clientelista del sistema se extiende desde el presidente hasta los niveles más bajos del gobierno municipal. Este intercambio de favores, recíproco pero asimétrico para obtener apoyo político, ha consolidado el sistema político durante decenios –de hecho, durante siglos- porque el legado profundo de los lazos de patrón –cliente data del periodo colonial. Al igual que otras naciones latinoamericanas, México ha estado dominado por un centro fuerte, pero es un centro significativamente reforzado por sus clientes en la periferia. Es decir, es un sistema que brinda oportunidades para que las elites políticas locales influyan sobre las decisiones tomadas en el centro.”

Al respecto, podemos decir que, con la llegada de Vicente Fox en el año 2000 a la Presidencia, se he venido dando, aunque a pasos un tanto lentos, esa transición esperada, ya que es ineludible que las condiciones a las que Victoria E. Rodríguez hace referencia, son en las que predominaba en el poder el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tanto en el ramo federal como local.

De igual forma Ubiarco Maldonado, hace referencia a lo manifestado por el ex Secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán, sobre el centralismo:

“En una época en el que centralismo “se ha agotado”, la Federación debe quedar únicamente con las funciones indispensables para asegurar la soberanía, la unidad y la seguridad nacionales; para garantizar el régimen político, la vigencia de las normas de convivencia y las garantías individuales..... el centralismo, ha dejado de ser útil para estimular el desarrollo nacional y el bienestar colectivo, ahora es “un obstáculo” que ha

impedido hasta el planteamiento de los problemas locales y ha generado “subordinación” entre los tres niveles de gobierno”³².

Asimismo, y considerando que el presente trabajo de investigación propone la descentralización del municipio dentro de la estructura de la administración pública, que permita la autonomía de estos en rubros de interés general y social, en pro del desarrollo de la población del país.

Es menester agregar que, en virtud de que la simple y llana descentralización no necesariamente se traduciría en desarrollo, ni en eficiencia administrativa ni mucho menos en capacidad de cumplir con sus responsabilidades municipales, es menester contemplar, la inclusión del servicio civil de carrera municipal, que permita por un lado, la sana existencia de sistemas de contratación y ascensos en función del mérito y la profesionalización; y por otro lado, la garantía de que, aquellas personas que pertenezcan a la administración pública municipal, son funcionarios de experiencia y por ende capaces de cumplir con las responsabilidades que les corresponden.

Por lo que, en aras de lograr el objetivo anteriormente citado, podemos tomar como clara referencia lo acontecido dentro de la estructura de la administración pública federal que, a partir del 3 de abril del año 2003, en que fue aprobada por el Senado de la República la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril del mismo año, y cuya vigencia comenzó el día 7 de octubre de ese año.

Asimismo ésta ley, también tuvo como propósito garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito profesional y como una forma de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad.

³² Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, Op. Cit. Cita La Jornada (24 de mayo de 1995), número 3846, pp. 1 y 14

Ya que no debemos olvidar que, para que una administración pública como en el presente caso lo es la municipal, funcione de manera adecuada, también se hace preciso que exista continuidad en las políticas y programas implementados que permitan brindar seguridad jurídica a los ciudadanos para que contribuya a la generación de confianza entre estos últimos, para efecto de que esto repercuta en el impulso del desarrollo de las actividades de la administración pública municipal.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Por órgano de la administración debemos entender el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo, de cada uno de los niveles de gobierno, y que desde el punto de vista orgánico depende de éste.

SEGUNDA: La administración pública se divide en centralizada y paraestatal, comprendiendo esta última, a los organismos descentralizados, a la empresa pública y a los fideicomisos.

TERCERA: La administración pública centralizada está conformada por aquellas dependencias administrativas que están, subordinadas de manera directa al Ejecutivo, de donde se desenvuelven jerárquicamente una serie de poderes de mando, decisión, revisión, sanción, resolución de conflictos de competencia, etc.

CUARTA: La desconcentración administrativa implica la creación de entidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal, y que son creadas para un eficaz y más flexible despacho de los asuntos, ya que reduce la carga de trabajo de los órganos superiores y presta mayor especialización a los asuntos sometidos a las mismas.

QUINTA: Los órganos desconcentrados guardan competencia derivada de la Administración Central, carecen de patrimonio propio, pues se les asigna un presupuesto y carecen, además, de un alto poder de decisión, pues las decisiones más importantes son tomadas, ineludiblemente, por el titular del órgano del cual dependen y, se caracterizan, por su autonomía técnica, que implica la facultad de decisión limitada y la capacidad de gestión para la eficaz y pronta resolución de asuntos.

SEXTA: Los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o reglamento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que son creados con el fin de satisfacer una necesidad general, realizar la actividad de empresa, la prestación de servicios públicos, que administran y explotan bienes de dominio público, que prestan servicios administrativos, financieros, que distribuyen artículos de primera necesidad o que lleve a cabo tareas de asistencia técnica y desarrollo económico.

SÉPTIMA: La delegación de facultades supone el “traspaso” de ciertas facultades de un funcionario de alta jerarquía a sus subordinados u a otros servidores de distintas dependencias, con el fin de realizar una descarga de trabajo, con el fin de resolver más rápidamente y con mayor eficacia los asuntos que se les encomienden.

OCTAVA: La empresa pública es aquella donde la administración pública federal, centralizada o paraestatal, posee en su haber la titularidad de la mayoría del capital social de una sociedad mercantil, cooperativa, o de una sociedad o asociación civiles o en sí, la capacidad mayoritaria de la toma de decisiones en tal o cual empresa.

NOVENA: La publicidad del fideicomiso se dará, cuando como fideicomitentes actúen alguna de las entidades del gobierno, cuando los bienes destinados al fin lícito sean propiedad gubernamental o cuando el fin para el que se busca la creación del fideicomiso tenga por objeto satisfacer una necesidad de carácter general.

DÉCIMA: La excesiva concentración del poder en la Presidencia de la República desvirtuó el esquema constitucional de división de poderes y exacerbó la centralización de la vida política, económica y social del país. Estos desequilibrios afectaron a los otros poderes federales y debilitaron la vigencia del pacto federal a partir de un centralismo que soslayó el enorme potencial y las funciones básicas de los gobiernos locales.

DÉCIMA PRIMERA: Sobre la división de poderes se construye la democracia, en la medida que se fortifique esta división, se puede determinar su vigencia.

DÉCIMA SEGUNDA: La estructura de la administración pública en México, adolece de vicios centralistas.

DÉCIMA TERCERA: El poder con el que cuenta la Administración Pública Federal, ha hecho que esto vaya en detrimento de los estados y principalmente de los municipios, ocasionado invariablemente, entre otras cosas, inequidad en el ingreso y gasto públicos.

DÉCIMA CUARTA: Con el objeto de garantizar una mayor capacidad por parte de las autoridades municipales, para enfrentar las responsabilidades que derivan de la descentralización de estos respecto de la administración pública federal, se debe impulsar la creación del servicio civil de carrera municipal, a efecto de no mermar la autonomía de estos con relación a los demás poderes de la unión.

DÉCIMA QUINTA: La autonomía de los municipios en su toma de decisión, relacionados directamente con proyectos como los de vivienda, salud y educación, contribuiría enormemente al desarrollo del país, en pro del bienestar social.

DÉCIMA SEXTA: En la medida en que fluyan mejor los recursos en los tres niveles de gobierno: federal, estadual y municipal; lograremos que crezca económicamente el país y, por ende, se hará visible un verdadero desarrollo, tanto económico, político y social.

DÉCIMA SÉPTIMA: Al ser la Administración Pública Federal, la que absorbe el mayor número de facultades dentro de la compleja estructura organizacional del Estado, se crea un problema de competencias que genera un problema en el desarrollo de los Estados, pero principalmente de los Municipios.

DÉCIMA OCTAVA: Es necesaria una reordenación fiscal en el ámbito federal, que permita que, las participaciones que se les entregan a los estados de la federación, a su vez, las entreguen en mayor cantidad a los municipios.

DÉCIMA NOVENA: Para efecto de evitar que los recursos que les son destinados los municipios sean susceptibles de ser desviados a otros gastos diversos a los que requiere su población, se propone la creación de un organismo de control que tenga las facultades para imponer las sanciones necesarias a los funcionarios que cometan delitos en estos rubros.

VIGÉSIMA: Para que se dé una efectiva descentralización y por ende mayor autonomía de los municipios, es necesario que vaya acompañado de otros factores como lo son la transferencia de recursos económicos, humanos, así como la creación del marco legal que regule dicha descentralización.

VIGÉSIMA PRIMERA: Por su parte, los municipios tienen la obligación inherente de eficientar su capacidad interna de recaudación que le permita a su vez, debilitar la gran dependencia que tiene para con los gobiernos federal y local.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel (1998), *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, México, segunda Edición, Editorial Porrúa.

Arteaga Nava, Elisur (1997), *Constitución, Política y Realidad*, México, Siglo XXI editores.

Carpizo, Jorge (1973), *La constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México

Carpizo Jorge (2002), *El Presidencialismo Mexicano*, México, décimo sexta edición, siglo XXI editores

Crespo, José Antonio (2001), *Fundamentos Políticos De La Rendición De Cuentas*, México, Editorial ASF Auditoria Superior de la Federación

Díez De Urdanivia Fernández, Xavier (2003), *El Sistema Federal Mexicano, Antecedentes, Evolución y Perspectivas*, México, Editorial FUNDAP

Dromi, José Roberto (1978), *Instituciones de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea.

Entrena Cuesta, Rafael (1998), *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I/1, Madrid, Editorial Tecnos.

Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal, La Nueva Estructura*, México, Editorial Porrúa.

Fernández Ruíz, Jorge (2000), *Panorama en México del Derecho Administrativo*, México, Editorial Mc Graw-Hill.

Fraga, Gabino (2000), *Derecho Administrativo*, México, Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa.

García De Enterría, Eduardo et al (1999), *Curso de Derecho Administrativo I*, España, Civitas Ediciones.

Mainero, Carlos E. (2000), *La Administración Pública Mexicana*, Primera Edición, Editorial Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Martinelli, José María (Coord.) (2002), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana

Méndez, José Luis (2000), *Lecturas básicas de Administración Pública y Políticas Públicas*, México, Colegio de México.

Muñoz Ledo, Porfirio (coord.) (2001), *Comisión de estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM.

Nava Negrete, Alfonso (1998), *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica.

Quintana Roldán, Carlos F. (2001), *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa.

Serra Rojas, Andrés (1999), *Derecho Administrativo*, Primer Curso, México, Vigésima Edición, Editorial Porrúa.

Ubiarco Maldonado, Juan Bruno (2002). *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Nuevo León, Versión Electrónica

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Versión Electrónica

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Versión Electrónica

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Versión Electrónica

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Versión Electrónica

Ley Fundamental del Estado de Sinaloa, Versión Electrónica

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Versión Electrónica

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, Versión Electrónica

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, Versión Electrónica

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de México, Versión Electrónica

Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (2000). Versión Electrónica

Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, 2001. Versión Electrónica