

Capítulo Segundo

EL GOBIERNO

El gobierno, según señalé antes, es el depositario de las funciones del poder del Estado, es decir, de las funciones públicas cuyo ejercicio se distribuye entre las diferentes instancias del aparato gubernamental del Estado. En la tesis organicista, el gobierno viene a ser el cerebro del Estado, dado que conduce, rige y dirige su actuación.

I. Estructura orgánica del aparato gubernamental del Estado

En México, a nivel federal, la estructura orgánica del Estado se organiza en dos grandes ramas:

- 1^a La de los tradicionales órganos depositarios de las funciones del poder público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- 2^a La de los organismos constitucionales emergentes, entendiéndose por tales, aquellos a los que la Constitución les confiere personalidad jurídica propia y les otorga autonomía, por lo que no quedan adscritos a ninguno de los tradicionales órganos del poder público, y que no figuraron en el texto original de la Constitución de 1917.

Como acabo de apuntar, la primera de estas ramas, se integra por los tres órganos tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El órgano Legislativo está constituido por el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; durante los recesos del Congreso funciona la Comisión Permanente, compuesta por diecinueve diputados y dieciocho senadores.

El órgano administrativo Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, cuya actividad se apoya básicamente en la administración pública y en la Procuraduría General de la República, dependencia del Ejecutivo que tiene su Ley Orgánica propia.

El órgano judicial se integra con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. A los anteriores se adicionan materialmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Agrarios y los Tribunales Laborales (Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje), habida cuenta que sus resoluciones pueden ser impugnadas en la vía del amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

La segunda de las ramas en que se estructura la organización del Estado, es la conformada por el grupo de organismos constitucionales emergentes, formado en primer término por los órganos constitucionales autónomos

María Guadalupe Fernández Ruiz

que la doctrina explica como aquellos previstos en la Constitución con personalidad jurídica y patrimonio propios, que sin depender de ninguno de los tres poderes tradicionales, son la máxima autoridad en la materia de su competencia. A esta categoría pertenecen el Banco de México, previsto en el artículo 28 constitucional; el Instituto Federal Electoral, cuya existencia dispone el artículo 41 de la *Constitución General de la República*, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, contemplado en el artículo 26 constitucional. En breve se agregarán el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, dispuesto en la reforma a la fracción IX del artículo 3° constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero del 2013, así como la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, previstos en la modificación al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio del 2013.

También forma parte de los organismos constitucionales emergentes la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la que por cierto no es un organismo constitucional autónomo, en los términos que caracteriza a éste la doctrina, pues a pesar de estar previsto con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, en el apartado B del artículo 102 constitucional, no es la máxima autoridad en su materia, porque no conforma una instancia de autoridad sino de persuasión, por cuya razón sus resoluciones las emite en calidad de recomendaciones públicas, que carecen de carácter vinculatorio y, por ende, no son obligatorias para las autoridades a las que van dirigidas.

Además de los organismos constitucionales autónomos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los organismos constitucionales emergentes figuran las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, mismas que tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, por cuya razón no forman parte de la administración pública federal, no están sectorizadas y no se rigen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales (así lo previene el artículo 3° de este ordenamiento legal), sino por sus leyes específicas; tales universidades y centros de educación superior están previstos en el artículo 3°, fracción VII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que al respecto establece:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.

Para instrumentar la autonomía universitaria, el legislador ordinario ha recurrido a la figura de organismo descentralizado del Estado, es decir, el organismo que se descentraliza, no de la administración pública, sino directamente del Estado.

II. Concepto de gobierno

En una aproximación al concepto de gobierno, diré que, en sentido amplio, el gobierno es el conjunto de órganos depositarios del poder público, cuyos titulares ejercen, en consecuencia, las funciones públicas respectivas; y en sentido restringido, el gobierno es el órgano o conjunto de órganos depositarios del Poder Ejecutivo. A juicio de Jorge Fernández Ruiz:

En su acepción amplia, el gobierno equivale a todo el aparato gubernamental; es decir, al conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado y a la actuación de todos ellos. Mas en sentido restringido, se habla de gobierno para aludir sólo a la ejecución de lo legislado o juzgado, o sea, a la actuación del órgano ejecutivo del aparato gubernamental conocido como Poder Ejecutivo.⁵⁰

III. Formas antiguas de gobierno

Conviene tener presente que unas son las formas de Estado y otras las de gobierno. En la Grecia de Platón y de Pericles se hablaba de tres formas puras y tres formas degradadas de gobierno, que se referían al gobierno de uno, al de pocos y al de todos los hombres libres; así, las formas puras u originarias eran la monarquía o reinado de uno solo; la aristocracia o gobierno de unos cuantos: los mejores; y la democracia o gobierno del pueblo, las que al corromperse degeneraban en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente.

⁵⁰ Jorge Fernández Ruiz, *Tratado de derecho electoral*, México, UNAM/Porrúa, 2010, p. 84.

María Guadalupe Fernández Ruiz

En la monarquía primitiva de la *polis* griega [siglos XIV a XI a.C.] el rey presidía la Gerusia, consejo de aristócratas denominados gerontes, que legislaba y administraba justicia y estaba por encima de la asamblea popular, cuya función se reducía prácticamente a comunicar al pueblo las decisiones del rey. En Esparta se instauró una monarquía dual, con dos monarcas: uno de la estirpe de los agiadas, y otro de los euripontides.⁵¹

En Roma, la monarquía tuvo rasgos peculiares: no era hereditaria, pero el monarca designaba a su sucesor, y en el caso de morir sin haber hecho designación, el nuevo era nombrado por el *interrex*, magistrado nombrado a la muerte del monarca, con participación del Senado, integrado por cien miembros, todos ellos patricios. El rey detentaba el poder religioso, militar y judicial; el poder legislativo lo compartía con el Senado y con los Comicios por Curias, en el que sólo participaban los patricios.⁵²

Desde aquella época, grandes pensadores se han ocupado de analizar las formas de gobierno: Heródoto, Platón, Aristóteles, Polibio y Cicerón en los tiempos antiguos; Montesquieu y Rousseau, en tiempos modernos, y André Hauriou, Juan Ferrando Badía, Sánchez Agesta, Ignacio Burgoa, Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo y Leonel Armenta, entre otros muchos, en los tiempos contemporáneos.

En la Edad Media perduraron la monarquía y la república como formas de gobierno, si bien la monarquía quedó muy menguada bajo el esquema del feudalismo, durante el cual los reyes no se distinguían gran cosa de los señores feudales que se suponía estaban bajo su potestad, por lo que los monarcas, en ocasiones, se convirtieron en un señor feudal más, pues, como apunta Pablo Kirn: “No son únicamente los reyes y emperadores carolingios los que actúan. Muchas veces han de someterse los reyes a la voluntad de la aristocracia, que con los crecientes disturbios se hace cada vez más poderosa”.⁵³

En el Medioevo, la república tuvo dos versiones: la aristocrática y la democrática, una y otra se desarrollaron primordialmente en la península itálica.

Génova era una república aristocrática gobernada por un duce que debía pertenecer a la alta burguesía que conformó una nueva aristocracia, en

⁵¹ Carlos Julio Belloch, “Historia de Grecia”, en *Historia Universal* dirigida por Walter Goetz, t. II, Hélade y Roma, 1958, p. 56.

⁵² Gaetano de Sanctis, “El helenismo y Roma”, en *Historia Universal*, *idem.*, p. 291.

⁵³ Pablo Kirn, “El Occidente desde el final de la antigüedad hasta la desmembración del imperio carolingio”, *idem.*, t. III, La Edad Media, Madrid, Espasa Calpe, 1933, p. 165.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

cuyo nombramiento, a partir del siglo XVI no intervenía el pueblo. En cambio, Venecia fue en un tiempo una república democrática en cuyo gobierno tuvo predominio el Consejo Mayor elegido por el pueblo, al que se encomendaba el Poder Legislativo que ejercía mancomunadamente con el Senado; el Poder Ejecutivo estaba a cargo de un duce, elegido por doce electores nombrados por el pueblo.⁵⁴

Ya en la Edad Moderna, Charles Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, en su célebre obra *El espíritu de las leyes*, reconoció tres formas de gobierno: la monarquía, la república y el despotismo; en la primera, es el rey [quien llega al trono por herencia] el único que gobierna, pero de acuerdo con leyes fijas; en la república, el pueblo o sólo una parte del pueblo tiene el poder soberano; en el despotismo, el poder lo detenta uno sólo, porque el déspota gobierna a capricho, sin ley ni cortapisas.⁵⁵

Al final del siglo XVIII, en el ocaso del Estado absolutista e inicio del Estado liberal, las formas de gobierno utilizables se redujeron a dos la monarquía y la república, la primera implicaba el gobierno hereditario y autocrático de un monarca soberano y vitalicio, como el Zar de Rusia, a diferencia de la república, que como la de los Estados Unidos de América, tenía como gobernante a un presidente electo popularmente para un periodo de tiempo preciso, lo que hacía suponer un gobierno democrático. En este orden de ideas, James Madison explicaba en 1787, en el número XXXIX de la serie *The Federalist Papers*. –publicada en tres diferentes periódicos de Nueva York, entre octubre de 1787 y mayo de 1788:⁵⁶

Si buscamos un criterio que sirva de norma en los diferentes principios sobre los que se han establecido las distintas formas de gobierno, podemos definir una república, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues si no fuera ése el caso, un puñado de nobles tiránicos, que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden aspirar a la calidad de *republicanos* y reclamar para su gobierno el honroso título

⁵⁴ *Vid.*, Ignacio Burgoa, *Derecho...*, *op. cit.*, 2007, p. 500.

⁵⁵ Charles de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 7ª ed., México, Porrúa, 1987, p. 8.

⁵⁶ La serie completa de *The Federalist Papers* se compuso de 85 artículos cuya colección se publicó más adelante en dos tomos bajo el rótulo *The Federalist; Or The New Constitution*, en Nueva York el mismo año 1788. Los autores se ampararon bajo el seudónimo Publio.

María Guadalupe Fernández Ruiz

de *República*. Es suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo, y que la tenencia de sus cargos sea alguna de las que acabamos de especificar; ya que, de otro modo, todos los gobiernos que hay en los Estados Unidos, así como cualquier otro gobierno popular que ha estado o pueda estar bien organizado o bien llevado a la práctica, perdería su carácter de República.⁵⁷

Un siglo después tales supuestos se trastocaron, al someterse los gobiernos monárquicos [Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda y otros] al imperio de la Constitución y de la ley, al tiempo que muchas repúblicas se transformaron en verdaderas dictaduras que funcionaban bajo la etiqueta republicana, como ocurrió en Argentina, bajo el gobierno del dictador Juan Manuel Rosas; como aconteció en México, en el porfiriato; o como sucedió en Venezuela, durante el gobierno del general José Antonio Páez, circunstancia que hizo abandonar esa clasificación de las formas de gobierno.

IV. Formas contemporáneas de gobierno

Las clasificaciones de las formas de gobierno propuestas por los autores contemporáneos las podemos subsumir en tres: la presidencial, basada en la separación de poderes; la parlamentaria, fincada en la colaboración de poderes, y la dictatorial, fundada en la confusión de poderes.

1. El régimen presidencial

En efecto, el régimen presidencial se finca en la separación de los órganos del poder público; como reza el artículo 49 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En el esquema presidencial, el presidente es, simultáneamente, jefe de Estado y jefe de gobierno; el Poder Ejecutivo es unipersonal; así lo

⁵⁷ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, trad. Gustavo Ricardo Velasco, 2ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, p. 159.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

determina el artículo 80 constitucional cuando dispone: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”.

Lo anterior significa que los secretarios del despacho no son miembros, sino empleados del Poder Ejecutivo, consecuentemente actúan por acuerdo del presidente de la República.

Obviamente el régimen presidencial sólo cabe en la república, pues es incompatible con la monarquía.

En el régimen presidencial mexicano, el presidente de la República es elegido por el pueblo no por el Legislativo; puede ser miembro de un partido diferente al que tenga la mayoría en el Congreso; no puede ser despedido de su cargo por un voto de censura del órgano legislativo, voto que tampoco puede significar la remoción de los secretarios de Estado [dado que ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso], a quienes el presidente nombra y remueve libremente. Asimismo, el titular del Poder Ejecutivo carece de facultades para disolver al Congreso de la Unión o a alguna de sus Cámaras.⁵⁸

2. El régimen parlamentario

En cambio, en el régimen parlamentario, lejos de darse una separación se produce una colaboración de poderes fincada en tres principios básicos: la encomienda de las funciones del poder público a órganos diferentes; la coincidencia de la actuación de estos órganos en campos de acción común; y la posibilidad de que los miembros del Ejecutivo [gabinete o gobierno] sean miembros del parlamento, así como la posibilidad de que un voto de censura se traduzca en el despido de un ministro o de todos los miembros del gabinete incluido el primer ministro [dado que todos ellos tienen atribuida responsabilidad política], y también la posibilidad de que éste disuelva al parlamento y convoque a elecciones anticipadas.⁵⁹

El régimen parlamentario tiene cabida tanto en la monarquía, como en el caso del Reino Unido, Bélgica, España, Holanda y Dinamarca, como en la república, según lo acreditan Alemania, Italia y Portugal, por ejemplo. En uno y otro caso el Poder Ejecutivo se desdobra en un jefe de Estado [monarca o presidente de la República] y en jefe de gobierno [primer

⁵⁸ Vid. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 16ª ed., México, Siglo XXI, 2002, pp. 14-15.

⁵⁹ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM/III, 2006, pp. 117-118.

María Guadalupe Fernández Ruiz

ministro, canciller o presidente del gobierno] que preside el gabinete a cuyo cargo está el gobierno entendido en sentido restringido.

3. El régimen dictatorial

La base del régimen dictatorial es la confusión de poderes, toda vez que las diversas funciones del poder público se fusionan para depositarse en un solo individuo: el dictador, que en la versión franquista y pinochetista no tuvo contrapeso.

Los antecedentes de la institución de la dictadura se remontan a la antigua Roma, como explica Carl Schmitt:

(...) la dictadura es una sabia invención de la República Romana, el dictador un magistrado romano extraordinario, que fue introducido después de la expulsión de los reyes, para que en tiempos de peligro hubiera un *imperium* fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunos de la plebe y la apelación del pueblo. (...) El dictador era nombrado por seis meses, pero antes del transcurso de este plazo resignaba su dignidad, al menos con arreglo al loable uso de los viejos tiempos republicanos, si había ejecutado su misión.⁶⁰

La dictadura romana implicaba una supresión de la democracia sobre bases democráticas, lo que la contrasta con las dictaduras del siglo xx que carecieron de toda base democrática, como ocurrió en España con Francisco Franco Bahamonde, y en Chile con Augusto Pinochet Ugarte, quienes, por la fuerza de las armas, suprimieron las repúblicas democráticas de sus respectivos países para instaurar sendas dictaduras que concentraron en la mano del correspondiente dictador las funciones del poder público.

V. La descentralización política

Merced a la descentralización política, se distribuyen entre varios depositarios las funciones, las atribuciones, las facultades, la toma de decisiones y el ejercicio del poder público. La descentralización política se refiere a la estructura del Estado, por tratarse de una forma de distribución del ejercicio del poder público entre diversos sujetos de derecho público, que se inserta en el ámbito del derecho constitucional.

En sus inicios el Estado adopta una forma unitaria, sin otras autoridades que las centrales, según se advierte, por ejemplo en la *polis* griega, mas, a

⁶⁰ Carl Schmitt, *La dictadura*, trad. José Díaz García, Madrid, *Revista de Occidente*, 1968, pp. 33-34.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

medida que el Estado se expande territorialmente, surge de él una fuerza centrífuga que da lugar a la descentralización, como se puede comprobar en el Imperio Romano, en el que el municipio es una expresión viva de la descentralización política que se mantiene vigorosa aún después de la caída del imperio, lo mismo en España que en Francia, Alemania y otras latitudes, sin que logre extirparla totalmente el Estado absolutista de los siglos XVI, XVII y XVIII, porque a pesar de su férrea centralización se mantiene latente en los municipios la descentralización política, definida por el eminente jurista Diego Valadés como: “Forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia”.⁶¹

La desaparición del Estado absolutista, activada por la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, propició ya en el siglo XIX, un avance importante de la descentralización política tanto en Europa como en los países americanos independizados de España y Portugal, al grado de que, según Carl Joachim Friedrich, el gobierno municipal, como forma de manifestación de la descentralización política se convirtió en la divisa de las fuerzas progresistas, incluso en países no democráticos; en tanto que en el siglo XX, en Inglaterra “casi todo el mundo está de acuerdo en que la reforma del municipio hace años debía haberse producido”.⁶²

Como bien observa el prestigiado tratadista alemán Georg Jellinek, toda división del Estado en demarcaciones territoriales para fines de ejercicio de la potestad pública, conlleva efectos descentralizadores, dado que sus autoridades no son meros órganos de ejecución del gobierno central, puesto que, en muchos casos, actúan con un poder de decisión que se ubica al margen de la vigilancia y revisión de la autoridad central. En su opinión: “Dos tipos de Estados descentralizados existen en la Historia: en el primero, cada una de las partes del Estado tiene sus autoridades supremas; en el segundo, existe sobre todas las autoridades provinciales y locales un gobierno central y unificado”.⁶³

Por su parte, el profesor de la Universidad de Lovaina Jean Dabin explica que la descentralización política se presenta siempre que, en mayor o menor medida “se admite que ciertos grupos más o menos naturales, existentes en el seno del Estado, algunas comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos, posean en propiedad determinados atributos de

⁶¹ Diego Valadés, “Descentralización política”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1295.

⁶² Carl Joachim Friedrich, *Gobierno constitucional y democracia*, trad. Agustín Gil Pasierra, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 450.

⁶³ Georg Jellinek, *Teoría...*, op. cit., 2ª ed., 1958, p. 516.

María Guadalupe Fernández Ruiz

la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado”.⁶⁴

Mas, en la actualidad, la descentralización política no sólo se manifiesta a través de la parcelación territorial en sus diversas modalidades: entidad federativa, región, provincia y municipio, sino que también se presenta para el ejercicio específico de una función pública o la prestación de un servicio público, por lo que es dable hablar de diversos tipos de descentralización política, a saber: territorial, funcional y por servicio. La descentralización política conlleva descentralización administrativa, habida cuenta que el ente políticamente descentralizado se hace cargo de su propia administración.

En opinión del jurista argentino Germán José Bidart Campos: “La descentralización surge cuando las instituciones ejercen algunas funciones del poder público y gozan de ciertos atributos suyos; en una palabra, cuando se erigen en órganos de derecho público, habilitados por el Estado para cooperar al logro del bien público. Tal es la descentralización que se conoce con el título de política, en la que el fin estatal se cumple por órganos no puramente políticos, sino con participación en la función pública de los grupos sociales”.⁶⁵

1. La descentralización política territorial

Cronológicamente, la primera manifestación de la descentralización política es la territorial, en cuya virtud, ciertos aspectos del ejercicio del poder político se atribuyen a los entes territoriales en que se divide cierto Estado; en el derecho comparado tales entes territoriales pueden ser las entidades federativas, las regiones, las provincias y los municipios. En el caso de México, en razón de su forma federal de Estado, se pueden considerar como entes territoriales políticamente descentralizados: los Estados de la República, el Distrito Federal y los municipios.

A. La descentralización política de los estados de la República

Bajo la forma federal de Estado: Éste se compone a su vez de Estados que libremente se organizan y gobiernan en todo lo que no es de la competencia de la Federación a cuyo poder están sometidos en las materias que le han sido atribuidas en la Constitución; así está previsto en el artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que prevé una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados

⁶⁴ Jean Dabin, *Doctrina general del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946, p. 315.

⁶⁵ José Germán Bidart Campos, *Derecho...*, *op. cit.*, 1962, p. 416.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; en consonancia con este precepto, el artículo 115 constitucional dispone que los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Además, de conformidad con lo previsto en el primer párrafo del artículo 41 constitucional:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La distribución de competencias entre la Federación y los Estados, está determinada en el artículo 124 de nuestra Ley fundamental, que al respecto, dispone: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Este precepto establece, pues, la competencia residual de las autoridades de los Estados de la República: lo no atribuido expresamente a la Federación queda reservado a los Estados.

Entre las facultades expresamente atribuidas a la Federación, destacan las otorgadas por el artículo 73 constitucional al Congreso de la Unión para:

- Admitir nuevos Estados a la Federación;
- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- Arreglar definitivamente los límites de los Estados;
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto;
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación;
- Impedir que en el comercio entre los Estados de la Federación se establezcan restricciones;
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación;
- Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
- Expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- Reglamentar la organización y el servicio del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea nacionales, así como la Guardia Nacional;

María Guadalupe Fernández Ruiz

- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la República;
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- Fijar reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos;
- Expedir leyes de organización de los cuerpos Diplomático y Consular mexicanos;
- Establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- Conceder amnistías por delitos federales;
- Expedir leyes que establezcan la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública;
- Expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que norme la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa;
- Conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional;
- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;
- Establecer contribuciones sobre el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza;
- Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos;
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;
- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios;

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares;
- Expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;
- Legislar en materia de cultura física y deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
- Expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado;
- Expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;
- Expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas;
- Expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura;
- Legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte;
- Legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares, y
- Expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores.

María Guadalupe Fernández Ruiz

El otorgamiento a la Federación de las anteriores facultades es reforzado con un catálogo de prohibiciones impuestas a los Estados, en el artículo 117 que implícitamente enfatizan la competencia federal, entre las cuales destacan las de que no podrán:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras;
- Acuña moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia, y
- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Además, los Estados de la República, sin consentimiento del Congreso de la Unión, tampoco podrán:

- Establecer derechos de tonelaje en puertos;
- Imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- Tener tropa permanente o buques de guerra, y
- Hacer la guerra por sí a alguna Potencia extranjera, salvo en casos de invasión.

Los anteriores preceptos jurídicos acotan la descentralización política de los Estados de la República Mexicana; dentro de esos límites, en ejercicio de su soberanía, eligen a los titulares de los órganos depositarios de su respectivo poder público local, se otorgan y reforman su propia Constitución, la que en ningún caso puede contravenir la Constitución Federal; merced a esa descentralización política se dan sus propios códigos y leyes.

B. La descentralización política del Distrito Federal

En los términos del artículo 44 constitucional, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Estados Unidos Mexicanos, cuya estructura y organización conforman una clara expresión de descentralización política; empero, en sus inicios en 1824, y en su restauración al promediar el siglo XIX –tras los paréntesis del régimen centralista–, nuestro Distrito Federal fue, por más de medio siglo, producto de la descentralización administrativa por región, entendida –según señalamos en el capítulo anterior– como la creación de una organización administrativa que tiene como finalidad el manejo de los intereses colectivos de una población establecida en una determinada circunscripción territorial; y posteriormente, a partir de la reforma de 1928 a la fracción VI del artículo 73 constitucional, una manifestación de la concentración administrativa.

La existencia del Distrito Federal quedó prevista en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 4 de octubre de 1824, que en su artículo 50 dispuso:

Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: (...)

- XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado, y
- XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

La creación del Distrito Federal se concretó en virtud del Decreto del Congreso Constituyente, de fecha 18 de noviembre de 1824, del tenor siguiente:

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México;
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas;
3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente;
4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley;

María Guadalupe Fernández Ruiz

5. Ínterin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada;
6. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal;
7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.
8. El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación;
9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal, y
10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito hasta que sean arreglados por una ley.

Como se desprende de los puntos 4, 5 y 6 del Decreto de 18 de noviembre de 1824, expedido por el Congreso Constituyente para crear el Distrito Federal, así como del artículo 1 del Capítulo III de la Ley expedida el 23 de junio de 1813 por las Cortes Generales de España reunidas en Cádiz, para el gobierno económico-político de las provincias, la creación del Distrito Federal en 1824, implicó una descentralización administrativa, en cuyo contexto, curiosamente, asomaba una descentralización política por cuanto concernía a los municipios, cuyos ayuntamientos debían ser elegidos popularmente.

Por su parte, la Constitución de 1857 mantuvo la existencia del Distrito Federal en un esquema de descentralización administrativa mas no política, por no conferir a su población la facultad de nombrar a su gobierno y de darse sus propias leyes, aun cuando, en compensación, determinó que sus ciudadanos eligieran a las autoridades municipales, al disponer:

- Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.
- Artículo 72. El Congreso tiene facultad: (...)
- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

- VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

En su versión original, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 mantuvo al Distrito Federal dentro del esquema de descentralización administrativa, al margen de la descentralización política, toda vez que no podía darse sus propias leyes, pues carecía de un órgano legislativo propio; además, su población no tenía derecho de nombrar a sus gobernantes, pues éstos eran impuestos por el Gobierno Federal; al efecto, establecía:

- Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.
- Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
 - VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:
 - 1ª El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
 - 3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.
 - 4ª Los magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral, en cada caso. (...)
 - 5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

María Guadalupe Fernández Ruiz

- Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
(...)
II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
(...)

El 19 de abril de 1928, el general Álvaro Obregón, a la sazón candidato a la presidencia de la República, en su calidad de simple ciudadano, presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una propuesta de modificación de la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, para quedar con el texto siguiente: “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”.

Aprobada la citada propuesta de reforma constitucional con increíble celeridad, por el Congreso de la Unión, dio lugar a cambiar el esquema de descentralización administrativa empleado para la estructuración del Distrito Federal, por el de concentración administrativa, mediante la creación del Departamento del Distrito Federal. Para el doctor Raúl Contreras Bustamante:

“La reforma de 1928 al artículo 73 constitucional, que tuvo el efecto de facultar al Presidente de la República a gobernar y administrar a la ciudad de México a través de un departamento administrativo y transformó al territorio del Distrito Federal en jurisdicción administrativa de una dependencia federal, pero sin embargo, incongruentemente siguió siendo enunciado por el artículo 43 de la propia ley fundamental, como parte integrante de la Federación. Es decir, el DF era al mismo tiempo entidad federativa y dependencia administrativa, pues la reforma del 29, no consideró su desaparición del Capítulo II constitucional como componente de la Federación, como ya antes había estado, durante toda la vigencia de la Carta Magna de 1957”.⁶⁶

⁶⁶ Raúl Contreras Bustamante, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, México, Porrúa, 2001, p. 185.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

En la actualidad, a raíz de las reformas constitucionales de la última década del siglo pasado, el Distrito Federal dejó de ser un departamento administrativo, por quedar organizado como entidad federativa, o sea, de parte integrante de la Federación, según establece el artículo 43 constitucional, y por tanto, en un esquema de descentralización política que incluye descentralización administrativa, según se desprende de los siguientes preceptos constitucionales en vigor:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de (...) y el Distrito Federal.

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 122. (...) Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por elección universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. (...)

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

María Guadalupe Fernández Ruiz

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

Para entender cabalmente la transformación del Distrito Federal de departamento administrativo en entidad federativa, conviene precisar la diferencia entre uno y otra; al respecto, cabe recordar lo señalado por el profesor Juan Antonio Martínez de la Garza:

Entidad federativa es la división territorial y jurídica política en un sistema federal. Departamento, por el contrario, es la sola organización organizativa y administrativa en un sistema centralista, (...) Se infiere de lo anterior que en teoría federal, llamar departamentos a nuestras entidades es impropio y mucho más aún lo es denominar departamento precisamente a la capital federal de la República Mexicana.⁶⁷

C. La descentralización política del municipio

Numerosos autores se han ocupado de definir al municipio, así, por ejemplo, para el profesor venezolano Adriano Carmona Romay: “El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”.⁶⁸

En tanto que el jurista uruguayo Daniel Hugo Martins, define al municipio como una “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”.⁶⁹

Las anteriores definiciones sugieren la existencia de una descentralización política en la esencia del municipio dada su potestad que deriva de su organización político-administrativa; empero, otros autores sostienen que el municipio es producto de la descentralización administrativa por región, entendida ésta como la instauración de un régimen administrativo destinado a manejar los intereses comunes de una población asentada en una demarcación territorial específica, criterio que sostiene, por ejemplo,

⁶⁷ Juan Antonio Martínez de la Serna, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 250.

⁶⁸ Adriano Carmona Romay, “Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio”, Venezuela, *Revista de la Universidad del Zulia*, 1962, p. 58.

⁶⁹ Daniel Hugo Martins, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 56.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

el jurista mexicano Gabino Fraga, para quien: “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.⁷⁰

Sin embargo, la teoría de que el municipio sea producto de la descentralización administrativa por región, ha sido fuertemente impugnada por prestigiados autores, como la doctora Teresita Rendón-Huerta Barrera,⁷¹ y el doctor Miguel Acosta Romero, quienes niegan que el municipio tenga el carácter de organismo descentralizado por región.⁷²

La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional fue demoledora para la tesis del municipio mexicano como producto de la descentralización administrativa por región, al cambiar el texto de su fracción I, que antes decía: “Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento”, y ahora dice: “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento”, lo que predica el carácter político del ayuntamiento y, por ende, la descentralización política del municipio.

En efecto, el artículo 115 constitucional en su actual fracción I, establece el fundamento de una evidente expresión de descentralización política en la organización del municipio al darle facultad al ente municipal para otorgarse democráticamente sus propias autoridades cuyo desempeño no deberá interferir ningún otro ámbito de gobierno, al disponer: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado”.

Asimismo, en virtud de su descentralización política, el ayuntamiento de cada municipio expide su propia normativa jurídica, aun cuando supeditada a las leyes que dicte la Legislatura del Estado en materia municipal, según previene el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, que a la letra dice:

⁷⁰ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 219.

⁷¹ Vid. Teresita Rendón-Huerta, *Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 125-126.

⁷² Vid. Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, 2ª ed., México, UNAM, 1975, p. 94.

María Guadalupe Fernández Ruiz

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

2. La descentralización política funcional

Las funciones públicas primarias: legislativa, administrativa y jurisdiccional son desempeñadas de manera centralizada por los tradicionales órganos del poder público, que el artículo 49 constitucional denomina “poderes”: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En cambio las funciones públicas emergentes se descentralizan del tradicional aparato gubernamental del Estado, al encomendarse a otros órganos, algunos de los cuales la doctrina adjetiva de constitucionales y autónomos, los que no están adscritos a los tradicionales órganos depositarios del poder público, no reciben órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad o institución pública o privada y, en la materia de su competencia, son la máxima autoridad, como ocurre con el Banco de México en materia monetaria, y con el Instituto Federal Electoral en materia electoral, según previenen los artículos 28 y 41 constitucionales, respectivamente.

La encomienda de una función pública emergente a un nuevo órgano, distinto e independiente de los tradicionales órganos depositarios del poder público, constituye una clara manifestación de descentralización política, merced a la cual, el órgano de nuevo cuño, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, asume el ejercicio de una función atribuida al Estado, o sea, de una función pública, lo que significa que el ejercicio de dicha función se descentraliza de los órganos tradicionales, con todo y la posibilidad de emplear la potestad, el imperio y la autoridad del Estado, lo que demuestra que se trata de una descentralización política, que por estar referida a una función pública específica, podemos adjetivar como descentralización política funcional.

No se trata, pues, de una descentralización política territorial, como ocurre en el caso de la entidad federativa o del municipio, sino de la descentralización de una función, o sea, de una descentralización funcional.

A. La descentralización política de los órganos constitucionales autónomos

Tratándose del órgano constitucional autónomo, la descentralización política funcional se hace evidente porque una cierta función es atribuida

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

a un nuevo órgano, diverso e independiente de los tradicionales órganos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, previstos en el texto original constitucional de 1917.

La existencia de este tipo de entes obedece a la necesidad de que determinadas funciones sean realizadas con independencia de los tradicionales órganos de la clásica división tripartita del poder, con miras a que en su actuación queden protegidos de posibles influencias que pudiera contaminarlos. En este sentido se plantea la necesidad de que sean apolíticos para evitar presiones de intereses partidistas y de cualquier fuerza o factor real de poder. Asimismo el órgano constitucional autónomo debe realizar la función pública que le ha sido atribuida, con un alto grado de especialización; todo lo cual revela que la existencia de este tipo de órganos es de suma relevancia en la arquitectura gubernamental y en el funcionamiento del Estado mismo.

En el desempeño de sus funciones públicas emergentes, el Estado ha recurrido a la figura del órgano constitucional autónomo, a efecto de dar imparcialidad, eficiencia y autonomía a su ejercicio. La creación de un órgano constitucional autónomo se da en el contexto de la descentralización política, habida cuenta del surgimiento de una nueva persona jurídica que no va a depender de ninguna de las tradicionales instancias de autoridad del poder público y, por tanto, no va a recibir órdenes ni instrucciones de nadie y, en la materia de su competencia, será la máxima autoridad. En el orden jurídico mexicano, tales características se advierten en las siguientes entidades:

- Banco de México;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- Instituto Nacional Electoral;
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
- Comisión Federal de Competencia Económica;
- Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;
- Fiscalía General de la República;
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y
- Órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción.

Cada uno de los entes mencionados se encuentra establecido directamente en el texto constitucional y reconocido en este mismo como autónomo; sin adscripción ni subordinación a ningún otro órgano depositario del poder

María Guadalupe Fernández Ruiz

público, y responsable del ejercicio de una función estatal. En este punto resulta pertinente señalar que no existe en nuestra Carta Fundamental regulación expresa que disponga los criterios que debe reunir un ente para ser considerado como constitucionalmente autónomo, lo que sería de enorme utilidad y evitaría discrepancias y subjetivismos. En tal contexto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el siguiente tenor:

Tesis jurisprudencial Núm. 12/2008 (Pleno) ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regula la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁷³

3. La descentralización política por servicio

Una tercera forma de descentralización política es la que se realiza con el propósito de prestar un servicio público, a cuyo efecto se personaliza dicho servicio, o sea, se crea una persona jurídica de derecho público para que se encargue de la prestación del servicio público respectivo, con una gran dosis de autonomía que le permite darse su propio órgano de gobierno y conferirse, en buena medida, su propia normativa jurídica.

⁷³ Pleno de la SCJN, “Órganos constitucionales autónomos. Sus Características”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis de jurisprudencia P./J.12/2008, Novena Época, t. XXVII, febrero 2008, p. 1871.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

El esquema de descentralización política por servicio ha sido empleado en la conformación jurídica de las Universidades a las que la ley –como lo previene el artículo 3° constitucional– confiere autonomía, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo.

En los casos de las referidas universidades autónomas, se ha utilizado el clisé del organismo descentralizado del Estado, distinto al organismo descentralizado de la administración pública, porque el primero es producto de la descentralización política y el segundo es resultado de la descentralización administrativa. De ahí que la universidad autónoma configurada como organismo descentralizado del Estado, se dé sus propios órganos de gobierno y, en gran medida, su propia normativa, sin que los tradicionales órganos depositarios del poder público tengan injerencia en su conducción, manejo y actuación.