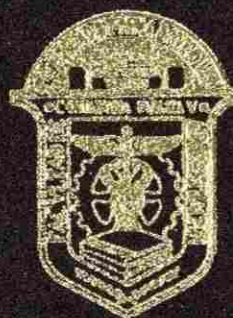
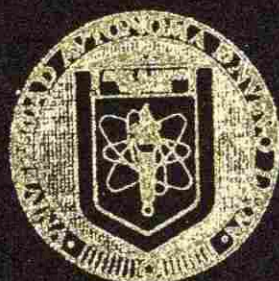


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA

Y ADMINISTRACION

SECRETARIA DE POSTGRADO



LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO
MEXICANO REFLEJO DE LA IDIOSINCRASIA
DE SU PUEBLO

TESIS

QUE PRESENTA

HERIBERTO DANTE SANTOS LOZANO

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L. JULIO DE 1990

TM

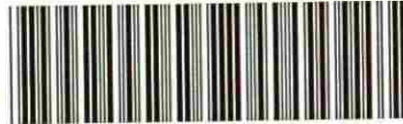
Z7164

.C8

FCPYA

1990

S2



1020073591



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



DIRECCION GENERAL DE
ESTUDIOS DE POSTGRADO



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Y ADMINISTRACIÓN

SECRETARÍA DE PROGRAMAS



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

TESIS

QUE PRESENTA

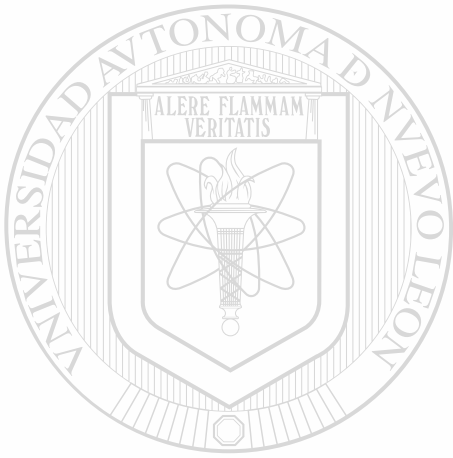
HERIBERTO DANTÉ SANTOS FLOREANO

PARA OBTENER EL GRADO

DE MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, COAHUILA DE ZARAGOZA, JUNIO DE 1960

TM
Z7164
.C8
FCP4A
1990
S2

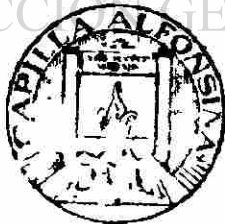


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO TESIS

62988

D E D I C A T O R I A

A MI ESPOSA: ROSA NELLY.



UANL

A MIS HIJOS: AYAX, CRISEIDA Y

BRENDA NELLY.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO MEXICANO
REFLEJO DE LA IDIOSINCRASIA DE SU PUEBLO

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO

Los Estados Unidos Mexicanos, un Estado Federal.

1.- Organización política de México.

- 1.- La gestación del Estado mexicano.
- 2.- Concepción jurídico-política del Estado Federal.
- 3.- La distribución del ejercicio del poder en el federalismo.
- 4.- La decisión de los mexicanos por un Estado Federal.
- 5.- La Constitución Política de México.
- 6.- El Poder Ejecutivo Federal.

CAPITULO SEGUNDO

Características de un Estado Central o Unitario, el Caso Francés.[®]

- 1.- Concepto de Estado Central.
- 2.- La Revolución Francesa, dos siglos de retraso.
- 3.- La V República en Francia.
- 4.- El Sistema Semipresidencial Francés.
- 5.- La Restauración del Poder Ejecutivo.
- 6.- La Organización del Gobierno.

CAPITULO TERCERO

La Administración Pública Central en un Estado Federal, el caso México.

- 1.- La función ejecutiva en el Estado mexicano.

- 2.- Dependencias de que se vale el Jefe de la Administración en México.
- 3.- Aparición de la Empresa Pública en México,
- 4.- Contradicciones de la Empresa Pública en nuestro país.
- 5.- Carácter extrajurídico de la Empresa Pública en el Derecho Positivo.
- 6.- Los recursos de los administrados frente al Estado en México.
- 7.- Algunas consideraciones sobre la Administración Pública en el Estado Central de Francia.
- 8.- Los recursos de los administrados frente al Estado en Francia.

CAPITULO CUARTO

La Descentralización Política condición previa a la Descentralización Administrativa

- 1.- México, un Estado de Estados.
- 2.- Descentralizar para Federalizar.
- 3.- Los Convenios únicos de Desarrollo, sus alcances y sus limitaciones.
- 4.- El Estado de Nuevo León, visto desde la perspectiva de la descentralización.

CAPITULO QUINTO

Síntesis a guisa de conclusiones.

CAPITULO SEXTO

Propuestas.

BIBLIOGRAFIA.

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

UNO DE LOS PRIMEROS DATOS QUE CONSIGNA LA HISTORIA DE LA HUMANIDAD ES LA EXISTENCIA DE UN CONJUNTO DE HABITANTES QUE SE ASIENTA SOBRE UN TERRITORIO DETERMINADO, AHORA BIEN, CUANDO LAS RELACIONES ENTRE LOS INDIVIDUOS QUE COMPONEN UN GRUPO NO DERIVAN ÚNICAMENTE DEL HECHO DE CONVIVIR JUNTOS, SINO DE LOS ELEMENTOS COMUNES DE CARÁCTER PSICOLÓGICO, HISTÓRICO, RELIGIOSO O ECONÓMICO, ES DECIR, CUANDO AL GRUPO LO UNE UN CONJUNTO DE FACTORES DE LOS QUE PARTICIPAN SUS COMPONENTES Y QUE SE DETERMINAN POR CAUSAS CULTURALES, GEOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS, LA POBLACIÓN ASUME LA CALIDAD DE COMUNIDAD. " LA COMUNIDAD SE CONVIERTE EN NACIÓN CUANDO ENTRA EN LA ESFERA DEL AUTOCONOCIMIENTO, CUANDO EL GRUPO ÉTNICO SE VUELVE CONSCIENTE DEL HECHO DE QUE CONSTITUYE UNA COMU-

NIDAD DE NORMAS DE SENTIMIENTO, QUE TIENE UNA PSIQUIS COMÚN INCONSCIENTE, POSEYENDO SU PROPIA UNIDAD E INDIVIDUALIDAD Y SU PROPIA VOLUNTAD DE PERDURAR EN EL TIEMPO".

LOS CONCEPTOS DE NACIÓN Y PUEBLO CON MUCHA FRECUENCIA SE UTILIZAN COMO SINÓNIMOS , ESTA IDENTIDAD O EQUIVALENCIA ES CORRECTA SI SE CONSIDERA AL PUEBLO EN SU IMPLICACIÓN SOCIO LÓGICA, PERO NO POLÍTICA, PORQUE LA NACIÓN NO ES UN CUERPO POLÍTICO, SINO PURAMENTE SOCIAL. SIN EMBARGO CUANDO UNA COMUNIDAD NACIONAL DECIDE ORGANIZARSE POLÍTICAMENTE SE CONVIERTE EN UNA SOCIEDAD POLÍTICA QUE OPERA IPSO FACTO MEDIANTE UN ORDEN JURÍDICO QUE ES EL QUE ESTABLECE SU ESTRUCTURA ORGÁNICA. AHORA BIEN CUANDO EL PUEBLO EN SENTIDO SOCIO LÓGICO CON SU POBLACIÓN ASENTADA EN UN CIERTO

TERRITORIO SE ORGANIZA JURÍDICAMENTE SE CREA EL ESTADO.

HABLAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE UN ESTADO Y PARTICULARMENTE DEL NUESTRO, NO CONSISTE EN HABLAR ÚNICAMENTE DEL CONJUNTO DE NORMAS QUE REGULAN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. SINO, DEL SUSTENTO CONSTITUCIONAL, QUE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS, JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS ENCUENTRAN EN EL DERECHO VIGENTE, DE AHI QUE, LA IDIOSINCRASIA DE UNA NACIÓN NECESARIAMENTE TENDRÁ QUE REFLEJARSE EN LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS DE QUE SE VALE EL ESTADO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES Y OBJETIVOS QUE SE LE TIENEN ASIGNADOS, EN EL CASO DE MÉXICO, DE LO QUE NOS OCUPAMOS EN ESTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN, ES DE LOS POR QUÉS, ES DECIR, DE LOS FACTORES SOCIALES, CULTURALES, ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y PSICOLÓGICOS QUE ESTÁN SUPERPUESTOS O DETRÁS DE LAS GRANDES DECISIONES QUE COMO NACIÓN, MÉXICO SE HA DADO A TRAVÉS DE SU HISTORIA.

LA IDIOSINCRASIA QUE VIENE DE LAS RAÍCES GRIEGAS (IDIOS), PROPIO, Y (KASIS), TEMPERAMENTO, ES DECIR EL TEMPERAMENTO O CARACTERES PROPIOS DEL SER NACIONAL, SE ENCUENTRAN ENFATIZADOS EN EL PERFIL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES, UNO DE LOS PROPÓSITOS DE ESTE TRABAJO LO CONSTITUYE EL DE REVISAR Y ANALIZAR LOS DISTINTOS FACTORES O ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA IDIOSINCRASIA DE LA NACIÓN MEXICANA PARA QUE, PARTIENDO DE UN AUTOCONOCIMIENTO COMO PUEBLO ESTEMOS EN CONDICIONES DE PROPONER NUEVAS CONDUCTAS Y PRÁCTICAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS QUE REDUNDEN EN EL FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO DEL PAÍS, EN LA LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EN EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.

EN EL CAPÍTULO PRIMERO ABORDAMOS LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO. LA GESTACIÓN Y ORIGEN DEL MISMO Y EL POR QUÉ, A NUESTRO JUICIO DE LA TRASCENDENTAL DECISIÓN POLÍTICA DE LOS MEXICANOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

EN ESTE CAPÍTULO QUEREMOS HACER NOTAR QUE LA ADOPCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO, NO TAN SÓLO OBEDECE A CAUSAS DE ORIGEN HISTÓRICO O POLÍTICO, SINO A UNA SERIE DE ELEMENTOS DE CARÁCTER PSICOLÓGICO QUE SON PRODUCTO DEL DESCUBRIMIENTO Y LA TRAUMATIZANTE CONQUISTA Y COLONIZACIÓN DE MESOAMÉRICA.

EN EL CAPÍTULO SEGUNDO HEMOS QUERIDO CONFRONTAR AL FEDERALISMO MEXICANO, CON LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA, LAS INSTITUCIONES JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS DE UN ESTADO CENTRAL O UNITARIO. FRANCIA NOS PARECE UN BUEN EJEMPLO, PORQUE A PESAR DE SU EXTRAORDINARIA TRADICIÓN DEMOCRÁTICA, SU ALTO DESARROLLO INDUSTRIAL Y LA OSCILACIÓN ENTRE UN SISTEMA PARLAMENTARIO Y OTRO SEMIPRESIDENCIAL SU CONSTITUCIÓN O CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS LO SITUAN EN EL ÁREA DE LOS ESTADOS SIMPLES O UNITARIOS.

LA RAZÓN O MOTIVO DE CONFRONTAR EL FEDERALISMO MEXICANO CON FRANCIA, OBEDECE A QUE EL ESTADO FRANCÉS ES UN ESTADO FUNDAMENTALMENTE CENTRALIZADO, ORDENADO POR COMPLETO ALREDEDOR DEL PRINCIPIO DE LA UNIDAD, AUN SIN EMBARGO, ADMITE POR RAZONES NO TANTO DE COMODIDAD SINO POR NECESIDAD DOS MODALIDADES: LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN.

EN EL CAPÍTULO TERCERO, HACEMOS ÉNFASIS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL DE UN ESTADO FEDERAL, COMO EN EL CASO DE MÉXICO. EN ESTE MISMO CAPÍTULO ESTABLECEMOS UN PARALELISMO CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE UN ESTADO CENTRAL COMO EL FRANCÉS.

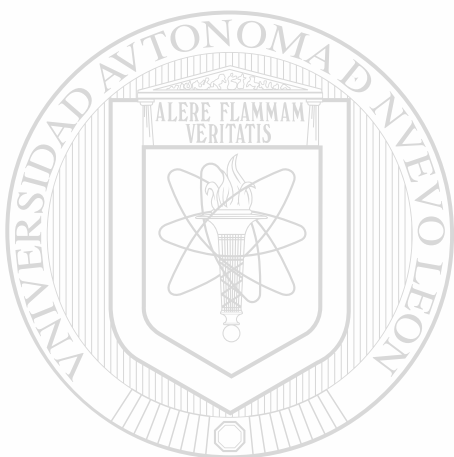
FORMA DE ESTADO QUE POR DEFINICIÓN TIENE UNA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA, EL OBJETIVO QUE SE PRETENDE ALCANZAR O ENUNCIAR, ES EL DE HACER NOTAR QUE EL CENTRALISMO NO NECESARIAMENTE SIGNIFICA -- ANTIDEMOCRACIA EN LO POLÍTICO O INEFICIENCIA EN LO ADMINISTRATIVO. ESTA PREMISA NOS LLEVA A COLEGIR QUE EN LOS ESTADOS FEDERALES, A MAYORÍA DE RAZÓN, LA DESCENTRALIZACIÓN EN LO POLÍTICO Y COMO CONSECUENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SON LOS SIGNOS QUE DEBEN CONFIRMAR LO QUE LA TEORÍA Y LA PRAXIS DEL FEDERALISMO CONLLEVAN.

EL ANHELO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, A TRAVÉS DEL TIEMPO, ES TENER LA CERTEZA QUE SU VOLUNTAD Y DESEO POLÍTICO-- SON DEBIDAMENTE INTERPRETADOS POR LOS GOBERNANTES Y ADMINISTRADORES, EN EL CAPÍTULO CUARTO ESTABLECEMOS EL IMPERATIVO QUE PARA EL DESARROLLO SANO DEL FEDERALISMO, ES NECESARIO E INDISPENSABLE-- PRIMERO DESCENTRALIZAR EN LO POLÍTICO DE LA FEDERACIÓN A LAS ENTIDADES FEDERADAS. Y COMO EJEMPLO DE LO QUE SUCEDE EN ESTOS TIEM--

POS EN MATERIA DE DESCENTRALIZACIÓN INCLUIMOS LAS ACCIONES CONCRETAS QUE EN ESTE SENTIDO HA IMPLEMENTADO LA FEDERACIÓN PARA QUE SE LLEVEN A CABO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

Y FINALMENTE, EN ALGO QUE PRETENDE SER EL PRODUCTO DE ESTE TRABAJO DE REFLEXIÓN Y DE INVESTIGACIÓN, PROPONEMOS -- CUATRO LÍNEAS DE CONDUCTA O PAUTAS A SEGUIR QUE HAGAN DE MÉXICO EL PAÍS QUE LOS ADMINISTRADOS O GOBERNADOS DESEAN: UNA PARTICIPACIÓN INTENSA Y PERMANENTE DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA VIDA CÍVICA DEL TODO SOCIAL. LA VÍA PARA FORTALECER EL FEDERALISMO MEXICANO DEBERÁ DARSE DESDE LAS ENTIDADES FEDERADAS HACIA EL "CENTRO". COMO TERCERA PAUTA PROPONEMOS UNA " TERAPIA COLECTIVA CIU --

DADANA" Y COMO CUARTA Y ÚLTIMA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR -
PÚBLICO.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO PRIMERO

Los Estados Unidos Mexicanos, un Estado Federal.

1.- Organización política de México.

1.- La gestación del Estado mexicano.

En la gestación del Estado mexicano el primer intento lo constituye un documento que se conoce con el nombre de "Elementos Constitucionales", redactado por don Ignacio López Rayón en agosto de 1811. En él se exponen tímidamente algunos principios de carácter político en que debería fundarse la estructura constitucional de México una vez que alcanzara su emancipación, en su artículo 5 se dispuso que la soberanía dimana directamente del pueblo, reside en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. Cabe señalar que López Rayón se retractó en marzo de 1813. José Ma. Morelos y Pavón con la elaboración de su documento político "Sentimientos de la Nación" se convierte en el primer caudillo de los insurgentes que proclamó la emancipación política de nuestro país con el dogma de la soberanía popular, la que sólo debía depositarse en los representantes del pueblo y en cuanto a los poderes se asentaba que éstos debían ser el legislativo, el ejecutivo y el judicial, compuestos por cuerpos u organismos en cuya integración debían participar las provincias. Ni los Elementos Constitucionales de Rayón ni los Sentimientos de la Nación de Morelos pueden conceptuarse como verdaderos proyectos de constitución que tendieran a organizar el pueblo mexicano que, en la época de su expedición, aún luchaba por su indepen-

dencia lo que sin duda constituye un alto mérito que está debidamente registrado por la Historia.

En su permanente lucha por organizarse jurídica y políticamente la nación mexicana el Congreso de Chilpancingo expide el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana convirtiéndose en una verdadera constitución potencial en cuanto que tendió a estructurar a nuestro país en un cuerpo normativo sistemático con la pretensión de regular básicamente los primordiales aspectos que el constitucionalismo incipiente de la época imponía como materia de regulación por el derecho fundamental. Es en la Constitución de Apatzingán donde por primera vez en la historia jurídica y política de México se habla de un gobierno propio para una nación que luchaba por ser independiente, en su preámbulo la Constitución declara que "El Supremo Congreso Mexicano", tiene por objeto sustraerse para siempre de la dominación extranjera y sustituir al despotismo de la monarquía española por un sistema de Administración que reintegrando a la nación misma en el goce de sus augustos e imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos. Mientras Quintana Roo, Sotero Castañeda, Verduzco y Argandar ponían el mejor de sus empeños en independizar a la Nueva España a través de la citada Constitución Fernando VII fue restituido en el trono de España como consecuencia de la caída de Napoleón I y de la proclamación de Luis XVIII como Rey de los franceses.

Este suceso histórico en la vida del pueblo fran

cés con repercusiones directas en España y sus colonias vino a significar para los insurgentes de la Nueva España un obstáculo más a vencer, ya que Fernando VII desde el 4 de mayo de 1814 había expedido un decreto desconociendo la Constitución de Cádiz de 1812 y reimplantó a su vez el régimen monárquico absoluto, esto trajo como consecuencia la adopción de las más graves y drásticas medidas de represión y venganza contra los insurgentes por parte del gobierno virreinal.

En la evolución de las circunstancias histórico-políticas del país para constituirse en el Estado mexicano, después de consumada la independencia política el 27 de septiembre de 1821 posibilitó la aplicación de las bases gubernativas proclamadas en el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba que a la sazón le allanó el camino a Agustín de Iturbide para erigirse emperador de México. Un año después de instaurado el Plan de Iguala quedó instalado el Primer Congreso mexicano constituyente cuya encomienda consistía en organizar constitucionalmente el país, misión que no fue cumplida ya que el mismo Iturbide que había sido proclamado emperador lo disolvió y lo sustituyó con una "Junta Nacional Insituyente". El 7 de noviembre de 1823 quedó instalado el Congreso Constituyente que expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, y el 4 de octubre del mismo año la primera Constitución de México denominada "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos".

Desde el grito de independencia de Hidalgo a la consumación de la gesta libertaria 11 años después el mayor desa-

fío de la Nación Mexicana era el de estructurarse políticamente .- Reto formidable que quedó satisfecho con la promulgación de la primera Constitución federal siendo este ordenamiento jurídico fundamental quien creó al Estado mexicano.

2.- Concepción jurídico-política del Estado Federal -

Etimológicamente. " federación" implica alianza o pacto de unión. Para Ignacio Burgoa un Estado Federal "es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos". De tal suerte que para el tratadista citado - el proceso formativo de un Estado federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas: la independencia previa de los Estados que se unen, la alianza que conciertan entre sí y la creación de una nueva entidad distinta y coexistente , derivada de dicha alianza.

El prototipo de un Estado federal que en su proceso natural de formación lo distingue su carácter " centripeto" lo encarna la Unión[®]

Americana. El Estado federal al integrarse por las colonias como es sabido existía entre ellas una desvinculación política y jurídica. Cada colonia, y gracias a las llamadas "Cartas de establecimiento" 1 otorgadas por los monarcas británicos, gozaba de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli y de una absoluta independencia frente a los demás. Estos atributos se revelaban en la facultad que se había concedido o reconocido en favor de las colonias para autogobernarse no sólo mediante la in-

tegración de sus propios órganos de gobierno, sino a través de la legislación de que ellos mismos se dotaban, y cuyos únicos límites consistían en respetar los principios sobre los que descansaba el derecho inglés y en reconocer una dependencia más bien simbólica que efectiva frente a Inglaterra. Al lograr su emancipación, las colonias se convirtieron en Estados libres y soberanos. Libres, porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio los unía con la metrópoli: y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en la plena capacidad de autodeterminarse, de decidir sus propios destinos transgrediendo inclusive aquellas exiguas restricciones que demarcaban la amplia órbita en que ejercieron su gobierno interior como colonias. Fue entonces que los trece Estados americanos formaron con la Constitución federal de 1787 y, por primera vez en la historia, un Estado federal completamente estructurado 2 .

El federalismo en México se desarrolló en un proceso inverso al norteamericano, si este es producto de su propia experiencia histórica el nuestro es un federalismo inducido, "Si al pueblo norteamericano le sirvió para centralizar poderes antes dispersos, a nosotros nos sirvió para descentralizar poderes anteriores unificados 3, en consecuencia como lo ha señalado Tena Ramírez el sistema federal "ha llegado a ser, una mera

2.- Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución
Ed. Ariel, Barcelona Pág 355.

3.- Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano
Ed. Porrúa 1967. Pág. 112

técnica constitucional cuya conveniencia y eficacia para cada país -- no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de -- acuerdo con las del país que lo hace suyo".

En el análisis sistemático de la dinámica del poder político el federalismo cae en la órbita de los controles verticales, esto es que los controles se hacen al nivel en que la maquinaria estatal se enfrenta con la sociedad. El mecanismo funciona en una línea ascendente y descendente entre la totalidad de los detentadores del poder instituidos y la comunidad como tal o algunos de sus componentes. En el federalismo se da el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa ⁴. El carácter vertical de federalismo yace en relación entre dos grupos diferentes de instituciones gubernamentales.

Bajo la rúbrica de los "controles verticales", se agrupan tres campos diferentes de acciones:

1.- El federalismo: el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente. La existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa.

2.- Los derechos individuales y las garantías fundamentales. Estos son límites establecidos en favor de los desti --

4. Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución
Ed. Ariel, Barcelona Pág. 353

natarios del poder y no podrán ser sobrepasados por ninguno de los detentadores institucionalizados del poder. Estos derechos constituyen zonas de autodeterminación individual inaccesibles al poder del Estado.

3.- El pluralismo. Los grupos pluralistas, los poderes intermediarios, de Montesquieu y de Tocqueville⁵ se interponen entre la masa de los destinatarios del poder y los detentadores del poder instituidos, influyendo y determinando el ejercicio del poder de estos últimos.

A primera vista, estas tres clases de controles verticales integrados en el proceso del poder pueden parecer heterogéneos. El federalismo y las garantías fundamentales están institucionalizados por normas jurídicas, el pluralismo, en cambio, es una manifestación sociológica y, por lo tanto metajurídica. El carácter vertical del federalismo yace en la relación entre dos grupos diferentes de instituciones gubernamentales. El carácter vertical de la estratificación pluralista es de otro tipo: opera entre la sociedad como tal y los detentadores del poder establecidos. Estructuralmente, es evidente la diferencia entre las tres técnicas de los controles verticales.

Junto a la constitución escrita y el establecimiento de la forma republicana de gobierno en un Estado con un extenso territorio, el federalismo es la aportación más importante a la teoría y a la práctica del Estado moderno. En tiempos pasados ya ha

5. Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución
Ed. Ariel, Barcelona Pág. 354

bían existido Uniones de Estados de tipo federal, en la antigua Grecia, las ligas o sinoikios délica, anfictiónica, helénica y aquea: la alianza eterna de los cantones suizos desde el siglo XIV y XV, - la Unión de Utrech en 1569 entre las siete provincias norteañas de los Países bajos. Aunque ninguna de estas formaciones constituyeron un auténtico Estado federal, en parte por la ausencia de órganos -- comunes con jurisdicción directa sobre los ciudadanos de los Estados asociados y en parte por la preponderancia de uno de los miembros del Estado. Otras asociaciones estatales, como el Sacro Imperio Romano de la nación alemana, fueron asociaciones basadas en relaciones de vasallaje o feudales.

Para Karl Loewenstein en su extraordinario tratado sobre la "Teoría de la Constitución" los impulsos de las naciones - para optar por una asociación federal suelen ser paralelas con aquellos que tienden a crear una unidad nacional entre diversos Estados hasta entonces separados, prefiriéndose, sin embargo, por razones - específicas el tipo federal al tipo unitario. La unidad nacional se busca a través de la diversidad regional. Junto a la vecindad geopolítica complementan el marco de referencia una comunidad de intereses políticos, económicos o estratégico-militares, tradición común y aspiraciones comunes para el futuro, la mayor parte de las veces una relación de consanguinidad o ascendencia y, aunque no es indispensable, también comunidad lingüística. De todas formas, la razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, a pesar de la reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Esta

dos individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal.

3.-La distribución del ejercicio del poder en el federalismo.

El Estado federal presenta un sistema de pluralismo territorial. Las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado central y el Estatal miembro. La distribución del ejercicio de la función aparece en su forma más pura cuando en un determinado campo concurren la competencia del Estado central y del Estado miembro. En este supuesto con el que tendrá que enfrentarse, tarde o temprano, cualquier Estado federal la constitución política deberá estipular expresamente que en la competencias concurrentes las medidas tomadas por el Estado central están por encima de los Estados miembros.

El principio de la distribución del poder es entendido frecuentemente en la teoría constitucional como la existencia de una doble soberanía, atribuyendo el poder estatal originario y supremo, tanto al Estado central como a los Estados miembros en sus respectivos campos de competencias. Esta concepción es falsa y hasta peligrosa, como quedó demostrado en la crisis constitucional más grave de los Estados Unidos de América, la guerra de secesión, hecha por los rebeldes del sur bajo la bandera de la soberanía estatal. En la realidad política de los Estados federales existe tan sólo la soberanía indivisible del Estado central que, en el marco de los límites constitucionales, ha absorbido la so

beranía originaria de los Estados miembros. La distribución del poder estatal en una organización federal no puede ser equiparada con un sistema de doble soberanía. Desde el punto de vista de la distribución del poder, la organización federal se propone y consigue proteger los derechos de los Estados miembros -y de una manera tan eficaz como sea compatible con la soberanía del Estado central- contra una usurpación y absorción anticonstitucional por parte del Estado central, así como la protección del Estado central frente a las intromisiones anticonstitucionales de los Estados miembros en los dominios asignados a su exclusiva competencia.

En el Estado federal el lugar tradicional para la participación de los Estados miembros en la decisión política fundamental y en la ejecución de la decisión por la legislación es la Cámara Alta, habiéndose comprobado que en Estado federal no se ha producido la desvalorización general de la institución bicameral. Los Estados miembros tienen una representación en la Cámara alta que o bien es igual para todos los Estados miembros, independientemente de su extensión territorial o importancia -y éste es el principio en los Estados Unidos, Suiza, Austria, Australia, Argentina, Brasil y por supuesto México-, o bien está en una relación cuantitativa con la población, como es tradicional en la Alemania Federal y en forma atenuada, en el Canadá. Finalmente, los Estados miembros participan también en la modificación del pacto federal originario a través de las encomiendas constitucionales, ya sea por la intervención de la Cámara alta (Consejo Federal en Alemania) o cuando la mayoría de los Estados miembros tienen que aprobar direc-

tamente la encomienda constitucional, (Australia y Suiza).

4.- La decisión de los mexicanos por un Estado Federal para la doctrina es un tema de especial controversia y la especulación teórica alcanza profundidades de gran relieve. En este punto me permito formular algunas conjeturas del por qué nuestro país apenas alcanzada la independencia política formalmente en 1821 resuelve organizarse jurídica y políticamente tres años más tarde en un Estado federal.

Nos anima a ser un tanto "audaces y atrevidos" la naturaleza del trabajo realizado y el propósito del mismo.

La adopción del federalismo en México no tan sólo obedece a causas de origen histórico o político, sino a una serie de elementos de carácter psicológico que son producto del descubrimiento y la traumatizante conquista y colonización de Mesoamérica.

Este factor si no es determinante en las decisiones políticas fundamentales de los mexicanos no es menos importante que las consideraciones de orden histórico o de cualquier otro signo. No es nuestra intención y carecemos de autoridad para ello el dedicarnos a hacer lucubraciones del perfil psicológico del mexicano o de su caracterología como tales, sino asociar y hacer énfasis que la conducta y actitudes públicas de los nacionales, sus consecuencias y sus derivaciones tienen su razón de ser en múltiples y muy variados rasgos -- que pueden ser explicados y comprendidos si nos remitimos a la idiosincrasia del pueblo de México.

La preponderancia de un grupo sobre otro era --

habitualmente el resultado de conquistas de tipo militar, cuya consecuencia final era el producto de un doble juego de fuerzas: por una parte la declinación del grupo social dominante hasta ese momento y por la otra la fuerza agresiva y acometiva del grupo incorporado recientemente en el panorama militar. En estas circunstancias, -- desde el punto de vista de la preponderancia militar y política, la historia de Mesoamérica es la sucesión de superposiciones culturales de acuerdo a las cuales, la cultura de nueva incorporación somete y sojuzga a la precedente ⁶. Las características de este sometimiento cultural tiene una serie de particularidades, que la harán única desde el punto de vista histórico. Basta decir que la dominación -- cultural hacía recaer el acento en el sometimiento político, militar y económico, más que en los aspectos religiosos. De cualquier manera la tensión social provocada, hacía que la relación entre el sometido y el dominador se revistiera de características peculiares. -- Por una parte el sometimiento creaba un fuerte sentimiento de ambivalencia se admiraba y odiaba simultáneamente al conquistador. Los sentimientos de respeto y adulación apunta Santiago Ramírez en su libro "El mexicano, psicología de sus motivaciones" estaban prontos a ser sustituidos por sus opuestos, hostilidad y venganza en el momento en que las circunstancias lo permitiesen. El fenómeno político que surge es que los diferentes grupos estaban dispuestos a unirse, pese a las diferencias existentes entre ellos, con la finalidad

6. Santiago Ramírez, El mexicano, Psicología de sus motivaciones Ed. Grijalbo Pág. 35

crear un núcleo más potente ante el conquistador. Este frágil equilibrio, pronto a estallar, se reforzaba con las grandes diferencias sociales existentes en el seno de un mismo grupo.

A la llegada de los españoles, eran muy claras las tensiones sociales en el mundo indígena; por una parte, fuertes sentimientos de hostilidad y rebeldía contra el grupo dominante, por otra, una tensión intensa contra la clase teocrático militar prevalente. A su llegada a América, la imagen del español se visualizó de dos diferentes modos: el grupo dominante vio en ellos una amenaza, no de carácter objetivo, sino subjetivo⁷; consideró que Quetzalcóatl, la bondad reprimida, lo positivo rechazado, surgía del fuego de los conquistadores. La clase socialmente sometida vio en la imagen de los españoles la esperanza que habría de liberarlos de una dependencia demasiado pesada y fatigosa a sus espaldas.

Ambos factores fueron utilizados intuitivamente[®]

por los conquistadores. No cabe duda que la conquista fue posible más en virtud de la estructura del mundo indígena que en función de las características militares y estratégicas del fenómeno.

De la misma manera que la "gestalt" (pauta) de un individuo es la resultante de las fuerzas interactuantes de su infancia, cabe pensar que la estructura, configuración o "gestalt" (pauta) de una cultura es la resultante de las fuerzas dinámicamente activas en el pasado. Esta postulación teórica afirma Santiago-

7. Santiago Ramírez, El mexicano, psicología de sus motivaciones
Ed. Grijalbo Pág. 37

Ramírez encuentra comprobaciones de toda índole en la biología, en la antropología y en el campo social.

La ciencia y la filosofía del siglo XVIII preparan el movimiento de Independencia a través de la reforma de la escolástica que intentan hombres como Francisco Javier Clavijero o del pensamiento y la acción de otros como Benito Díaz de Gamarra y Antonio Alzate. Constituyen los necesarios antecedentes intelectuales del Grito de Dolores. Mas se olvida que la Independencia sobreviene -- cuando ya nada nos unía a España, excepto la inercia 8 . La independencia ofrece la misma ambigua figura que la conquista. La obra de Cortés es precedida por la síntesis política que realizan en España los Reyes Católicos y por la que inician en Mesoamérica los -- aztecas. La Independencia se presenta también como un fenómeno de -- doble significado: disgregación del cuerpo muerto del Imperio y nacimiento de una pluralidad de nuevos Estados. Conquista e Independencia parecen ser momentos de flujo y reflujo de una gran ola histórica como lo señala Octavio Paz que se forma en el siglo XV y se extiende hasta América, una ola histórica nada más que abarca 300 -- años.

La Independencia de México y la de hispanoamérica -- en su conjunto es un hecho ambiguo y de difícil interpretación por qué, una vez más, las ideas enmascaran a la realidad en lugar de -- desnudarla o expresarla 9 . Los grupos y las clases. que realizan --

8. Octavio Paz, El Laberinto de la Soledad.
Fondo de Cultura Económica Pág. 107

9. Octavio Paz, El Laberinto de la Soledad
Fondo de Cultura Económica Pág. 109

la Independencia en Suramérica pertenecían a la aristocracia feudal nativa; eran los descendientes de los colonos españoles, colocados en situación de inferioridad frente a los peninsulares, a los criollos se les cerraba el paso a los altos empleos y a la dirección del Estado, así pues, la lucha por la independencia tendía a liberar a los criollos de la momificada burocracia peninsular aunque, en realidad, no se proponía cambiar la estructura social de las colonias. Una vez consumada la Independencia las clases dirigentes se consolidaban como los herederos del viejo orden español. Rompen con España pero se muestran incapaces de crear una sociedad moderna. Y no podía ser de otro modo, ya que los grupos que encabezaron el movimiento emancipador no constituían nuevas fuerzas sociales, sino la prolongación del sistema feudal. La novedad de las nuevas naciones hispanoamericanas es engañosa; en verdad se trata de sociedades en decadencia o forzada inmovilidad, supervivencias y fragmentos de un todo desecho.

El imperio español se dividió en una multitud de Repúblicas por obra de las oligarquías nativas, que en todos los casos favorecieron o impulsaron el proceso de desintegración. No debe pasarse por alto la influencia determinante de muchos de los caudillos revolucionarios. Algunos, más afortunados que los conquistadores, su contrafigura histórica, lograron "alzarse con los reinos", sentencia Octavio Paz en su libro el "Laberinto de la Soledad" como si se tratase de un botín medieval. La imagen del dictador hispanoamericano aparece ya en embrión, en la del "libertador". Así, las nuevas Repúblicas fueron inventadas por necesidades políticas y mi-

litares del momento, no porque expresasen una real peculiaridad -- histórica.

En México con todo y su semejanza con los países - del cono sur, se pueden establecer salvedades de primer orden. En primer término la revolución de Independencia jamás manifiesta las pretensiones de universalidad de Bolívar. Los insurgentes mexicanos vacilan entre la Independencia (Morelos) y formas modernas - de autonomía (Hidalgo). La guerra se inicia como una protesta contra los abusos de la metrópoli y de la alta burocracia española, - pero sobre todo contra los grandes latifundistas nativos. La rebe lión más que contra la metrópoli fue contra la aristocracia local. De ahí que los revolucionarios hayan concedido mayor importancia a determinadas reformas sociales que a la Independencia misma: Hidalgo decreta la abolición de la esclavitud; Morelos, el reparto de - los latifundios. La guerra de Independencia en la Nueva España fue una guerra de clases y no se comprenderá debidamente si se ignora [®] que, a diferencia de lo ocurrido en Suramérica, fue una revolución agraria en gestación. Por eso el Ejército (en el que servían Criollos como Iturbide), la Iglesia y los grandes propietarios se aliaron a la Corona Española. Esas fuerzas fueron las que derrotaron - a Hidalgo, Morelos y Mina. Un poco más tarde, casi extinguido el - movimiento insurgente, ocurre lo inesperado: en España los liberales toman el poder, transforman la monarquía absoluta en constitu cional y amenazan los privilegios de la Iglesia y de la aristocracia. Se opera entonces un brusco cambio de frente; ante este cam -

bio de circunstancias políticas, el alto clero, los grandes terratenientes, la burocracia y los militares criollos buscan la alianza con los restos de los insurgentes y consuman la Independencia. Este episodio de la historia de México para algunos historiadores se trata de un verdadero acto de prestidigitación: la separación política de la Metrópoli se realiza en contra de las clases que habían luchado por la Independencia. El virreinato de la Nueva España se transforma en el Imperio Mexicano. Iturbide, el antiguo general realista, se convierte en Agustín I. Al poco tiempo, una rebelión lo derriba. Y se inicia la era de los pronunciamientos.

Hemos querido dar este paseo a través de la historia nacional y del continente, conducidos por grandes conocedores del acontecer de nuestros pueblos y egregios intérpretes y descifradores del alma nacional (Octavio Paz, Santiago Ramírez, Samuel Ramos) que se trasluce y la hace asequible y comprensible para todos aquellos que los inquieta y acongoja y se mantienen en una permanente búsqueda de su ser individual y del rol que desempeñan en su entorno y en la sociedad en general.

Este paseo, aunque panorámico si lo suficientemente ilustrador para aventurarnos a dar una respuesta a lo que se plantea en este punto, al por qué de la decisión de los mexicanos de organizarse en un Estado federal.

Los mexicanos somos producto del choque, de la fusión y de la mezcla del imperio Azteca y demás pueblos sojuzgados, con el Imperio español que descubre y conquista el nuevo mundo. Es

decir pagar tributo y sometimiento a unos y 300 años de colonización o otros; un poder teocrático militar de los Aztecas y una Metrópoli que ordenaba como vivir desde ultramar.

Los insurgentes influídos por la filosofía política de la Revolución francesa con sus ideales de libertad, igualdad y fraternidad y la Asamblea constituyente de 1824 con el modelo y la forma ante sí de como se habían organizado sus vecinos del norte, resuelven constituirse en un Estado federal para decentralizar a las provincias algo del poder central y no para desunirse o dispersarse como lo asentara el Padre Mier en los debates del Constituyente. Es decir las lecciones que la historia le diera a la comunidad nacional la empujaron no a organizarse en un Estado Central o Unitario como la lógica de algunos historiadores lo aconsejaría sino que su decisión fue precisamente por la Federación para empezar a vivir política y socialmente con sus propias decisiones como pueblos.

5.- La Constitución Política de México.

En esto nos vamos a referir a la Constitución vigente, a la que fue promulgada en febrero de 1917. Pero antes haremos algunas reflexiones sobre su conceptualización, sus acepciones, legitimidad, su reformabilidad, su inviolabilidad; pero básicamente citaremos los títulos y capítulos y las materias que se contemplan en cada uno de ellos.

Cada sociedad estatal, cualquiera que sea su estructura social, posee ciertas convicciones comúnmente compar

tidas y ciertas formas de conducta reconocidas que constituyen su constitución.

Consciente o inconscientemente, estas convicciones y formas de conducta representan los principios sobre los que se basa la relación entre los detentadores y destinatarios del poder. - En las fases primitivas de la civilización política se equiparó el gobierno secular con los valores y las instituciones religiosas de la comunidad. El poder político fue ejercido por los dominadores actuando como representante o encarnaciones del mundo sobrenatural, a los que libre y consuetudinariamente se sometían los destinatarios del poder. Pero con el fin de la era mitológica, se empezó a dudar de la legitimación mística del poder de sus dominadores políticos, exigiendo un fundamento racional de la obediencia a la autoridad política.

La historia del constitucionalismo es la búsqueda -- por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder, así como el esfuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad existente. Estas aspiraciones quedaron concretadas en la necesaria aprobación por parte de los destinatarios del poder de los controles sociales ejercidos por los dominadores y consecuentemente, en la participación activa de los dominados en el proceso político.

En un sentido ontológico, se deberá considerar como el telos de toda constitución la creación de instituciones para -- limitar y controlar el poder político. En este sentido, cada consti

tución presenta una doble significación ideológica: liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder. 10 .

La legitimidad de una constitución deriva puntualmente de la genuinidad del órgano que la crea. En consecuencia, para determinar si una constitución es legítima, hay que establecer si su generador también lo fue; y como la producción constitucional reconoce diversas fuentes según el régimen jurídico-político de que se trate, la metodología para solucionar dicha cuestión debe ser de carácter histórico. La legitimidad en sentido amplio denota una cualidad contraria a lo falso o espurio: y aplicada esta idea a la constitución, resulta que esta es legítima cuando no proviene del usurpador del poder constituyente, y que puede ser una autócrata o un cuerpo oligárquico. Fácilmente se advierte que la legitimidad de la constitución y de su creador depende, a su vez, de que éste sea reconocido por la conciencia colectiva de los gobernados como ente en que se deposite la potestad constituyente, en forma genuina.

Casi todas las constituciones del mundo prevén su reformabilidad, es decir, la modificación de sus preceptos respecto de aquellos puntos normativos que no versen sobre los principios que componen la esencia o substancia del orden por ellos establecido. Ahora bien, la función reformativa de la constitución, como de cualquier ley secundaria, no debe quedar al arbitrio irres-

10. Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución
Ed. Ariel, Barcelona Pág. 151

tricto de los órganos estatales a los que se atribuya la facultad respectiva, sino que tiene que estar encauzada por factores de diferente tipo que justifique, bajo diversos aspectos, sus resultados positivos.

De la facultad constitucional en favor del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados para reformar y -
adicionar la constitución debe constreñirse a modificar o ampliar las disposiciones contenidas en ella y no proclamen los principios básicos derivados del ser, modo de ser y querer ser del pueblo, -
lo que significa que no pueden cambiar la esencia de la constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, supresión o sustitución de los principios fundamentales que postula Si no fuera de esta manera significaría desplazar el poder constituyente, la soberanía misma del pueblo, hacia órganos constituidos -
que deben actuar conforme a la constitución que instituye su existencia y no con la tendencia de destruir. Por otra parte la constitución es inviolable porque sólo puede ser quebrada, desconocida o reemplazada mediante el poder constituyente, inviolabilidad significa por ende la imposibilidad jurídica de que la constitución sea -- desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del -- poder constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo.

La constitución vigente está integrada por 9 títulos y 10 capítulos: el título primero comprende 4 capítulos que tratan sobre las garantías individuales, de los mexicanos, de los ex--

tranjeros y de los ciudadanos mexicanos. El título segundo abarca 2 capítulos, uno de la soberanía nacional y de la forma de gobierno y otro de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional. El título tercero tiene también 4 capítulos, el primero trata de la división de poderes, el capítulo segundo del poder legislativo en 4 secciones, el capítulo tercero habla sobre el poder ejecutivo y el capítulo cuarto sobre el poder judicial. El título cuarto contempla las responsabilidades de los servidores públicos. El título quinto habla de los Estados de la federación; el título sexto del trabajo y de la previsión social, el título séptimo de las prevenciones generales, el título octavo de las reformas de la constitución y el título noveno de la inviolabilidad de la constitución además de los artículos transitorios.

6.- El Sistema presidencial en México.

Dos sistemas principales realizan de diferente manera cada cual, las relaciones entre sí de los Poderes legislativo y ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

Nos encargaremos en este espacio de analizar lo que más distingue y caracteriza al sistema presidencial quien es el que regula y establece la relación de los dos poderes en México.

El titular del órgano supremo en quien se deposita el poder ejecutivo, es decir la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración del parlamento o congreso, o sea el voto del electorado. Por consiguiente se desprende desde el punto de vista jurídico o desde el

^punto de vista de la democracia que no hay subordinación del Ejecutivo al Legislativo sino por el contrario, mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar leyes, y por el derecho de veto al Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el - Legislativo. Al presidente se le confía la función administrativa y al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como el Presidente es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente sus colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio presidente.

Otra característica del sistema presidencial es -- que sus más cercanos colaboradores se denominan secretarios de Estado y fungen como auxiliares del Presidente sin existir ninguna -

relación jurídico-política directa con el parlamento o Congreso. -

En el sistema presidencial no hay un consejo de ministros cuya -

composición, situación y competencia se parezcan a los gabinetes en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho - de que los secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisorio y ejecutivo - distinto y hasta potencialmente, opuesto al Presidente, aunque - pudiesen integrar un mero órgano de consulta y orientación en las tareas trascendentales de la gestión presidencial.

Como jefe de Estado, al presidente le incumbe la -

dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinentes, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias. Como autoridad administrativa suprema del Estado, al presidente le compete asimismo, la planeación de las actividades socio-económicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas, medios y métodos para afrontar su problemática, satisfacer sus necesidades y elevar sus niveles de vida.

Indiscutiblemente en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo superior. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferentes categoría y competencia material, colocadas en una relación jerárquica-

7.- El Poder Ejecutivo Federal.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el poder ejecutivo de la Federación se deposita en un "solo individuo" denominado Presidente de la República. El poder ejecutivo es "unipersonal" esto quiere decir que la función pública se encomienda a un individuo, que es el presidente y no a varios como podría pensarse de los secretarios de Estado - ya que éstos no son depositarios del mismo mandato. El depósito unipersonal del poder ejecutivo es el fundamento jurídico del régimen presidencialista que se acentúa en la realidad política de los Estados latinoamericanos, entre ellos nuestro país, tal acentuación ha obedecido a la periódica ampliación de las facultades

constitucionales del Presidente de la República, "fenómeno que ha sido provocado por la necesidad de que el Ejecutivo federal concentre más funciones para hacer frente a la siempre creciente y cada vez más compleja problemática nacional, que indirectamente ha alterado el sistema de equilibrio entre los poderes del Estado en favor del Presidente de la República. 11

Como excepción al principio de separación de poderes el Ejecutivo Federal puede legislar cuando se cumpla el supuesto consignado en el artículo 29 constitucional, es decir cuando se presenta una situación de emergencia en la vida constitucional normal del país, suspendidas las garantías el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República a tomar medidas no solamente de carácter administrativo sino legislativas también, lo que lo convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano, del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama "legislación de emergencia" con vigencia limitada a la duración o substancia de la situación anómala o emergente.

Otro caso de excepción es cuando el congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar materias que aumente disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, leyes que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito

11. Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano
Ed. Porrúa 1976 Pág. 713

de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

El presidente también puede expedir leyes directamente, sin la intervención del Congreso, para reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales por el dueño del terreno donde broten así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional. El presidente también es titular de la facultad reglamentaria, que consiste en proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La esfera de competencia del presidente se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio

realiza actos administrativos de muy variada índole. El conjunto de estos actos integra la función administrativa, la cual, en

su implicación dinámica, equivale para Ignacio Burgoa a la Administración Pública del Estado. A las facultades hasta aquí descritas

del titular del Poder Ejecutivo Federal podemos añadir las de nombramiento: éstos pueden ser absolutamente libres, como la designación de los secretarios de Estado, procurador general de la República, gobernador y procurador de Justicia del Distrito Federal.

Entre los nombramientos sujetos a ratificación encontramos el de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada -

nacionales: a los empleados superiores de Hacienda, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero el nombramiento de Ejecutivo en todos estos casos necesita para la validez de la aprobación del Senado. Puede asimismo nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con la aprobación de la Cámara de Diputados.

Las facultades de remoción del Presidente las puede ejercitar libremente en lo que concierne a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Procurador del Distrito y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

El Presidente como jefe del Ejército, Guardia Nacional Armada y Fuerza Aérea tiene facultades de defensa y seguridad nacionales, le corresponde el mando supremo de estos cuerpos para hacer frente a la grave responsabilidad que tiene a su cargo, en el sentido de defender al Estado mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores y de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos internos y congruentemente con estas facultades, el Presidente está también investido con la de declarar la guerra en nombre de México previa "autorización" del Congreso de la Unión.

Le dan un mayor peso específico a la institución presidencial a las ya citadas facultades constitucionales otras más que establece la Carta Magna, de las cuales se pueden señalar las que se tiene en materia diplomática, de relación política, en relación

con la justicia. Además de facultades generales de administración pública, para expulsar extranjeros, para expropiar, y facultades en materia agraria y jurisdiccionales.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO SEGUNDO

Características de un Estado Central o Unitario, el - Caso Francés.

1.- Concepto de Estado Central

El Estado central o unitario pertenece a la especie de Estado simple, que tiene como soporte una unidad nacional - con la suficiente unificación para que el desarrollo jurídico de - éste sea un Estado unitario, es decir, una colectividad estatal - que no sea divisible en partes internas, que merezcan por sí mismas el nombre de Estado.

El Estado simple o unitario, es un Estado fundamentalmente centralizado, ordenado por completo alrededor del principio de la unidad. Sin embargo, por amplio que éste sea, admite por razones no tanto de comodidad sino por necesidad, determinadas mo-

dalidades. 12 El principio de la unidad en un Estado unitario para André Hauriou "se encamina hacia un solo centro de decisión y de animación. Una única voluntad se trasmite sobre el territorio como si de un fluido eléctrico se tratase". En otras palabras, la centralización conduce a la unidad de los poderes del Estado (un solo Gobierno, un solo Parlamento) y en consecuencia, del orden jurídico.

Por su parte, Francisco Porrúa Pérez en su Teoría del Estado asienta, "el Estado simple o unitario es aquel en que la soberanía se ejercita directamente sobre un mismo pueblo que -

12. André Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.
Pág. 184

se encuentra en un mismo territorio". En el Estado unitario los poderes de la división clásica, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, -- son únicos. A diferencia de la Federación, cada Estado miembro tiene esos poderes en relación con su territorio, y además de los poderes locales, existen los Poderes Federales, con atribuciones -- propias, cuyo espacio abarca la totalidad del Estado.

El principio de unidad en que descansa el Estado -- Central acusa dos modalidades: la desconcentración y la descentralización. En los dos casos existe una tendencia centrífuga que -- aproxima la Administración al administrado; lo que significa que el poder no se ejerce desde la capital sino desde el terreno, y a través de una delegación del poder administrativo, no del poder político o autoridad; en cierto modo, es la centralización por personas interpuestas. Consiste en una transferencia de determinadas -- atribuciones de un agente del Estado. En Francia, el prefecto departamental o regional encarnan esta política. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En cuanto a la descentralización, significa literalmente autoadministración y se constituye en una técnica de libertad o como la describan algunos tratadistas, se asimila a una democracia local. Desde este punto de vista, la descentralización la definen como una delegación de ciertas atribuciones administrativas del poder central al plano local en beneficio de representantes elegidos por los respectivos ciudadanos. La elección constituye pues la piedra fundamental de la descentralización. En Francia, esta última se plasma en las colectividades territoriales, --

mancomunidades esencialmente, y de una manera imperfecta, en departamentos y territorios de ultramar.

Al hacer un examen breve los concededores del escenario francés se preguntan si el término descentralización se conserva por piedad o por conmiseración. 13 Efectivamente las mancomunidades y los departamentos no disponen del poder de auto-organización como las entidades federadas, su estatuto es otorgado por el Estado que puede disponer de él a su gusto. Además están sometidos al principio de especialidad, esto es, se encargan de ejercer las competencias administrativas como la creación y gestación de servicios públicos, mantenimiento del orden público, etc. que les fueron conferidos, pero no más allá. Por otro lado están colocados bajo un régimen de libertad vigilada, desde el momento en que se ejerce la tutela del poder central en la persona del prefecto o del subprefecto.

2.- La Revolución Francesa, dos siglos de retraso.®

La Revolución de 1789 fue para Francia una sacudida impresionante, cuyas consecuencias según los propios franceses aún se dejan sentir. En unos cuantos años, la mayoría de las bases implícitas o explícitas de la vida nacional fueron puestas en tela de juicio, con tal rapidez que la nación no pudo conseguir en su conjunto, el ritmo de la evolución. La consecuencia fue un largo período de inestabilidad política: en casi ochenta años (1789-1875), hubo en Francia quince regímenes políticos diferentes,

13. Ch. Cadoux, citado por André Hauriou
Pág. 186 de la op.cit.

cuatro revoluciones, dos golpes de Estado y tres intervenciones ex
tranjeras. Esta inestabilidad se explica para los historiadores ga
los a los profundos desacuerdos que dividían a la nación y que qui
zá parcialmente hayan sido superados.

Francia había conocido más de mil años de sobera
nía y de legitimidad monárquicas de derecho divino. Esta creencia
constitucional, que formaba parte de las bases implícitas pero fun
damentales de la mentalidad nacional, la Revolución la sustituyó -
bruscamente por el principio de la soberanía del pueblo y de la le
gitimidad popular.

Este cambio obviamente no fue aceptado por los que
se beneficiaban con el antiguo régimen, es decir las clases privi
legiadas o aquellos que hubiesen deseado formar parte de ellas. -
tampoco fue aceptado por los creyentes de la fé monárquica, o sea

de la mística de un jefe consagrado por la divinidad, y que se nie
gan a aceptar que el poder pueda surgir de la masa.

El resultado de este desacuerdo respecto al funda
mento de la autoridad legítima según apunta André Hauriou fue el
enfrentamiento a principios del siglo XIX entre la aristocracia -
terrateniente y el clero por una parte, y la burguesía industrial
o mercantil por otra, durante la cual, el pueblo, y la masa campe
sina, le daban su apoyo y solidaridad a veces a un bando, a veces
a otro. En la segunda mitad del siglo pasado, la oposición se --
transforma, pues el desarrollo del proletariado urbano, complica
el problema al empujar a la burguesía a aproximarse a la nobleza
y al alto clero. No obstante, con el tiempo, y a través de la --

práctica del sufragio universal, establecido en 1848 acaba imponiéndose la legitimidad democrática.

Esta evolución explica que, después de un largo período de agitación, Francia haya encontrado, a partir de 1875, una duradera estabilidad constitucional, gracias a la República Parlamentaria.

EL desacuerdo de los franceses sobre la jerarquía de los poderes políticos fue revestido por una gran pasión ideológica entre los contendientes al darse una brusca sustitución de la legitimidad monárquica por la democrática. Si toda soberanía residía en el pueblo, había que admitir que el pueblo debe ejercerla lo más directamente posible, ya sea en Asamblea popular, ya sea por lo menos a través de una Asamblea soberana de representantes elegidos. Es entonces cuando las quejas de la nación respecto a los gobernantes de dirigirse contra el simple poder ejecutivo se convirtieron en quejas contra el "Poder" en general; como lo diría en este siglo el eminente filósofo español José Ortega y Gasset "cuando en una nación la masa se niega a ser masa-esto es a seguir a la minoría directora-, la acción se deshace, la sociedad se desmembrana y sobreviene el caos social, la invertebración histórica". Esta circunstancia político-histórico de la nación francesa lleva a exclamar a André Hauriou en su tratado de Derecho Constitucional e instituciones políticas que "la Revolución de 1789 tuvo lugar con dos siglos de retraso".

3.- La V República en Francia

El Parlamentarismo clásico de la IV República no pudo superar la rebelión militar que se incubó en Argelia contra el gobierno centrista francés. Los rebeldes exigieron en su movimiento del 13 de mayo de 1958 una reforma fundamental del modo de gobierno postulando el liderazgo del héroe de la resistencia, General Charles De Gaulle. Dominada la isla de Córcega, los rebeldes amenazaron invadir Francia, bajo tales circunstancias la Asamblea Nacional se vio obligada, el 10 de junio de 1958 a aceptar las condiciones del General De Gaulle para tomar las riendas gubernamentales, confiándole el cargo de primer ministro.

El Gobierno del General exigió y obtuvo amplios poderes para que en término de seis meses y con la supervisión de ambas cámaras gobernase la nación por medio de decretos, y la dotase de una nueva constitución que correspondiese a las ideas del general sobre un poder ejecutivo fuerte.

El proyecto de constitución del gobierno elaborado por el senador y ministro de Justicia del gabinete de De Gaulle, Michel Debré, fue presentado al comité consultivo, dadas las circunstancias que prevalecían el Comité no pudo negar su aprobación, aunque le hizo considerables observaciones con el propósito de suavizar determinados rasgos autoritarios y mantener la tradición del sistema parlamentario 14. La participación de la población en el proceso fue particularmente pequeña. Aun sin embargo la gran mayo --

14. Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución
Pág. 186

ría estaba de acuerdo en conceder al general De Gaulle este mandato de reforma con la esperanza de que con su prestigio fuera capaz de acabar con la guerra de más de cuatro años estableciendo un compromiso entre los intereses de Francia y del Frente de Liberación Nacional Argelino. La nueva constitución fue promulgada el 5 de octubre de 1959 quedando registrada por la historia como la constitución de De Gaulle y constituyendo la V República.

La vigencia de la V República causó cierta desesperanza en el pueblo francés por su poco parecido con el sistema presidencial norteamericano. Tanto por su texto, como por la intención de sus creadores, la constitución pertenece al tipo de organización de la democracia constitucional que se diferencia fundamentalmente de la soberanía parlamentaria que encarna la democracia representativa, porque el centro de gravedad política, de acuerdo con las in-

tenciones del general, se ha trasladado del Parlamento a una estructura dualista del poder ejecutivo: el presidente y el gobierno.

La posición de primacía del presidente se muestra ya externamente en el documento, al anteceder los artículos regulando el poder presidencial a aquellos referentes a los otros detentadores del poder. La Constitución concibe el papel del presidente como el árbitro entre los detentadores del poder y como el garante de la unidad y continuidad nacional. Las prerrogativas constitucionales que el texto concede al presidente son a consideración de los teóricos extremadamente importantes: nombra discrecionalmente al primer ministro y, a propuesta de éste, a los ministros. Por otra parte, su poder para destituir al primer ministro no se deri-

va del texto, pero debe ser supuesto, dadas las circunstancias. Es de gran importancia también la facultad del presidente de disolver el Parlamento, que tendrá lugar discrecionalmente y que está prácticamente libre de cualquier auténtico control interórgano. Una -- disposición muy discutida concede al presidente de la facultad de tomar las medidas que considere necesarias en el caso de un serio peligro para el funcionamiento normal de las instituciones gubernamentales y ante otras graves amenazas para la vida estatal. El nuevo orden constitucional dispone que el liderazgo gubernamental, esto es la toma de decisión y los medios para su ejecución no corresponden al presidente sino al primer ministro, es de señalarse también que el cargo es incompatible con el mandato parlamentario y con cualquier tipo de cargo oficial, esto es lo que para los consejeros de De Gaulle significa y entienden por "separación de poderes". Para algunos tratadistas lo único que se da en realidad es una separación de funciones que, sin embargo, estructuralmente es muy difícil conciliarla con la esencia del auténtico parlamentarismo. No cabe duda que para algunos teóricos del constitucionalismo todavía sienten nostalgia por otro tipo de organización gubernamental.

La V República ha creado un gobierno cuyo poder está fortalecido por todas partes a costa del Parlamento. Este documento constitucional que se encuentra en vigencia en Francia, a llevado a Karl Loewenstein a describir el gobierno encarnado en el citado documento como un "parlamentarismo domado, refrenado, disciplinado, o siendo expresado más bruscamente como un parlamentarismo castrado, formación híbrida que, según las circunstancias,

se acerca más al neopresidencialismo."

4.- El Sistema Semipresidencial Francés

Para Maurice Duverger a primera vista, el régimen semipresidencial tiene más de régimen parlamentario que de régimen presidencial 15. Efectivamente, allí se encuentran los elementos fundamentales del parlamentarismo. El Ejecutivo está dividido entre un Jefe de Estado y un Gabinete que tiene a su cabeza un Jefe de Gobierno. El Gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento, esto significa, que éste puede obligar al Jefe de Gobierno a dimitir, mientras tanto el Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento, lo que le concede una considerable influencia sobre éste.

Aún sin embargo la diferencia esencial del sistema semipresidencial radica en la elección del Jefe de Estado. En vez de tratarse de un monarca hereditario, o de un Presidente elegido por los parlamentarios o por un número restringido de notables, se trata de un Presidente elegido por sufragio universal. De esta suerte el Presidente de la República tiene generalmente prerrogativas jurídicas mayores que los de un Jefe de Estado parlamentario, por ejemplo, en Francia el Presidente puede recurrir al referéndum, no es necesaria la firma de un ministro para pronunciar la disolución del Parlamento, pero lo esencial del poder presidencial lo constituye que es electo por sufragio universal y esta práctica política convierte al Jefe de Estado -

15. Maurice Duverger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional Pág. 214 y ss.

en un representante del pueblo, que lo coloca de esta manera al mismo nivel que el Parlamento y claramente por encima del Primer ministro y de los demás componentes del Gabinete.

EL régimen francés solo pudo ser calificado de semipresidencial hasta la reforma de 1962, que estableció la elección del Presidente de la República mediante sufragio universal y se puso a prueba hasta 1965 en las primeras elecciones bajo este nuevo sistema. Con el general De Gaulle, el régimen semipresidencial se aplicó en el sentido de la preponderancia de los poderes del Presidente, que tomaba las grandes decisiones políticas y las hacía aprobar por el Gobierno y por la Asamblea Nacional. El uso del referéndum le permitía pasar por encima del Parlamento y del Gobierno para movilizar a la opinión pública en favor del jefe de Estado, que anunciaba siempre previamente que dimitiría en caso de respuesta negativa 16 .

En sentido estricto, el Presidente de la República es un órgano distinto del Gobierno, que está formado por el Primer ministro y por los ministros. Pero de facto el Presidente de la República y el jefe del Gobierno no son órganos absolutamente separados. Ello se debe a la circunstancia de que el Gobierno no puede ejercer su poder de decisión más que de manera colectiva, en el seno del Consejo de Ministros, que es presidido por el Presidente de la República. A pesar de todo, Presidente de la República y Gobierno forman dos órganos distintos por su

designación, la duración de sus funciones, su estatuto y sus poderes.

La Constitución de 1958 establecía que el Presidente de la República era elegido por un colegio electoral que lo integran los miembros del Parlamento, de los consejos generales y de las asambleas de los territorios de ultramar, así como los representantes elegidos de los consejos municipales. En la reforma constitucional de 1962 se establece el sufragio universal y directo, y como sistema electoral el escrutinio mayoritario a dos vueltas.

En cuanto a la naturaleza del nombramiento de los miembros del Gobierno el Presidente de la República nombra el Primer Ministro. También pone fin a sus funciones cuando el Primer Ministro presenta la dimisión del Gobierno. A los otros ministros del Gobierno también los nombra el Presidente a propuesta del Primer Ministro. Una vez constituido el Gobierno, el Primer Ministro expone su programa en la Asamblea Nacional. Cuando ésta aprueba el programa gubernamental, el Gobierno queda investido; si la Asamblea lo rechaza, el Primer Ministro debe presentar al Presidente de la República la dimisión del Gobierno.

La Constitución es muy específica con los poderes propios del Presidente y de los que ejerce en común con el Gobierno. Los primeros son aquellos que se pueden ejercer sin refrendo ministerial, los segundos son lo que precisan del refrendo del Primer Ministro y en su caso, por los ministros responsables. Estos poderes concedidos al Presidente de la República rompen con la irresponsabilidad política del jefe del Estado, que puede tomar decisiones políticas trascendentales, a diferencia del Jefe de

Estado parlamentario.

El Presidente de la República y el Gobierno ejercen en común los poderes presidenciales sometidos a refrendo, los poderes propios del Consejo de ministros y del poder de legislar por vía de decretos y de órdenes. Esta dualidad de poderes que consagra la Constitución de la V República en opinión de los expertos en esta materia significa una necesaria colaboración entre los poderes sin la cual el sistema político quedaría bloqueado.

5.-La Restauración del Poder Ejecutivo.

Durante la III y IV República la inestabilidad ministerial era el signo que distinguía el gobierno de los franceses, este caos que se daba con mucha frecuencia en la dirección política del país influye al general De Gaulle a plasmar en la Constitución de 1958 y reforzada con la reforma de 1962, a restaurar el Poder

Ejecutivo. Los conocedores de la vida política de Francia atribuyen al General su vocación a un Ejecutivo fuerte, su alergia al diálogo con una Asamblea, fuera esta de carácter consultivo o la propia Asamblea Nacional. Pero la razón suprema en opinión de André Hauriou estribaba en que el general De Gaulle deseaba una posición que le permitiera pensar y tratar los problemas del país en términos de unanimidad y no de mayoría. Esto es más fácil para un Jefe de Estado que para un Jefe de Gobierno. Aunque por nuestra parte, no debe ser motivo de extrañeza esta conducta política, ya que estallado el conflicto de Argelia, el General solicitó y le fueron

concedidos amplios poderes para promover un cambio fundamental en el modo de gobierno.

La reticencia de los franceses a un Ejecutivo fuerte, fue alimentada con la reforma constitucional de 1962 que establece el sufragio universal para elegir Presidente de la República. A partir de esa fecha el desequilibrio entre los dos poderes se acentúa. La restauración del Poder Ejecutivo y la preeminencia del Presidente son ya incuestionables. Dentro de las múltiples e importantes atribuciones del Presidente se pueden señalar: el nombramiento del primer ministro, tiene a su vez el recurso del referéndum Legislativo, el derecho a disolver la Asamblea Nacional, también tiene facultades el Presidente al ejercicio de una dictadura temporal en período de urgencia y el derecho de mensaje al Parlamento, etc.

6.-La Organización del Gobierno

A la luz de la V República la forma en que está organizado el Gobierno tiende a reforzar la idea política de terminar con la inestabilidad ministerial. Esto se desprende del imperativo constitucional que prescribe "las funciones de miembro del gobierno son incompatibles con el ejercicio de cualquier mandato parlamentario, con toda función de representación profesional de carácter nacional, con todo empleo público y con toda actividad profesional". Lo que se pretende con la primera de estas incompatibilidades es ofrecer a la nación la garantía de que los hombres que componen e integran el gobierno no son los mismos que los representan en el Parlamento, con esta práctica constitucional contraria al parlamentarismo clásico se pretende acabar con la carrera

de las carteras ministeriales que era fuente de inestabilidad.

Esta regla se estableció desde la III República, a raíz de los abusos que se habían producido en el siglo XIX y, en particular, bajo la monarquía de Julio, en la que en ciertas legislaturas el número de funcionarios que ocupaban en la Cámara de diputados se aproximaba a un tercio de sus miembros. Existen, sin embargo, tres excepciones tradicionales a esta regla de la no acumulación: los parlamentarios encargados por el gobierno de una misión que no dure más de seis meses, los ministros de los cultos en Alsacia -Lorena (mantenimiento de Concordato de 1801) y los catedráticos de la enseñanza superior.

Por el contrario, es posible la acumulación de un mandato parlamentario y funciones públicas electivas tales como: Consejero municipal, alcalde, consejero general, presidente del

Congreso General. Aunque no debemos perder de vista, que la Constitución de 1958 ha hecho incompatibles las funciones de miembro del gobierno y la de miembro del Parlamento.

El objetivo de las otras incompatibilidades: ejercer un cargo público, una actividad profesional, o una función de representación profesional de carácter nacional, es poner fin a ciertos abusos que se producían en los regímenes anteriores, particularmente en el caso de abogados que no dudaban en seguir al frente de sus bufetes e informar ante los tribunales durante el tiempo de duración de sus funciones ministeriales, lo que, evidentemente, constituía un peligro para la independencia judicial.

Por otra parte, la prohibición de continuar ejerciendo una actividad profesional o una función de representación profesional de carácter nacional tiene como finalidad limitar la presión de los intereses privados sobre el gobierno. En otro sentido en la constitución vigente, la organización jerárquica del gobierno es más firme y más compleja: al primer ministro se le confía oficialmente, la misión de dirigir la acción del gobierno.

En la estructura del gobierno se pueden distinguir tres clases de formaciones ministeriales -Consejo de Ministros, Consejo de Gabinete, y Consejos interministeriales.- 17

El Consejo de Ministros es la reunión de todos los miembros del gobierno bajo la presidencia del Jefe de Estado. Excepcionalmente el primer ministro puede suplir al Presidente de la República y sólo en una delegación expresa del Jefe de Estado y para un orden del día determinado.

El Consejo de Gabinete es la reunión de los miembros del gobierno bajo la presidencia del Primer ministro. Desde la vigencia de la Constitución de 1958 este tipo de reuniones vienen siendo menos frecuentes de lo que ocurría en la III y IV República por las razones que ya se han señalado.

Ya ha quedado establecido que el Gobierno del Estado francés tiene la encomienda de determinar y conducir la política de la nación, para llevar a cabo esta labor el gobierno dispone de una serie de poderes o atribuciones entre las que sobresalen la

disposición de la Administración y de la Fuerza Armada; El gobierno - posee un cierto número de poderes en sus relaciones con el Parlamento en la participación en la iniciativa de las leyes el primer ministro - firma los proyectos de ley, aunque éstos se deliberen en el Consejo - de ministros. Otra atribución del gobierno consiste en que puede pro - poner al Presidente de la República el uso del procedimiento del re - feréndum durante la sesión de las Cámaras.

Dentro del ámbito de los poderes excepcionales que - posee el gobierno encontramos con que puede proclamar la movilizac -- ción general también puede declarar el estado de sitio, esta insti - tución es utilizada durante los períodos de crisis internacionales - o cuando se dan desórdenes interiores. Esta facultad o atribución - es por un período de doce días como máximo. Después de este plazo - si es necesario prolongar el estado de sitio deberá ser autorizado - por el Parlamento.

Por otro lado complementan las facultades o atribu - ciones del gobierno las que detenta con carácter exclusivo el Pri - mer ministro, entre las que se pueden mencionar el primer ministro - ejerce una especie de autoridad jerárquica sobre los ministros y -- puede proponer al Presidente de la República el cese de cualquiera - de éstos en sus funciones, cuando no se avengan a las directrices - relativas a la política gubernamental. Provoca eventualmente la -- formación de una comisión mixta paritaria para intentar superar -- las diferencias entre la Asamblea Nacional y el Senado. Sólo el -- primer ministro puede comprometer la responsabilidad del gobierno - ante la Asamblea Nacional, en el caso de que el primer ministro es - time que una ley votada por el Parlamento no está de acuerdo -- con la Constitución a él le corresponde acudir en nombre del Go -

bierno al Consejo Constitucional.

El primer ministro nombra igualmente todos los cargos civiles y militares, con excepción de aquellos a los que provee el presidente de la República. El primer ministro también llegado el caso, asegura la suplencia del presidente de la república. En particular, puede presidir en su lugar los diversos consejos, - incluyendo el Consejo de Ministros, pero en este caso sólo puede - suplir al presidente con una delegación especial y para un orden - del día determinado.

El primer ministro da también, en ciertas circunstancias, su parecer al presidente de la República. Así ocurre en especial para la aplicación del artículo 16 (dictadura temporal) y en el caso de disolución de la Asamblea Nacional.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO TERCERO

La Administración Pública Central en un Estado Federal, el caso México.

1.- La función ejecutiva en el Estado mexicano

Para algunos teóricos del constitucionalismo el "Poder" del Estado es uno, la teoría de la separación de poderes es una teoría anticuada, lo que realmente existe y es moderno es una teoría de la separación de funciones. En este caso la función ejecutiva que en el Estado mexicano le toca desempeñar al Presidente de la República como Jefe de gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado.

Desde el punto de vista administrativo el Presidente de la República como titular de la función ejecutiva es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal en todas sus modalidades: centralizada, paraestatal, desconcentrada, fideicomisos públicos, etc.

Queremos consignar en este punto antes de continuar con su desarrollo que para Jacinto Faya Viesca la Administración Pública Federal es sólo un auxiliar del Ejecutivo Federal, 18 y que por ningún motivo forma parte de él. El Presidente de la República sólo se auxilia de la Administración Pública para poder cumplir con sus atribuciones y esto en ningún momento significa

18. Jacinto Faya Viesca, Administración Pública Federal
Pág. 30 y ss.

que las dependencias y entidades de la Administración sean elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal. Después de esta digresión que nos ilustra la gran diversidad de criterios señalaremos que la función administrativa tiene siempre como finalidad la realización de una serie de actividades reguladas por el interés público o la prestación completa de servicios públicos que establecen las leyes administrativas. La función administrativa se realiza casi siempre de oficio; es decir, al actuar el Estado ejecuta una serie de actos tendientes a cumplir con dispositivos legales, sin esperar a que personas jurídicas de otros poderes o extraños al Estado le soliciten que actúe de tal o cual manera. Es importante señalar que toda la actividad administrativa tiene fines muy concretos y que los efectos de sus actos son limitados y circunstanciales. 19 La función ejecutiva o administrativa, además de actuar en cuestiones de planeación, organización, elaboración de presupuestos, capacitación de personal, y una serie de actividades materiales y técnicas, tiene misiones muy importantes en el campo de la seguridad pública y del control administrativo. En un régimen de derecho es necesario el absoluto respeto a la integridad física y a la dignidad humana, de allí que la actividad coactiva del Estado deba mantenerse bajo un respeto total a la legalidad.

2.- Dependencias de que se vale el jefe de Administración en México

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de representar el marco jurídico que establece las

19. Jacinto Fija Viesca
op.cit. Pág. 43

facultades expresas y limitadas a la Administración Pública en su conjunto, señala a las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República como las dependencias de que se auxilia el Presidente de la República en su calidad de Administrador.

Como órganos administrativos los Secretarios de Estado se encargan según la Constitución de despachar los negocios del orden administrativo de la Federación, de conformidad con una ley que establece competencias expresas y limitadas para cada Secretaría. El Secretario de Estado es la primera autoridad de su Secretaría, dependiendo de él la totalidad de los funcionarios y empleados de su ramo. Esta jerarquía queda establecida en el reglamento interior de la Secretaría, el cual es siempre expedido por el Presidente de la República, único facultado constitucionalmente para hacerlo.

La L. O. A. P. F. establece que el Secretario de Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia rá por los Secretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamentos, etc. y demás funcionarios que establezca el reglamento interior.

Para Serra Rojas, citado por Faya Viesca en su texto de Administración Pública Federal, algunos de los poderes jurídicos de los Secretarios de Estado son:

a) Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes, de acuerdo con la ley, dándoles órdenes, instrucciones, autorizaciones y modificándolas cuando la estiman

razonable.

- b) Toman las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio. No tienen el poder reglamentario, pero si emiten decisiones particulares.
- c) Representan al Estado, persona moral en todos los casos que concierne a la Secretaría, la administración de los bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley.

Por otra parte en atención a las reformas a los artículos 29, 90 y 92 constitucionales la jerarquía de los Jefes de Departamentos Administrativos es igual a la de los Secretarios de Estado. Para Faya Viesca en el supuesto de que se creen muchos Departamentos Administrativos y no en forma de Secretarías, podrá

obedecer a una menor complejidad de las acciones administrativas a desarrollar, pero sin que esto implique en ningún momento que los titulares de esos Departamentos no gocen ante la Constitución y ante las leyes, de la misma jerarquía constitucional que los Secretarios de Estado.

Por otra parte la Procuraduría General de la República es la otra dependencia de que se auxilia el titular del Poder Ejecutivo Federal. El titular de esta dependencia tiene a su cargo la misión de ser concejero jurídico del gobierno. En este sentido es el único funcionario al cual la ley le otorga las funciones de asesorar jurídicamente al Ejecutivo Federal. Concorre, además a la formación del Consejo de Ministros de que habla el

artículo 29 Constitucional.

El Procurador General debe hacer del conocimiento del Presidente de la República todas aquellas leyes que violen alguna norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si dichas leyes son federales, deberá someter a consideración del Presidente las reformas respectivas; y si son locales, deberá proponer, por los conductos debidos, que se sugieran las reformas pertinentes.

El avance de la sociedad exige frecuentemente la creación de nuevas leyes o la reforma de las actuales. Es deber del Procurador General de la República estar pendiente de tales exigencias.

La habitual inobservancia del artículo 17 constitucional que ordena a los tribunales administrar la justicia en

forma expedita en los términos y plazos que fije la ley es motivo de severos criterios. Está en manos del Procurador General de la

República evitar estos criterios, pues él tiene facultades para proponer al Presidente cualquier tipo de medidas legales, financieras, administrativas, técnicas y humanas, a fin de que el artículo 17 se observe estrictamente .

El Ejecutivo puede enviar al Procurador General los proyectos de ley para cualquier campo de actividad. Dada su calidad de consejero del gobierno federal, el Procurador General debe dar su opinión al Presidente sobre estos proyectos de ley, revisando que los mismos no contravengan la Constitución Política

62989

3.- Aparición de la Empresa Pública en México

La actividad empresarial del Estado, en México, - se inicia en el decenio de los veinte, cuando el gobierno federal se propusó reconstruir la vida institucional, económica y política del país. Para ello, el Presidente Plutarco Elías Calles creó un Banco Central, que se denominó "Banco de México", cuya misión principal sería la de dar orden y coherencia a la política monetaria y bancaria del país. También fueron creados, entre otras instituciones, la Comisión Nacional de Caminos, con el propósito de lograr la mayor comunicación del territorio nacional como infraestructura básica para el desarrollo económico y social; la Comisión Nacional de Irrigación, antecedente de la extinta Secretaría de Recursos Hidráulicos que tenía como fin primordial definir la política en materia hidráulica; el Banco Nacional de Crédito Agrícola,

organismo destinado a dotar a los productores del campo de los instrumentos adecuados para robustecer el sector agrícola.

De 1930 en adelante, el Estado mexicano decidió - tener una intervención más directa y significativa en la economía del país. Así surgieron organismos estatales destinados a impulsar el desarrollo económico. El Estado creó el "Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas" (hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos), la Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera y otros organismos más. Por otra parte, nacionalizó el petróleo y los ferrocarriles, para crear como organismos descentralizados "Petróleos Mexicanos" y " Ferrocarriles Nacionales de México".

La intervención del Estado en la actividad económica se ha efectuado de diversas maneras; la menos frecuente ha sido la de nacionalizar empresas en manos de particulares. La compra de empresas particulares, sean de nacionales o extranjeros, es otro medio por el que el Estado incrementa su actuación económica. Sea de una manera o de otra, el Estado ha tratado de intervenir en campos de actividad que son necesarios para el desarrollo económico y social.

Carrillo Castro afirma que, "a partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización nacional". En los últimos años el Estado no sólo incrementó su intervención en materia económica mediante la creación de entidades de tipo industrial;

también creyó conveniente desplegar su actividad empresarial para proteger y regular el mercado propio del consumidor sobre bienes duraderos y no duraderos. Así fueron creadas la "Compañía Nacional de Subsistencias Populares y sus filiales, los Almacenes Nacionales de Depósito, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores".

El Estado también intervino en el campo de la seguridad social al crear el Instituto Nacional del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, organismos absolutamente justificados en virtud que ese campo de actividad debe ser propio del Estado. La salud y la seguridad social no pueden estar exclusivamente en manos de los

particulares.

El Estado participa además, en el apoyo y promoción de actividades científicas y tecnológicas. Para ello, ha creado entidades públicas como el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, los laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

4.-Contradicciones de la Empresa Pública en nuestro país.

La creciente importancia de la Administración para estatal a provocado comentarios muy amplios de parte de la doctrina en relación a los fines y características de la Empresa Pública.

Por principio de cuentas, no existe un acuerdo uniforme en cuanto a la definición de empresa pública. Por otra parte, las empresas públicas, en todos los países del mundo, han carecido de un estatuto jurídico lo suficientemente claro y preciso que permita a los distintos gobiernos uniformar de alguna manera la conducta interna y externa de estos entes. Este problema se agrava al existir una notable variedad en la forma como los distintos países regulan la función de sus empresas públicas. Para Faya Viesca de hecho, el campo normativo de las entidades paraestatales presenta abundantes lagunas y, además existe tal diversidad de criterios que resulta difícil inclinarse por una manera única de estructurar y operar dichas unidades.

En cambio, la aceptación teórica del Estado como-empresario, sí es unánime, ahora bien como lo señalan algunos auto

res el Estado no se justifica por sus buenas intenciones, sino por el resultado de la responsabilidad colectiva que ejerce. Es deber del Estado aprovechar, lo más racionalmente posible, los recursos humanos, técnicos, financieros y naturales de que disponga un país. En este sentido, las técnicas de planificación se convierten en poderosos instrumentos para que el Estado alcance sus fines. En la tarea de planificación no debe soslayarse el derecho, que es el que en última instancia valida la actuación del Estado por encima de coyunturales criterios económicos.

El Estado deberá pues realizar los fines que justifican y convalidan el ideal del Estado social de derecho; o lo que es lo mismo, la lucha continua por la justicia social, la distribución justa del ingreso, suficiente seguridad social, etc. En este contexto se justifica plenamente la actividad empresarial del Estado.

5.-Carácter extrajurídico de la Empresa Pública en el Derecho Positivo

Existente una corriente doctrinal que pretende precisar el concepto de empresa pública sin consideraciones de orden jurídico. Para esta corriente, la empresa pública es algo extrajurídico y se le considera como una organización que desarrolla determinadas actividades en el campo de la economía, ya sea mediante la producción o el cambio de bienes o servicios. 20 Esta concepción se encuentra respaldada por prestigiosos tratadistas

20. Jacinto Fayo Viesca.
op. cit. Pág. 571

internacionales y por innumerables ordenamientos jurídicos de distintos países. Por ejemplo, el profesor Guaita (citado por Faya - Viesca) afirma que "La empresa es una realidad compleja que puede ser contemplada desde distintos ángulos -económico, jurídico, social, etc.-, pero ex natura rei la empresa es una actividad económica, no jurídica, es neutra para el Derecho, y puede definirse como la organización de personas y bienes para el ejercicio de una actividad económica. . . resulta forzoso renunciar a un concepto jurídico formal de las empresas públicas, pues ni la actividad material desplegada (consista o no en servicios públicos stricto sensu) , ni la organización (esté o no personificada, en el primer supuesto, se trate de una persona jurídica o de una persona privada), ni las normas jurídicas por las que se rige frente al mercado (de Derecho Administrativo o Derecho Privado) , ni en fin, cualquier otro dato menos importante que pudiera utilizarse, podrían recabar para sí este ius ad nomen, este derecho a monopolizar el calificativo de empresas públicas".

De acuerdo al criterio anterior, lo jurídico deja de tener importancia para definir el concepto de empresa pública. La forma y la función de esas entidades son independientes. El Estado puede crear empresas bajo cualquier forma jurídica, solamente respetando el principio de eficacia administrativa.

Así pues, lo que importa de las empresas públi -

cas es que representan al Estado en el mundo de la economía. Esa --
representación puede adoptar las formas más diversas. El uso de es
ta diversidad de técnicas asegura a favor del gobernado y de la --
propia administración, el principio de unidad de la administración.

6.- Los recursos de los administrados frente al Esta
do

Los administrados en nuestro país tienen el dere--
cho a la legalidad de los actos de Administración, esto quiere de--
cir que los administrados tienen el poder de exigir a la Adminis--
tración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales --
establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que re--
alice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con --
las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con
el contenido que éstos señalan y persiguiendo el fin que las mis--
mas indiquen. Es decir, el derecho a la legalidad se descompone --

en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el
derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y --
el derecho al fin prescrito por la ley. 21

Dentro de los recursos que la legislación con --
templa se pueden señalar (Art. 160 del Código Fiscal): la revoca--
ción, este recurso sólo procede contra resoluciones definitivas --
en las que se determinen contradicciones omitidas o accesorios; --
que dicten las autoridades aduaneras; nieguen la devolución de can--
tidades que proceden conforme a la ley. Al mismo tiempo se dispone
que el afectado puede optar por interponer el recurso de revoca --

ción o por promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal. Otro recurso lo constituye la oposición al procedimiento ejecutivo: éste puede ser interpuesto por quienes hayan sido afectados por él y afirmen que el crédito se ha extinguido, que el crédito es inferior al exigido o que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley o que se afecte el interés jurídico de terceros. En los casos antes citados, que son señalados por el Art. 162 del Código Fiscal, se establece que la oposición debe ser resuelta por la autoridad superior, en este caso sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte la Ley Federal de Aguas (Art.184) y Código Sanitario (Art. 473), establecen los recursos de inconformidad contra resoluciones que impongan sanciones; de revisión en los demás casos y de consideración cuando se impugnen resoluciones dictadas en única instancia por el Secretario del ramo respectivo.

7.-Algunas consideraciones sobre la Administración Pública en el Estado Central de Francia

El poder central administrativo está constituido -- por el presidente de la República, el primer ministro y los ministros. Este poder debe actuar sobre el territorio nacional y sobre el conjunto de servicios. La desconcentración es una técnica de organización que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios. La descentralización para los franceses consiste en delegar poderes de decisión en órganos distintos de los simples agen--

tes del poder central, no sometidos al deber de obediencia jerárquica y que frecuentemente son elegidos por los ciudadanos interesados. La desconcentración y descentralización tienen en común el hecho de que importantes poderes de decisión escapan al poder central y son ejercidos en el lugar mismo. Sin embargo, sus significaciones práctica y política son muy distintas: mientras que la desconcentración es sólo una técnica de mando, sin valor democrático en sí misma, puesto que deja a toda la Administración en manos del poder central o de sus agentes, la descentralización tiene valor democrático, ya que se reduce a que los propios interesados, ya sea por ellos mismos, ya por medio de sus representantes, decidan sobre el máximo de asuntos. 22

Un régimen puede ser concentrado y centralizado al mismo tiempo: toda la Administración procede del poder central y -- cualquier decisión importante la toma el primer ministro o el ministro a quien corresponda. Así mismo, un régimen puede ser desconcentrado sin ser forzosamente descentralizado: toda la Administración procede del poder central y, por consiguiente del Estado, pero los agentes locales de ese poder central, como los prefectos, poseen importantes poderes de decisión. Por otro lado, un régimen puede ser descentralizado: esto es, un gran número de servicios se administra por órganos autónomos respecto del poder central, principalmente por medio de órganos elegidos.

Descentralización para los franceses no significa federalismo, si bien da origen a personas públicas distintas del Estado, estas tienen un carácter puramente administrativo y no dete-

tan en lo más mínimo poder legislativo o judicial.

Generalmente, se distingue la descentralización territorial y la descentralización por servicios (o funcional).

La primera descansa sobre una base geográfica y -- tiene como resultado la creación de personas jurídicas cuya competencia viene determinada por referencia a un territorio (el municipio).

La segunda descansa sobre una base técnica y por -- ella se confía a una persona jurídica, en la forma de establecimiento público, una actividad determinada (la Universidad).

La atribución de la personalidad jurídica es la -- consecuencia normal de la descentralización, ya que saca la consecuencia lógica del reconocimiento de un centro de intereses jurídicamente protegidos.

Una condición muy importante de una descentralización concreta es la autonomía financiera, es decir no solamente la posibilidad teórica de tener un patrimonio y de administrarlo, sino la posibilidad práctica de que el organismo descentralizado se procure sus propios ingresos y decida sobre la forma de emplearlos. En este punto la descentralización francesa es insuficiente: "Las personas de derecho público distintas del Estado apunta Georges Vedel tienen, en Francia, poderes jurídicos relativamente extensos pero, al no tener recursos propios suficientes, se encuentran en una situación de estrecha dependencia financiera del Estado y por consiguiente, del poder central."

En otro orden de ideas podemos señalar que los problemas de crecimiento y desarrollo desordenado en Francia llevaron

a sus autoridades a hablar de una política de planificación y racionalización. Esta política de planificación se inició en 1945 y durante un período aproximado de quince a veinte años fue esencialmente una planificación de reconstrucción bastante simplista - principalmente de utilización de recursos nacionales para el desarrollo de la nación. Se encaminaba, ante todo, en las grandes masas de la producción, del ahorro, del consumo, en el desarrollo de los principales sectores de los transportes, de la construcción o de la industria, pero no daba una imagen concreta de lo que era la realidad geográfica del país.

Esta planificación cambió su naturaleza apunta Jerome Monod en conferencia sustentada en la Cd. de México a invitación del Instituto Nacional de Administración Pública el año de 1979," porque el desarrollo sólo tiene sentido si se integra en

un marco regional sobre proyectos concretos y de una manera visible para la población".

En Francia, hablar de un Plan Nacional de Planificación, es hablar del panorama de lo que será Francia durante los veinte años futuros y su evolución territorial, las principales directrices de la política de planificación territorial se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) La política de descentralización: la descentralización de las actividades es el primer paso, esto quiere decir la descentralización para generar empleo, esto es sinónimo de la descentralización industrial para la cual el gobierno fran-

cés creó un sistema de ayuda financiera a fin de favorecer el establecimiento de nuevas industrias en las regiones que era preciso industrializar. Cada año, apunta Jerome Monod, desde 1963, se examinaron de tres a cuatro mil proyectos de desarrollo o de ampliación industrial; también se han detectado cada año en las zonas más desfavorecidas de provincia, de 500 a 600 proyectos industriales ayudados por el Estado financieramente.

Es el desarrollo industrial el que ha permitido evitar el crecimiento de la región parisina.

El segundo campo de la descentralización fue lo que se llamó el sector terciario, es decir los servicios administrativos, de investigación, de servicios al público, tanto privados como públicos; hay que agregar a esta tarea descentralizadora, la investigación científica, reseguros de servicio de importa-

ción y exportación, de informática, de enseñanza superior y en general todas aquellas que no crean muchos empleos pero que obligan al desarrollo de otras actividades.

b) La política de un sistema nacional de ciudades, en este punto, se organizó un sistema nacional para las ciudades en Francia.

En primer término se encuentra la capital, o sea, la región Parisina con nueve y medio millones de habitantes. En 1963 los pronósticos poblacionales para la región parisina era de 18 millones de habitantes para finales del siglo, esto significaba que un cuarto de la población francesa se concentraría en la capital, con la política que se comenta en este punto las perspectivas que

se contemplan para el año 2000 son alrededor de nueve y medio a diez y medio millones de habitantes en París. La estrategia francesa en materia de regulación de crecimiento de las ciudades lo complementan las metrópolis de equilibrio, estas son las más grandes aglomeraciones después de la capital (Lilla, Metz, Nancy, Marsella, etc.) en estas ciudades se le dio un gran énfasis a la calidad de los servicios públicos y privados que se debían de ofrecer a su población, por ejemplo, aumentando el poder de decisión de los bancos, el de inversión en las compañías de seguros, la Universidad y la investigación así como todas las funciones que permitan a las regiones urbanas evitar recurrir a París salvando la tutela exclusiva de la capital.

El tercer nivel de intervención en la política urbana es el de las ciudades medias. Se detectaron 120 ciudades medias con una población entre 30 mil y 100 mil habitantes. En este caso, el objetivo primordial de la política urbana fue el de hacer que el éxodo rural, en vez de ir sin transición hacia París o las metrópolis de equilibrio, se detuviera en el primer nivel de las ciudades medias.

- c) La política de grandes proyectos de desarrollo, estos grandes proyectos ejercen una fuerte influencia en cuanto al desarrollo regional y a la población urbana. Un ejemplo en la política de grandes proyectos es el que se llama la fachada mediterránea, en este proyecto se contempla España, el mar mediterráneo, Italia y el Delta del Ródano así como el Ródano mismo. Uno de los primeros

puntos que se decidieron para propiciar el desarrollo de esta región fue la creación de un gran centro industrial portuario que pudiera acoger una siderurgia e industrias petroquímicas. El proyecto fue iniciado en 1966, la siderurgia empezó a producir en 1974; las industrias petroquímicas se desarrollaron también; los buques de 300 mil toneladas pueden penetrar en el puerto y se le ha dado una vocación totalmente nueva a esa parte de la Provenza que no tenía tradición industrial.

d) La política de ayuda a las zonas pobres, esta política está dirigida tanto a las ciudades como a las zonas rurales, también se han elaborado programas para las zonas montañosas que se estaban despoblando. El propósito de los franceses era mantener un mínimo de población que permitiera a estas regiones conservar alguna utilidad económica y una constante afluencia de turismo. El objetivo era reorientar núcleos de agricultores hacia zonas desde el promedio de edad de los jefes de familia era de 60 años. Otra de las metas era incrementar los parques nacionales y regionales y nuevos tipos de agricultura, la idea era evitar que esta zona fuera perdiendo población.

8.- Los recursos de los administrados frente al Estado en Francia

En la administración pública de Francia los administrados o gobernados encuentran dos tipos o grupos de recursos que imponer ante las autoridades cuando consideran que han sido afectados por alguna decisión. Unos son los recursos administrativos y otros los recursos contenciosos, es pertinente precisar -

el criterio que los distingue: por una parte los recursos administrativos se plantean ante una autoridad administrativa y concluyen en una decisión ejecutoria, en tanto que los recursos contenciosos se plantean ante un juez y concluyen en una sentencia.

En el primer grupo o clase de recursos, esto es, los administrativos, se encuentran el recurso de gracia y el recurso jerárquico. El primero es el que se interpone ante la misma autoridad que ha tomado la decisión con la intención de conseguir de ella su reforma o anulación. Como ejemplo se puede citar la demanda que dirige un administrado a su Alcalde para pedirle la modificación de un reglamento municipal de policía. Mientras tanto el recurso jerárquico es el que se interpone ante una autoridad superior a la que ha adoptado el acto recurrido: tal sería el caso del recurso dirigido al ministro contra una decisión del prefecto,

en este caso el superior jerárquico puede mantener una decisión sustituyendo los motivos no pertinentes alegados por el autor de

la misma por motivos nuevos y pertinentes.

Los recursos de gracia o jerárquicos pueden fundarse en cualquier motivo válido. Pueden fundamentarse sobre motivos jurídicos que demuestren que la Administración no tenía derecho a actuar como lo ha hecho: verbigracia, un funcionario afectado por una sanción disciplinaria podrá, como base de un recurso administrativo hacer valer que los hechos que se le imputen no tenían el carácter de falta o son materialmente inexactos. Pero el recurrente puede también invocar motivos no jurídicos como lo se--

ría el caso de demandar indulgencia. La decisión adoptada por la autoridad administrativa en un recurso de gracia o jerárquico es una decisión ejecutoria de carácter no jurisdiccional.

El segundo tipo de recursos como ya ha sido señalado comprende los recursos contenciosos, éstos son los que se interponen ante una jurisdicción. Pueden ser dirigidos contra una decisión de la Administración activa o contra una sentencia.

Los motivos que pueden ser alegados como base de un recurso contencioso son, por definición, exclusivamente motivos jurídicos. Sólo se pueden invocar ante un juez los argumentos de derecho o de hecho susceptibles de tener un alcance jurídico. En el ejemplo citado líneas arriba, el funcionario afectado por una sanción disciplinaria puede sostener ante el juez administrativo que los hechos que se le imputan no tenían carácter de falta o eran ma-

terialmente inexactos, pero no podrá pedir una medida de humanidad o de favor.

La decisión que resuelve un recurso contencioso es una sentencia. Esta sentencia, a su vez, puede ser objeto, en ciertos casos, de vías de recurso como la apelación, o la casación, resolviéndose la cuestión, al término de ellas, o en ausencia de las mismas, con fuerza de cosa juzgada.

En la búsqueda de los franceses por alcanzar la justicia administrativa el recurso por exceso de poder es de superlativa importancia. Una definición de este recurso la constituye: "La acción mediante la cual toda persona que tenga interés puede -

provocar la anulación de una decisión ejecutiva por el juez administrativo en razón de la ilegalidad de esta decisión." 23

Dentro de los caracteres generales que distinguen al recurso por exceso de poder, encontramos que es un recurso de anulación, esto quiere decir que cuando se considere el recurso como admisible y fundado, el juez del exceso de poder no puede más que anular en todo o en parte el acto atacado. Si el recurrente pretende obtener además otros resultados, debe unir a sus conclusiones de exceso de poder conclusiones de pleno contencioso por ejemplo, demanda de daños y perjuicios y en tal virtud ajustarse a las reglas de procedimiento del pleno contencioso y concretamente a la necesidad del ministerio de abogado.

Otro de los rasgos que se pueden citar en este recurso es que no puede estar fundado más que en la ilegalidad. El

recurso por exceso de poder es de derecho, esto quiere decir que no hay necesidad de un texto especial para que se dé respecto a

una categoría de actos determinados, en el supuesto caso de que

un texto establezca que ciertos actos administrativos están sus-

traídos "a todo recurso" esta fórmula no suprime la posibilidad

del recurso por exceso de poder que está abierta, incluso sin tex-

to, contra todo acto administrativo, y que tiene por efecto ase-

gurar, conforme a los principios generales de Derecho, el respeto

de la legalidad. Otra característica que se puede señalar del re-

curso por exceso de poder, es que ningún ciudadano puede renun-

ciar por anticipado al derecho de interponerlo.

El recurso por exceso de poder es garantía de la legalidad en un "Estado de Derecho", en donde el poder no puede actuar más que según las reglas que se le imponen. En un "Estado de Derecho" la superioridad de la Constitución sobre la Ley ordinaria encuentra expresamente formas de garantizar la constitucionalidad a cualquier ciudadano que se sienta afectado en sus derechos o intereses. Ahora desde la perspectiva de la Administración, la sumisión de ésta al Derecho está asegurada por procedimientos variados, pero el medio esencial de garantizar la legalidad es el recurso por exceso de poder, mediante el cual puede ser eliminado todo acto administrativo unilateral contrario al Derecho.

Ahora bien, es prudente y necesario subrayar la nueva mentalidad y concepción que en los últimos tiempos se ha venido dando en Francia, por ello consideramos de gran importancia la última reforma administrativa que se llevó a cabo en Francia durante el régimen socialista de Françoise Mitterrand siendo el ministro de la función Pública y de las reformas administrativas en ese país el señor Aniceto Le Pors.

Las reformas administrativas en el sentido estrecho de la palabra, es decir "el conjunto de los medios instrumentados para mejorar las relaciones entre la administración y los usuarios" En primer término para el ministro de la Función Pública hay que lograr un servicio público mejor, y para ello hay que luchar concretamente contra la burocracia.

Los administrados han de ser mejor protegidos gracias al refuerzo del respeto a la legalidad en el ejercicio administrativo. Muy interesante en la práctica administrativa francesa

en favor del gobernado la puesta en marcha del procedimiento previo a las decisiones que implica, el acceso al expediente, el conocimiento de los derechos de la defensa, la obligación de motivar ciertas decisiones, algunas medidas que permitan la unificación del derecho vigente. El sistema de control se ha de organizar con el mismo espíritu. Otro principio importante lo configura, que los funcionarios y los usuarios han de ser asociados al funcionamiento de la administración.

Hasta la administración en Francia de los socialistas el secreto era la regla y la comunicación la excepción, a partir de ellos (los socialistas) así lo enuncian, la administración debe ser transparente, en la medida de lo posible.

Otra conducta que coadyuva a la eficiencia y transparencia de la función administrativa se da con la instauración de una concertación social de tipo nuevo, entre el gobierno y las organizaciones sindicales de funcionarios. Esta relación trae como consecuencia que los sindicatos reciban una amplia información o que participen en la elaboración misma de las decisiones. Por estas razones, se ha empezado con estas organizaciones una concertación sobre todos los grandes problemas de la función pública. Las diferentes etapas de las negociaciones quedarán marcadas por conclusiones firmadas por las distintas partes interesadas y de esta forma los organismos paritarios previstos por el Estatuto General de los funcionarios revalorizarán el papel que se les tiene asignado.

Sobre esta base de libertad, responsabilidad y --

respeto los franceses enriquecer el concepto nacional y democrático que tienen de la Administración Pública.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO CUARTO

La Descentralización Política condición previa a la Descentralización Administrativa.

1.- México, un Estado de Estados.

Dentro de las diferentes especies de Estado nos encontramos al Estado Compuesto, éste se constituye por una colectividad divisible en partes internas, merecedoras por sí mismas de la denominación de Estado, y que se encuentran unidas por un lazo de comunidad; el Estado Compuesto es, en suma, un Estado de Estados.²⁴ Dos aplicaciones sobresalientes del Estado Compuesto las encontramos en la Confederación por una parte y el Estado federal por la otra. En este contexto se ubica el Estado Federal de México.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional el Estado federal o federación es la unión de Estados en la que una nueva colectividad estatal se superpone. En otros términos, Estados hasta ahora soberanos aceptan agruparse bajo una única bandera, abandonando una parte de sus competencias. Para las entidades federadas, el carácter de sus relaciones entre sí, son relaciones de Derecho Público interno, de naturaleza constitucional, y no relaciones de naturaleza internacional como ocurre con las confederaciones. Esto quiere decir, que un Estado federal está fundado por un acto de Derecho Público interno, una Constitución implica que el super-Estado contiene a todas las entidades federadas en su seno, de manera que las relaciones internacionales, en principio son de su

24. André Hurriou, Derecho Constitucional
Pág. 187

exclusiva competencia.

Por otro lado, las relaciones complejas que se te -
jen en el interior del Estado federal entre las diversas entidades
son muy favorables a la libertad. Esto es factible porque permite -
un poder federal fuerte que se hará sentir en el exterior, pero que
en el interior no resultará peligroso, gracias al enérgico amorti-
guador que se constituye por la fusión de competencias, que obliga
al poder central a negociar con los Estados locales más que a dar -
les órdenes.

Desde el punto de vista de la organización política
y constitucional en el Estado federal las entidades que lo integran
tienen cada una su Constitución, su Gobierno, su Parlamento, su or-
ganización sindical, al igual que el super Estado; disponen de un -
poder de auto-organización, fundado y garantizado por la Constitu-
ción federal, que se manifiesta no sólo en el campo del Derecho Pú-
blico sino también, y principalmente, en el Derecho privado. ®

En el super-Estado federal existen normalmente dos
Cámaras, una de las cuales, expresión de la nación entera, es nom-
brada directamente por todos los ciudadanos, y la otra representa
a las entidades federadas y está compuesta por delegados elegidos
en estas últimas. Así, el bicameralismo está ligado íntimamente,
además de necesario al federalismo. De tal suerte que en México -
tenemos la Cámara de Diputados y la de Senadores. Además de las -
características ya señaladas al Estado federal se le añaden un po-
der judicial que cobra mucha importancia y en la revisión o refor-

ma a la Constitución federal invariablemente se da la intervención - de las entidades federadas.

2.- Descentralizar para Federalizar

En otros capítulos ya hemos señalado el carác-- ter centrípeto de un Estado federal prototipo como lo sería el de - los Estados Unidos de Norteamérica, también consignamos el proceso inverso (centrífugo) que se dio en el Estado federal nuestro.

Aun sin embargo muy a pesar de las disposiciones constitucionales en México desde el siglo pasado, la centralización comercial, política y militar hizo frente a las insuficiencias mate- riales, creó y mantuvo el Estado Nacional. Esta forma de gobierno - (la centralización) ha predominado en los diferentes regímenes de la transformación revolucionaria del país legitimando su existencia. En los últimos tiempos la operatividad de los asuntos nacionales y

muy particularmente la de los estados federados para su eficaz solu- ción y trámite expedito reclaman una mayor y más determinante toma- de decisiones en los diversos renglones de la Administración Públi- ca que los afectan directamente. Descentralizar para federalizar - quiere decir volverle a las entidades federativas u otorgarles en - su caso las atribuciones o facultades que le son propias en un Es - tado federal, en tal circunstancia la bandera o propósito de la - descentralización de la vida nacional se constituye en una fórmula que pretende atenuar la concentración de conflictos, poderes, y -- funciones de la Administración Pública.

En el proceso de descentralización que se ha imple

mentado se distinguen 4 tipos de acciones: Reforma Municipal, programa de descentralización de la Administración Pública Federal, - Político regional y urbanismo. En este esfuerzo descentralizador - el municipio ha visto favorecida su hacienda con los rendimientos de sus bienes y las contribuciones, el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo; el fundamento jurídico de esta participación del municipio lo encontramos en la fracción X del 115 Constitucional, donde se señala que se autoriza a los estados a realizar diversas acciones de competencia federal, con la condición de que el desarrollo económico y social lo requiera y se plantee así a través de los convenios entre los estados y municipios.

A su vez en el programa de Descentralización de la Administración Pública Federal se pretende que los diferentes niveles de gobierno se responsabilicen de las acciones descentralizadoras particularmente en lo que se refiere a la transferencia de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal a los gobiernos de los estados y los servicios de la salud. "Esto significa para los estados y municipios mayor participación en los procesos de desarrollo, pero también nuevas responsabilidades". Por otra parte la Política Regional tiene como base los dos últimos planes de desarrollo, en los cuales se contempla la descentralización, redistribución de competencias en lo federal, estatal y municipal; consolidación o diversificación de las actividades; mejoramiento del nivel

de vida, entre otros aspectos. Y en lo que se refiere a la política sobre el urbanismo el gobierno ha implementado algunas medidas para restablecer el equilibrio urbano, estas medidas se encuentran en -- los Planes de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología 1984-1988; y el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Cd. de México y Región del Centro 1983. En estos Planes y Programas también se incluyen la prevención del crecimiento desordenado de ciudades como Guadalajara y Monterrey.

3.-Los Convenios únicos de Desarrollo, sus alcances y sus limitaciones.

El Convenio Unico de Desarrollo es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía estructuradas por dos órdenes normativos también de idéntica jerarquía . Esas dos personas, Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Ejecutivo Estatad son de Derecho Público. Ambas partes disponen de competencia para acelerar los convenios, porque se trata de órganos del Estado mexicano y, en consecuencia, disponen sólo de un ámbito de actuación y competencia, que de una manera restringida les confieren los ordenamientos legales. 25

El Convenio es un método del que suelen echar mano los procesos de planeación capitalista y socialista, con el -- propósito de asegurar mayores márgenes de cumplimiento de objetivos y metas. El uso de la fuerza legítima se ha disminuido para dar preferencia a la utilización de la técnica contractual dentro

25. José Francisco Ruiz Massieu, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios Pág. 122

de un marco de planeación concertada, de economía concertada. Con lo aquí apuntado se confirma que el convenio no es una técnica exclusiva del derecho privado, tesis que alguna vez se esgrimió.

Con el afán legítimo de capturar mayores recursos, el riesgo de la transferencia de funciones, programas y fondos de los poderes centrales a los locales surge de que aquellos están obligados a responder de la eficiencia de los servicios públicos y del manejo de los recursos que aprobó la Cámara de Diputados. En estas circunstancias el Ejecutivo Federal no puede desentenderse del ejercicio de las funciones que transfirió ni del uso y aplicación de los fondos, se ve precisado a ejercer una vigilancia, que podría conducir a un mayor deterioro del status político de los gobernadores, y, por lo tanto, de los estados y del pacto federal, si no se contara con una solución normativa acorde con la verdadera naturaleza del federalismo mexicano. 26

El Ejecutivo Federal posee un amplio margen para decidir si determinados programas los ejecuta directamente, los concede, los contrata a particulares, o si se los transfiere a los estados por medio de convenios, pero esa decisión no lo releva de su responsabilidad. Sin embargo en el caso de convenios los funcionarios estatales no tienen un vínculo directo con la Cámara de Diputados, sino que cualquier ineficiencia o corruptela debe detectarse por el Ejecutivo que encomendó el programa.

La responsabilidad indeclinable del Ejecutivo ha -

26. José Francisco Ruíz Massieu, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios ob.cit. Pág. 139

llevado a que los estados en el cumplimiento de las funciones trans
feridas se sometan a la legislación federal relativa, la cual puede
generar conflictos entre los ordenamientos federales y los locales -
que regulen una determinada materia. Este conflicto puede darse si -
se considera que algunos programas, obras o servicios se financian -
con recursos originados por ambas partes y que, por consiguiente, de-
berían aplicarse los dos ordenamientos, el federal y el local.

Uno de los inconvenientes con los que hay que tener
cuidado con estos convenios es el deterioro político y jurídico que
puede darse a los gobernadores sujetos al control, evaluación y --
calificación de los funcionarios federales, toda vez que en ocasion
es éstos son funcionarios paraestatales. Por otra parte los conve-
nios de desarrollo su naturaleza jurídica los convierte en fuente -
de obligaciones jurídicas, reglas que producen efectos vinculantes-
para las partes y cuya condición jurídica hace que se les pueda san-
cionar por incumplimiento.

4.- El Estado de Nuevo León, visto desde la perspectiva
de la descentralización.

La descentralización de la vida nacional es un impe-
rativo que la realidad cotidiana del país viene exigiendo, la des--
centralización en lo político, refuerza la capacidad de respuesta -
de estados y municipios y ensancha la participación ciudadana. Des-
de el ángulo económico la descentralización apoya un desarrollo re-
gional más justo, más equitativo, más integral, en lo administrati-
vo, la descentralización y la desconcentración reorganizan el fun--
cionamiento de la Administración Pública, transfiriendo facultades,

recursos y decisiones a las instancias locales y regionales, para acercar las decisiones al lugar donde se generan las demandas y de esta manera aumentar el índice de eficiencia de la Administración Pública.

En Nuevo León en lo que va del presente régimen han sido desconcentradas y descentralizadas más de 200 medidas concretas de las cuales señalaremos sólo algunas de ellas: se creó la Delegación Regional de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, esta medida permite por primera vez resolver a nivel local asuntos relacionados con cambios en la calidad migratoria, trámite de refrendos, salidas temporales y definitivas del país.

Por su parte la Delegación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se elevó a Delegación Regional con jurisdicción en Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila. A esta nueva Dele-

gación le transfirieron nuevas e importantes funciones en materia de exportación e importación, maquila, parques industriales, precios y tarifas, y abasto. En lo que se refiere al área de Relaciones Exteriores, por primera vez en el país se faculta a la Delegación Regional a tramitar localmente permisos para la constitución de nuevas sociedades mercantiles y para la modificación de sus estatutos.

Dentro de las medidas de descentralización trascendentes para la entidad sobresale lo que instrumentó la Secretaría de Salud en favor del Gobierno del Estado al asumir la totalidad de las funciones relativas a la prestación de servicios a población abierta, estas funciones las desempeña actualmente la nueva

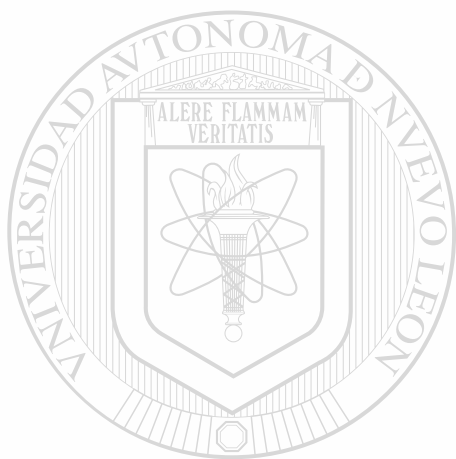
Secretaría Estatal de Salud. Además, la mayoría de los trámites relativos a permisos, licencias, autorizaciones y a la regulación sanitaria, ahora son susceptibles de realizarse desde la Cd. de Monterrey.

Fueron desconcentrados también en el último impulso administrativo en la entidad importantes facultades en materia de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Urbano y Ecología, capacitación y adiestramiento de la mano de obra, comunicaciones y transportes, agricultura y Recursos Hidráulicos, entre otros.

En Nuevo León se dio un paso definitivo para descentralizar la educación, al celebrar el Gobierno del Estado y la Secretaría de Educación Pública el acuerdo de coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de mayo de 1987. La descentralización y la desconcentración administrativas implican respeto, confianza en la capacidad de gestión de los órganos locales y una estrecha coordinación entre los niveles de gobierno. "para ser beneficiarios de las acciones de descentralización, los estados deben estar dispuestos a jugar un papel activo en la misma, y a realizar en lo interno los cambios que permitan racionalizar la acción administrativa, mejorar la eficiencia de la función pública y aumentar la capacidad de respuesta de los órganos locales."

En una palabra, en un país territorialmente extenso como México, con regiones muy caracterizadas en lo cultural, -

en lo étnico, en su desarrollo económico, en sus tradiciones y costumbres, requiere como lo aconseja un sano Estado Federal, políticas, sistemas y enfoques descentralizadores, para responder adecuadamente a los retos y desafíos que plantea su desarrollo integral.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO QUINTO

SÍNTESIS A GUISA DE CONCLUSIONES.

1.- DESDE EL ASENTAMIENTO DE LAS CULTURAS PRECOLOMBINAS EN TERRITORIO-MEXICANO, EL DESCUBRIMIENTO Y CONQUISTA Y LA POSTERIOR COLONIZACIÓN DE MÉXICO Y EL CHOQUE DE DOS COSMOVISIONES ENCONTRADAS, HAN DADO ORIGEN A UN PUEBLO MESTIZO, CUYO TEMPERAMENTO, CARÁCTER Y PERSONALIDAD NECESARIAMENTE COMO TODOS LOS PUEBLOS DE LA TIERRA SE REFLEJAN Y SE PROYECTAN COMO TALES, EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS, JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS Y CULTURALES, ETC., QUE SE HAN DADO A LO LARGO DE SU HISTORIA; COMO FORMAS DE ORGANIZACIÓN, QUE LES PROCURAN A SUS HABITANTES: LIBERTAD, JUSTICIA, DEMOCRACIA Y BIENESTAR EN EL COTIDIANO DISCURRIR DE SU EXISTENCIA.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, ES DE SUPERLATIVA IMPORTANCIA PARA QUE EL PODER EJECUTIVO PUEDA DESARROLLAR CON EFICIENCIA LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA QUE LE CORRESPONDE AL ESTADO MEXICANO. LA INSTITUCIÓN POLÍTICO-JURÍDICO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DESDE QUE NUESTRO PAÍS ABRAZÓ EL FEDERALISMO EN 1824, HASTA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN VIGOR SE DA EN UN CONTEXTO MUY SUBRAYADO DE UN SISTEMA PRESIDENCIAL CON TODA LA PREPONDERANCIA Y PRERROGATIVAS QUE DE FACTO Y DE JURE SE LE CONCEDEN A ESTE TIPO DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA, EL FEDERALISMO MEXICANO SE CONCIBE COMO UN MEDIO PARA DESCENTRALIZAR LAS DECISIONES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA NACIENTE NACIÓN A LA VIDA INDEPENDIENTE. DESPUES DE 300 AÑOS DE VIDA COLONIAL EN LAS CUALES LA RAZA NUEVA QUE SURGE, HABLA UN IDIOMA EUROPEO PERO EN AMÉRICA, PROFESA UNA NUEVA RELIGIÓN TAMBIÉN EUROPEA, LOS CRIOLLOS PROTAGONISTAS FUNDAMENTA

LES DE LA INSURGENCIA SENTÍAN LA NECESIDAD Y EL RECLAMO DE LAS PROVINCIAS DE SER ELLAS QUIENES DECIDIERAN AL INTERIOR DE LAS MISMAS- EL TIPO Y LA CLASE DE DIRIGENTES QUE MÁS LES ACOMODARAN, EL FEDERAL, ERA LA FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA QUE PODÍA SATISFACER AL MENOS EN TEORÍA EL ANSIA Y DESEO DE LOS MEXICANOS DE NO DEPENDER DEL CENTRO, O DE LA METRÓPOLI, EN LAS DECISIONES PROPIAS QUE AFECTARÍAN DIRECTAMENTE LA VIDA SOCIAL Y POLÍTICA DE LAS ENTIDADES FEDERADAS. DE AHÍ QUE EN LOS DEBATES ENTRE FEDERALISTAS VERSUS CENTRALISTAS EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE, RAMOS ARIZPE AL FRENTE DE LOS PROFEDERADOS SALIERAN TRIUNFANTES Y SE CONSTITUYERAN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AÚN SIN EMBARGO DESPUÉS DE ORGANIZADA LA NACIÓN MEXICANA EN UNA FEDERACIÓN HA SIDO MUY DIFÍCIL VIVIR A PLENITUD A LOS ESTADOS FEDERADOS ESTA FORMA DE ESTADO.

LAS DECISIONES FUNDAMENTALES EN LAS PROVINCIAS EN LO ECONÓMICO, EN LO CULTURAL, EN LO SOCIAL Y BÁSICAMENTE EN LO POLÍTICO ENCUENTRAN EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS Y DURANTE MUCHO TIEMPO SU FUENTE ORIGINARIA EN LA CD. DE MÉXICO. ESTO QUIERE DECIR QUE EL PUEBLO MEXICANO HA VIVIDO EN UN FEDERALISMO MUY MATIZADO .

EN ESTA MISMA LÍNEA DEL ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSTITUIDA POR LOS DIVERSOS ÓRGANOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ACUSA UNA EXCESIVA CENTRALIZACIÓN, QUE TRAE COMO DERIVADOS UNA TELARAÑA BUROCRÁTICA, INEFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y BAJA PRODUCTIVIDAD, LO QUE EN NO POCAS OCASIONES LOS ADMINISTRADOS OFRECEN DÁDIVAS PARA ACELERAR SUS TRÁMITES Y PROPICIAN IRREGULARIDADES O CORRUPCIÓN EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ES IMPERATIVO DESDE TODOS LOS PUNTOS DE VISTA UNA MAYOR Y --

MEJOR DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO PARA VIGORIZAR AL ESTADO FEDERAL.

EL PUEBLO FRANCÉS A TRAVÉS DE SU HISTORIA HA DADO -
MUESTRAS MUY CLARAS DE SU VOCACIÓN DEMOCRÁTICA Y LIBERTARIA . SU AC-
TUAL ORGANIZACIÓN JURÍDICO POLÍTICO PERTENECE AL GRUPO DE LOS ESTA-
DOS SIMPLES O UNITARIOS, ES DECIR UN ESTADO CENTRALIZADO QUE SE EN-
CAMINA HACIA UN SOLO CENTRO DE DECISIÓN Y DE ANIMACIÓN, UNA ÚNICA -
VOLUNTAD SE TRANSMITE SOBRE EL TERRITORIO. LA CENTRALIZACIÓN EN EL -
ESTADO SIMPLE CONDUCE A LA UNIDAD DE LOS PODERES DEL ESTADO, ESTO ES
UN SOLO GOBIERNO, UN SOLO PARLAMENTO.

EN MÉXICO HABLAR DE CENTRALISMO, ES SINÓNIMO DE FOR-
MAS ATRASADAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y, POLÍTICA, A LO QUE -
QUEREMOS LLEGAR ES A QUE LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS, EL CONSENSO MA--
YORITARIO DE LA SOCIEDAD CIVIL, LA EXIGENCIA DE UNA BUENA CALIDAD EN
LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, NO ESTÁN REÑIDOS A PRIORI-
CON LA FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS: ESTOS RECLA -
MOS: RESPETO AL VOTO EN LO POLÍTICO, CERCANÍA EN LA TOMA DE DECI-
SIONES EN LO ADMINISTRATIVO, JUSTICIA Y EQUIDAD EN LO SOCIAL DEPEN--
DEN BÁSICAMENTE DE LA VOLUNTAD POLÍTICA DE LOS DETENTADORES DEL PO-
DER PÚBLICO Y DE LA ACTITUD Y LA CONDUCTA DE LOS REPRESENTADOS ANTE
LOS AVATARES O LUCHAS SOCIALES QUE SE DAN AL INTERIOR DEL CUERPO --
SOCIAL Y POLÍTICO.

DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO EL PRESIDEN-
TE DE LA REPÚBLICA EN NUESTRO PAÍS COMO TITULAR DE LA FUNCIÓN EJE-
CUTIVA ES EL ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN-
PÚBLICA FEDERAL EN TODAS SUS MODALIDADES: CENTRALIZADA Y PARAES --

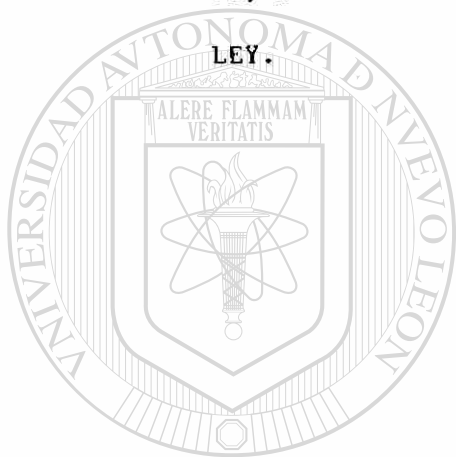
TOTAL. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, ADEMÁS DE ACTUAR EN CUESTIONES DE PLANEACIÓN, ORGANIZACIÓN, ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS, CAPACITACIÓN DE PERSONAL, ETC., TIENE ENCOMIENDAS MUY IMPORTANTES EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL CONTROL ADMINISTRATIVO. EN UN RÉGIMEN DE DERECHO ES NECESARIO EL ABSOLUTO RESPETO A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y A LA DIGNIDAD HUMANA, DE ALLÍ QUE LA ACTIVIDAD COACTIVA DEL ESTADO DEBA MANTENERSE BAJO UN RESPETO TOTAL A LA LEGALIDAD.

A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS TREINTAS, EL ESTADO MEXICANO TIENE UNA PARTICIPACIÓN MÁS DIRECTA Y DECISIVA EN LA ECONOMÍA NACIONAL. FUE ASÍ COMO SURGIERON ORGANISMOS ESTATALES DESTINADOS A IMPULSAR EL DESARROLLO ECONÓMICO. ESTA INTERVENCIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA SE HA EFECTUADO DE MUY DIVERSAS FORMAS; LA MENOS FRECUENTE HA SIDO LA DE NACIONALIZAR EMPRESAS EN MANOS DE PARTICULARES, LA COMPRA DE EMPRESAS PARTICULARES, SEAN DE NACIONALES O EXTRANJEROS, ES OTRO MEDIO POR EL QUE EL ESTADO INCREMENTA SU ACTUACIÓN ECONÓMICA. SEA DE UNA MANERA O DE OTRA, EL ESTADO HA TRATADO DE INTERVENIR EN CAMPOS DE ACTIVIDAD QUE SEAN NECESARIOS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL.

LOS ADMINISTRADOS O GOBERNADOS EN NUESTRO PAÍS, TIENEN UN CONSIDERABLE NÚMERO DE RECURSOS CUANDO EL ESTADO VIOLANTE LOS DERECHOS QUE LES ASISTEN, DESTACA PRINCIPALMENTE EL DERECHO A LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN, ESTO SIGNIFICA QUE LOS AFECTADOS TIENEN EL PODER DE EXIGIR A LA ADMINISTRACIÓN QUE SE SUJETE EN SU FUNCIONAMIENTO A LAS NORMAS LEGALES ESTABLECIDAS AL EFECTO, Y QUE, POR CONSECUENCIA, LOS ACTOS QUE

REALICE SE VERIFIQUEN POR LOS ÓRGANOS COMPETENTES, DE ACUERDO CON LAS FORMALIDADES LEGALES, POR LOS MOTIVOS QUE FIJEN LAS LEYES, CON EL CONTENIDO QUE ÉSTAS SEÑALEN Y PERSIGUIENDO EL FIN QUE LAS MISMAS INDIQUEN. DEL DERECHO A LA LEGALIDAD PODEMOS DECIR ENTONCES QUE SE DESPRENDE EN UNA SERIE DE DERECHOS, COMO SON: EL DERECHO A LA COMPETENCIA, EL DERECHO A LA FORMA, EL DERECHO AL MOTIVO, EL DERECHO AL OBJETO Y EL DERECHO AL FIN PRESCRITO POR LA

LEY.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CAPITULO SEXTO

PROPUESTAS

DE LAS CONCLUSIONES QUE HEMOS FORMULADO Y QUE SON EL PRODUCTO DEL -
- ANÁLISIS Y EL ESTUDIO REALIZADO Y QUE SE PLASMAN EN ESTE TRABAJO -
- DE INVESTIGACIÓN NOS PERMITE CONSIGNAR EN UN INTENTO DE APORTAR AL-
- GO NUEVO Y VIABLE PARA QUE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS, JURÍ-
- DICAS Y POLÍTICAS DEL PAÍS GUARDEN EN LA REALIDAD UNA CADA VEZ MA--
- YOR CONGRUENCIA CON SU ENUNCIADO TEÓRICO, LAS SIGUIENTES:

PROPUESTAS

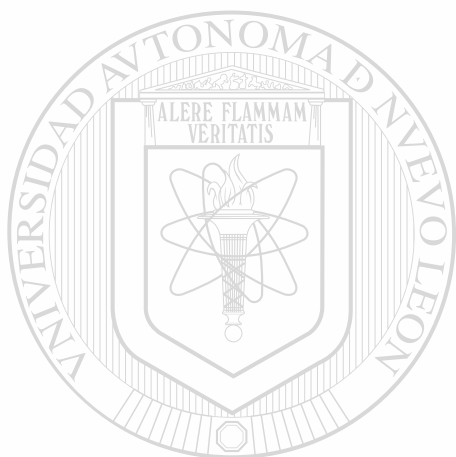
- I.- QUE LA SOCIEDAD CIVIL CON UNA PARTICIPACIÓN INTENSA Y PERMANENTE -
- EN LA VIDA CÍVICA DE LA COMUNIDAD, PROPICIE UN DESARROLLO SANO Y -
- DEMOCRÁTICO EN LOS DIFERENTES CÍRCULOS Y MEDIOS SOCIALES QUE CON -
- FIGURAN EL TODO SOCIAL: CON EL CLARO PROPÓSITO DE DERIVAR ESTA --
- CONDUCTA CÍVICA Y SU CORRESPONDIENTE PRÁCTICA DEMOCRÁTICA EN LAS
- INSTITUCIONES POLÍTICAS, Y ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO MEXICANO.
- 2.- LA NACIÓN MEXICANA A TRAVÉS DE LOS MÚLTIPLES EPISODIOS QUE REGIS-
- TRA LA HISTORIA, NO HA PODIDO VIVIR A PLENITUD LA ORGANIZACIÓN -
- FEDERAL DE SU ESTADO, DESDE QUE LOS CONSTITUYENTES DE 1824 ADOP--
- TARON ESTA FORMA JURÍDICA DE ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD. ES CON-
- SUSTANCIAL AL ESTADO FEDERAL LA FIGURA POLÍTICO ADMINISTRATIVA -
- DE LA DESCENTRALIZACIÓN. ESTO QUIERE DECIR QUE SI LA VOLUNTAD -
- POLÍTICA DEL CENTRO NO ES TODAVÍA SUFICIENTE PARA QUE LAS DECI--
- SIONES POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS QUE LE CORRESPON-
- DEN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DENTRO DEL PACTO FEDERAL SE TO -
- MEN EN EL LUGAR MISMO EN DONDE EL CONFLICTO O CONTROVERSIA, ETC.,

SE DA, PROPONEMOS QUE LA VÍA PARA FORTALECER EL FEDERALISMO MEXICANO SEA A LA INVERSA, ESTO ES, DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HACIA EL CENTRO. PARA ELLO ES CONDICIÓN INDISPENSABLE QUE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO EL CONGRESO LOCAL, EL PODER EJECUTIVO, LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS GRUPOS DE PRESIÓN O DE INTERÉS TOMEN CONCIENCIA Y ASUMAN SU RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA ORIENTACIÓN DE SU CONDUCTA PÚBLICA Y SUS PRÁCTICAS POLÍTICAS FEDERALISTAS, LA CONSECUENCIA DE ESTA PROPOSICIÓN SIGNIFICA QUE LAS DECISIONES POLÍTICAS, ADMINISTRATIVAS, ECONÓMICAS, ETC., QUE AFECTAN A LOS GOBERNADOS SERÁN TOMADOS EN LOS PROPIOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y NO EN EL CENTRO.

3.- SI LA IDIOSINCRASIA DE LOS MEXICANOS SE REFLEJA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN TODA LA VIDA POLÍTICA DE LA NACIÓN, PROPONEMOS UNA TERAPIA COLECTIVA CIUDADANA. ÉSTA CONSISTIRÍA EN LA REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LA ACTITUD DEL MEXICANO FRENTE AL PODER PÚBLICO A TRAVÉS Y A LO LARGO DE SU HISTORIA. LOS LUGARES MÁS ADECUADOS SERÍAN, AL INTERIOR DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS, CLUBES DE SERVICIO, ORGANISMOS INTERMEDIOS, MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN, ETC., ETC. LOS RESULTADOS DE ESTA TERAPIA COLECTIVA CIUDADANA QUE SE PROPONE SE REFLEJARÍA EN UNA MAYOR LEGITIMACIÓN Y CONSENSO DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS EN VIGENCIA.

4.- PARA ALCANZAR NIVELES DE EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROPONEMOS LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO. ESTA CONSISTIRÍA EN DELINEAR UN PERFIL DE SERVIDOR QUE LOGRE CONJUGAR LA TEORÍA CON LA PRÁCTICA. ES NECESARIO POR OTRA PARTE QUE LA REMUNERACIÓN AL SERVIDOR PÚBLICO SEA SUSTANCIAL PARA QUE EL EJERCICIO

PROFESIONAL SEA DE TIEMPO COMPLETO EN CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
DE MIGUEL ACOSTA ROMERO
QUINTA EDICION ACTUALIZADA
EDITORIAL PORRÚA, S.A.
MEXICO, 1983

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
DE JACINTO FAYA VIESCA
LA NUEVA ESTRUCTURA
SEGUNDA EDICION ACTUALIZADA
EDITORIAL PORRÚA, S.A.
MEXICO, 1983

DERECHO ADMINISTRATIVO
POR GABINO FRAGA
VIGESIMOTERCERA EDICION
EDITORIAL PORRUA, S.A.
MEXICO, 1984

ESTUDIOS DE DERECHO POLITICO DE
ESTADOS MUNICIPIOS
DE JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU
EDITORIAL PORRUA, S.A.
MEXICO, 1986

INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL,
DE MAURICIO DUVERGER
EDICION ARIEL
ESPLUGUES DE LLOBREGAT
BARCELONA

TEORIA DE LA CONSTITUCION
DE KARL LOEWENSTEIN
ESPLEGUES DE LLOBREGAT
BARCELONA

REVISTA DE TEORIA Y PRAXIS ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE NUEVO LEON, A.C.
VOLUMEN I NUMERO 2 ABRIL JUNIO 1987

REVISTA DE TEORIA Y PRAXIS ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DE NUEVO LEON, A. C.
DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION
VOLUMEN I NUMERO 4 OCTUBRE- DICIEMBRE 1987

EL FEDERALISTA,
FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1957
DE MADISON Y JAY HAMILTON.

FEDERALISMO MEXICANO, SITUACION CONSTITUCIONAL.
DE LOS ESTADOS, COLEGIO DE ABOGADOS,
CD. VICTORIA TAMAULIPAS, 1979
DE ANTONIO MARTINEZ BAEZ.

TEORIA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL,
EDITORIAL AGUILAR, MADRID 1931.
DE MOUSKHELI.

TEORIA DE LA CONSTITUCION
EDITORIAL NACIONAL, MEXICO 1970
DE KARL SCHMITT.

POLITICA DEL DESARROLLO REGIONAL EN FRANCIA
DE JEROME MONOD, INAP, SERIE PRAXIS, NUM,29

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN FRANCIA
DE ANICET LE PORS, INAP, SERIE PRAXIS, NUM. 46

DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS
DE ANDRE HAURIOU, EDITORIAL ARIEL, 1980
BARCELONA--CARACAS- MEXICO

DERECHO ADMINISTRATIVO.
DE GEORGES VEDEL.
BIBLIOTECA JURIDICA AGUILAR

DICCIONARIO DE POLITICA
DE N. BOBBIO
SIGLO XXI, MEXICO 1978

LA COORDINACION ADMINISTRATIVA EN
EL PODER EJECUTIVO FEDERAL,
DE ANDRES CASO, REVISTA DE ADMINISTRACION
PUBLICA NUM 22. INAP, 1971

FACULTADES DISCRECIONALES Y FACULTAD REGLADA DEL
TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE SUS DECISIONES EN
MATERIA DE ADMINISTRACION PUBLICA.
DE HORACIO CASTELLANOS, REVISTA DE LA FACULTAD
DE DERECHO, UNAM, MEXICO 1970 .

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
DE IGNACIO BURGOA
SEGUNDA EDICION
EDITORIAL PORRUA, S.A.
MEXICO, 1976

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
DE FELIPE TENA RAMIREZ
OCTAVA EDICION
EDITORIAL PORRUA, S.A.
MEXICO 1967

EL OGRO FILANTROPICO
DE OCTAVIO PAZ
HISTORIA Y POLITICA
1971- 1978
JOAQUIN MORTIZ, MEXICO

METODO DE LA CIENCIA POLITICA
POR GEORGES BURDEAU
EDICIONES DEPALMA BUENOS AIRES
1976

EL MEXICANO, PSICOLOGIA DE SUS MOTIVACIONES
DE SANTIAGO RAMIREZ
EDITORIAL GRIJALBO, S.A.
MEXICO, D.F.

SOCIOLOGIA POLITICA
DE MAURICE DUVERGER
EDICIONES ARIEL
ESPLUGUES DE LLOBREGAT
BARCELONA.

LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL,
DE SALVADOR CORTES OBREGON
REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA NUM. 5
INAP, MEXICO 1957

TEORIA POLITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA,
EL ESTADO ADMINISTRATIVO,
DE WALDO DWIGHT
EDITORIAL TECNOS, MADRID 1960.

