



875209

UNIVERSIDAD VILLA RICA

19

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA  
MEXICANA: ORIGEN, ESTRUCTURA, INSTITUCIONES,  
FUNCIONAMIENTO Y RETOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :

JUAN MORENO SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESIS

REVISOR DE TESIS

LIC. YOLANDA ISABEL RUIZ VÁSQUEZ LIC. SAÚL GUILLERMO HERNÁNDEZ VALDÉS

BOCA DEL RÍO, VER.

2000.

203915



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA  
MEXICANA: ORIGEN, ESTRUCTURA, INSTITUCIONES,  
FUNCIONAMIENTO Y RETOS**

**CONTENIDO**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO I**

**METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

- 1.1 Formulación del Problema
  - 1.1.1 Planteamiento del Problema
  - 1.1.2 Justificación del Problema
- 1.2 Delimitación de Objetivos
  - 1.2.1 Objetivo General
  - 1.2.2 Objetivos Específicos
- 1.3 Formulación de la Hipótesis
  - 1.3.1 Enunciación de la Hipótesis
  - 1.3.2 Determinación de Variables
    - 1.3.2.1 Variable Dependiente
    - 1.3.2.2 Variable Independiente
- 1.4 Diseño de la Prueba

- 1.4.1 Investigación Documental
  - 1.4.1.1 Bibliotecas Públicas
  - 1.4.1.2 Bibliotecas Privadas
- 1.4.2 Técnicas Empleadas
  - 1.4.2.1 Fichas Bibliográficas
  - 1.4.2.2 Fichas de Trabajo

## **CAPÍTULO II**

### **ORÍGENES DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA**

- 2.1 El Siglo XVI y los Primeros Estudios Formales de la Centralización Administrativa
- 2.2 Examen de la Administración Pública Centralizada de los Siglos XVII y XVIII
- 2.3 El Estudio de la Administración Pública Centralizada Durante el Siglo XIX
  - 2.3.1 El Surgimiento de la Ciencia de la Administración
  - 2.3.2 La Centralización Administrativa Española  
(Principales Autores y Aportaciones)
  - 2.3.3 La Centralización Administrativa Mexicana  
(Principales Tratadistas y Obras)
- 2.4 Principales Expositores de la Administración Pública Mexicana en el Siglo XX

**CAPÍTULO III**  
**EL ESTADO COMO ENTE DE LAS RELACIONES**  
**ADMINISTRATIVAS**

- 3.1 Orígenes del Estado
  - 3.1.1 Concepto y Elementos del Estado
  - 3.1.2 Misión Teleológica del Estado
  - 3.1.3 Bien Común y Bien Público
  - 3.1.4 El Derecho y las Relaciones de Poder en el Estado
  - 3.1.5 El Principio de la División o Separación de Poderes
- 3.2 El Objeto de la Administración Pública en el Estado
  - 3.2.1 Noción de Administración Pública
  - 3.2.2 Concepto de Administración Pública
- 3.3 Los “Estados Modernos” y la Administración Pública
  - 3.3.1 El Gobierno y la Administración Pública: Tareas del Poder Público Estatal
  - 3.3.2 El Gobierno
  - 3.3.3 La Administración Pública
  - 3.3.4 Distinción entre Gobierno y Administración Pública
- 3.4 Las Formas de Gobierno en la Actualidad
  - 3.4.1 Presidencialismo
  - 3.4.2 Parlamentarismo
  - 3.4.3 Semipresidencialismo

**CAPÍTULO IV**  
**ESTRUCTURA JURÍDICO - POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO**  
**Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- 4.1 Estado Mexicano de Derecho
  - 4.1.1 Principios Rectores del Estado Mexicano de Derecho y su Gobierno (Base Constitucional)
  - 4.1.2 La Soberanía y Forma de Gobierno
  - 4.1.3 El Estado Democrático y Representativo
  - 4.1.4 Los Poderes de la Unión
- 4.2 Estructura Jurídico-Política del Estado Mexicano (Niveles de Gobierno)
  - 4.2.1 El Federalismo Mexicano
  - 4.2.2 El Pacto Federal
  - 4.2.3 Características del Sistema Federal Mexicano
  - 4.2.4 Las Entidades Federativas y el Distrito Federal
  - 4.2.5 El Municipio

**CAPÍTULO V**  
**CARACTERÍSTICAS Y MARCO LEGAL**  
**DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**FEDERAL CENTRALIZADA MEXICANA**

- 5.1 La Organización Administrativa

- 5.1.1 La Centralización Administrativa
- 5.1.2 Órganos que Conforman a la Administración Pública Federal
- 5.1.3 Clasificación de los Órganos Administrativos
- 5.1.4 La Competencia y sus Características
- 5.1.5 La Jerarquía
- 5.2 El Derecho Administrativo y sus Peculiaridades
- 5.3 Marco Legal de la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana
  - 5.3.1 Jerarquía del Orden Jurídico - Administrativo en México
  - 5.3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - 5.3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
  - 5.3.4 Decreto-Ley
  - 5.3.5 Decreto-Delegado
  - 5.3.6 Los Reglamentos Federales
  - 5.3.7 La Jurisprudencia
  - 5.3.8 Las Circulares

## **CAPÍTULO VI**

### **INSTITUCIONES QUE INTEGRAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA MEXICANA**

- 6.1 Planteamiento
- 6.2 La Presidencia de la República (Poder Ejecutivo Federal)
  - 6.2.1 Atribuciones Legales del Presidente de la República

- 6.2.2 Unidades Administrativas de la Presidencia de la República
- 6.3 Las Secretarías de Estado
  - 6.3.1 Naturaleza Jurídica
  - 6.3.2 Organización de las Secretarías de Estado
  - 6.3.3 Funcionamiento de las Secretarías de Estado
  - 6.3.4 Competencia de las Secretarías de Estado de Acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 6.4 Los Departamentos Administrativos
  - 6.4.1 Naturaleza Jurídica
  - 6.4.2 Organización de los Departamentos Administrativos
  - 6.4.3 Funcionamiento de los Departamentos Administrativos
- 6.5 Distinción entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos
- 6.6 La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
  - 6.6.1 Competencia
  - 6.6.2 Funciones Administrativas
  - 6.6.3 Funciones en el Proceso Legislativo

**CAPÍTULO VII**  
**LAS TECNOLOGÍAS DEL PODER: PERSPECTIVAS PARA**  
**EFICIENTAR LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA MEXICANA**

- 7.1 Consideraciones Sobre la Sociedad Mexicana Actual



- 7.2 El Nuevo Rumbo de las Políticas Públicas
- 7.3 La Gerencia Pública
- 7.4 La Gerencia Social
- 7.5 Instauración de los Niveles Gerenciales en la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

El hombre es -como rezaba la célebre expresión de Aristóteles- un “*zoon politikon*”, un **animal político**. Ello se debe a que una de las características específicas de la condición humana radica en que el hombre no puede concebirse aislado, sino que debe estar insertado en un organismo social bien definido que se constituye como una totalidad.

La sociedad humana integra un complejo núcleo de relaciones nada fáciles de entender y cuando dichas relaciones alcanzan un nivel que va más allá de la simple interrelación natural surgen las llamadas **relaciones políticas**. Ésta idea es concomitante con la de la existencia de un **contrato** entre los hombres por virtud del cual, estos organizan su estructura social en torno a un ente supraordenador denominado **Estado**.

Es por ello que la mayoría de los tratadistas del fenómeno político y de la administración plantean que una de las características más importantes de toda sociedad es la existencia de instituciones de gobierno que regulen a la sociedad en su conjunto; dichas instituciones no son más que **Órganos de Poder** que actúan por y en beneficio de la comunidad -de ahí la importancia de su existencia-. Por consiguiente quedará establecida una diferenciación

entre los que dirigen y los que son dirigidos, situación que no es más que la materialización del fenómeno político que da origen al gobierno.

De esta forma es que la misión coordinadora de una institución de poder como lo es la autoridad estatal, implica que ella pueda imponer obligatoriamente sus decisiones a través de las diversas instancias con que cuenta su gobierno el cual es el que detenta y ejerce el poder político. Como será analizado en el presente trabajo, la noción misma del poder y especialmente el fin que éste persigue, excluye un régimen de igualdad entre los asociados.

En todo este contexto tenemos a la **Administración**; término que al ser trasladado a las relaciones políticas de la colectividad estatal tiene una variante en virtud de la cual adquiere el carácter **Público**, toda vez que será aplicada por el gobierno de un Estado; que tiene como base ideológica la prestación de todos los servicios que le atañen al mismo en cuanto a la satisfacción de intereses de la sociedad se refiere, ya sea como ente supraordenador, coordinador o subordinado a la sociedad misma.

Consecuentemente, la llamada **Administración Pública** -idea que en principio connota un perplejo concepto- se traduce en el cúmulo de acciones de servicio que el Estado, a través de sus instituciones de gobierno, debe otorgar a la sociedad a efectos de satisfacer sus necesidades, fomentar su desarrollo y vigilar su actividad; esto es en sí el objeto mismo de la

administración pública que al mismo tiempo es la razón de ser del Estado y sus instituciones, pues de otra forma sería inútil justificar su existencia.

En México, la **Soberanía** como poder supremo del Estado se manifiesta dentro del mismo y tiene lugar en el seno de la comunidad política ya que como lo establece nuestra Constitución “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste.” Con ello la Carta Magna Mexicana legitima y organiza el funcionamiento del Estado, consagrando los **Niveles de Gobierno** y sus **Poderes** así como a las funciones y relaciones que a éstos últimos le atañen.

En este sentido, los **Órganos de Poder** que se encuentran en todo Estado de Derecho -como lo es el Mexicano- desempeñan los llamados **Servicios Esenciales** que corresponden al fin primario del propio Estado, consistentes en regular las relaciones públicas y privadas que se dan en su espacio. Dichos servicios se efectúan a través de tres **Órganos de Poder** denominados Legislativo, Judicial y Ejecutivo; siendo este último, al que le corresponde desarrollar tanto los Servicios de Gobierno como los Servicios Administrativos.

Así pues, la finalidad del **Poder Ejecutivo** consiste en la ejecución de órdenes y hacer reinar el Derecho. Mientras que los otros Poderes -el Legislativo y Judicial- dictan leyes, pronuncian sentencias e igualmente dan órdenes, es el Ejecutivo quien las lleva a cabo de forma práctica y concreta

una vez que son dadas a conocer; en virtud de que la finalidad de las leyes es aplicarse, en tanto que la de las sentencias es ejecutarse. De esta manera tenemos que la ejecución de las leyes y las sentencias se efectúa por la faceta del poder estatal denominada **Administración Pública**.

En razón de lo anterior, resulta claro que el **Poder Ejecutivo** de México tiene la obligación de proporcionar diversos servicios para satisfacer a nuestra sociedad. El carácter de los citados **Servicios Gubernamentales** es muy especial y se definen de acuerdo con el interés a cuya protección se encuentran dirigidos: Asistencia y Previsión Social, Comunicaciones, Economía, Enseñanza, Salubridad, Trabajo, etc.; no hay límite en cuanto al número de los mismos y su existencia y cantidad se encuentran determinadas por los intereses sociales que han de protegerse y por las posibilidades materiales del Estado para hacerlo.

Ahora bien, para que el Ejecutivo pueda realizar los servicios públicos necesita forzosamente de dos elementos: **hombres** y **dinero**. Ambos rudimentos brotan de la propia sociedad en vista de que el elemento humano que los realiza forma parte de la comunidad, en tanto que los recursos pecuniarios son tomados de la comunidad; aquí el titular del Poder Ejecutivo -que en México es el Presidente de la República a nivel Federal- designará a una amplia gama de **Servidores Públicos** y organizará las **Finanzas Públicas**.

En la determinación del número de empleados públicos y del dinero, el órgano Ejecutivo debe ser cauto y estudioso de las posibilidades económicas del país. El desequilibrio en este aspecto puede revestir graves caracteres y ocasionar diversos avatares en la vida del Estado mismo.

En nuestro país es de hacerse notar que la cantidad y calidad de los Servicios Públicos que el Estado presta -sobre todo los que están a cargo del Ejecutivo Federal- es sumamente deficiente. Los métodos a través de los cuales el Gobierno de la República hace frente a las diversas demandas sociales -referentes a la prestación de Servicios Públicos que le competen- no han evolucionado a la par que lo ha hecho la sociedad misma, a pesar de que los nuevos tiempos que se viven en el orbe exigen que la actividad estatal no permanezca inmutable -ya que por el contrario debe adelantarse a las necesidades de la comunidad o por lo menos cumplir en lo mejor posible sus expectativas-.

Este es el punto por el cual se desarrolla el presente trabajo de investigación en el que se propone al Ejecutivo Federal el uso de las **“Tecnologías de Gobierno”** como una perspectiva para eficientar las funciones de la **Administración Pública Federal Centralizada Mexicana**, que aquel tiene a su cargo.

# CAPÍTULO I

## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.1 Formulación del Problema

#### 1.1.1 Planteamiento del Problema

En la actualidad ¿cumple satisfactoriamente su función la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana?

#### 1.1.2 Justificación del Problema

Del latín *ministrare* que significa servir, el vocablo **administración** connota la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para obtener un objetivo productivo. Cuando la función administrativa es adoptada por el Estado, a través de su gobierno, para organizar los recursos del aparato estatal tendientes a satisfacer las diversas necesidades de la

sociedad; la administración tiene una vertiente que la transforma en un ente con carácter **público** por virtud del cual se convierte en una función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.

La evolución de los Estados lleva aparejada la de la Administración Pública. Ambos conceptos son concomitantes entre sí toda vez que el Estado necesita de la administración como medio para llevar a cabo su función; por su parte la Administración Pública no tendría razón de ser sin la existencia de un Estado en el cual pudiese desarrollarse. Es por ello que la Administración Pública actual, indudablemente, sea producto de los conflictos y demandas sociales y políticas que surgen dentro de una sociedad constituida por sujetos formalmente libres.

Como toda disciplina la Administración Pública se ha desarrollado mediante un debate crítico entre métodos, teorías y técnicas de investigación; un debate que se remite a la discusión que existe en torno a dos cuestionamientos acerca de la **Ontología** de la Administración, y que son:

- a) Los diversos objetos de conocimiento que para ella se han propuesto o que en ella misma se han dado práctica;
- b) La discusión en torno a la idea o imagen de ciencia que para la Administración Pública se propone; o que se ejecuta implícita o



explícitamente en las investigaciones históricas o empíricas y en los proyectos técnicos elaborados en dicha materia.

En vista de lo anterior, es que la Administración Pública tiene un **Factor Interno** que la ubica como una ciencia, y un **Factor Externo** que se materializa con las actividades de servicio inherentes a la misma.

En efecto, el **desarrollo interno** de la Administración Pública se encuentra impulsado por un conjunto de cuestionamientos teóricos, ideológicos y políticos en torno al fenómeno **público-administrativo**; cuestiones que en conjunto hacen que la Administración Pública sea una verdadera ciencia, en virtud de que reúne los elementos que toda ciencia debe tener. De esta forma, el desarrollo interno de la Administración Pública se reduce a tres grandes cuestiones radicales:

- La **existencia** de la ciencia de la Administración Pública.
- Determinar el **objeto** que debe tener dicha ciencia.
- El **ideal** deseado por la Administración Pública, es decir, la cuestión por la que se lucha política e ideológicamente.

Por otra parte, el **desarrollo externo** de la Administración Pública se debe al movimiento real e histórico de la sociedad estatal que es materia y efecto de la Administración Pública. Como veremos a lo largo del desarrollo

del presente trabajo, la Administración Pública ha evolucionado al compás de los acontecimientos políticos y de los problemas administrativos que surgen en el seno de la sociedad; es decir, de la búsqueda de la mejor forma de gobierno, de las luchas organizadas o espontáneas de clases, de los conflictos entre Estados Nación, etc.

En este complejo contextual, apreciamos que la satisfacción de intereses colectivos a cargo de la actividad del Estado -por medio de la función administrativa- se realiza materialmente por diversas instituciones que en su totalidad forman lo que hoy día conocemos como **Administración Pública**; ésta que ha de entenderse desde dos puntos de vista:

- a) **El Formal:** como el Organismo Público que ha recibido del Poder Político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de intereses generales -desde este punto de vista, la Administración Pública es una función a cargo del Poder Ejecutivo-.
- b) **El Material:** actividad que lleva a cabo la **Administración Pública** considerada en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

De esta forma, se encuentra de manifiesto que el ejercicio de la función administrativa requiere de la **organización** de sus elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización. La organización significa una ordenación de

los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo.

La Función Administrativa, de acuerdo a la **Teoría Clásica de la División de Poderes**, está encomendada al **Poder Ejecutivo** que en nuestro país se encuentra depositado en el Presidente de la República, a nivel Federal.

En México, de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las formas por las cuales se lleva a cabo el ejercicio de la Administración Pública es la **Centralización** -que como veremos a lo largo del presente trabajo-, se encuentra integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, según lo establece el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del 90 Constitucional.

La **Centralización** como forma de **Organización Administrativa**, presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda actividad que tiene a su cargo el Ejecutivo Federal; organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado **Jerarquía o Poder Jerárquico**.

Pero en este contexto, sabemos que el campo de acción de la Administración Pública implica y exige emancipación de las necesidades sociales. Esta emancipación es una tarea técnica y requiere de una administración racional sin fisuras. La superación de las necesidades y límites sociales conlleva, en principio, a la solución de dos problemas en los que todas las sociedades que se han desarrollado a través de la historia han fallado: **el crecimiento de la riqueza mediante el trabajo para obtener abundancia y la pacificación de los conflictos sociales.**

Todas estas cuestiones en comento son las que motivan el presente trabajo en virtud de que son el principal objeto sobre el que versa la Administración Pública, y para obtenerlas; -además de emplearse la ciencia y tecnología, la organización del trabajo humano, la articulación del trabajo con recursos, los instrumentos y procedimientos operativos, el cálculo de los efectos del trabajo y la previsión de las consecuencias que desencadenen sus procesos inmediatos-; se requiere un estudio que permita determinar como mejorar a las instituciones que conforman a la Administración Pública y especialmente a aquellas que se encargan de conducirla.

## **1.2 Delimitación de Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo General**

Realizar un estudio crítico de la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana en la actualidad para comprender su vigencia y

perspectivas, dentro de la estructura **jurídico-administrativa** que conforma al Estado Mexicano.

### **1.2.1 Objetivos Específicos**

- a) Estudiar los orígenes de la Administración Pública Centralizada.
- b) Conocer el pensamiento de los tratadistas más importantes en materia de Administración Pública.
- c) Analizar la Función Administrativa en el marco teleológico del Estado.
- d) Precisar el papel que juega la Administración Pública dentro del gobierno estatal.
- e) Justificar la existencia de la Administración Pública como satisfactora de intereses colectivos.
- f) Distinguir la estructura de la Administración Pública Federal Centralizada en el Estado Mexicano.
- g) Exponer las características que presenta la Administración Pública Federal Centralizada en México.

- h) *Determinar el marco jurídico en el cual se encuentra la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana.*
- i) *Examinar las instituciones más importantes que conforman a la Administración Pública Federal Centralizada en México.*
- j) *Establecer la eficiencia e ineficiencia de las dependencias del Ejecutivo Federal en materia administrativa.*
- k) *Señalar los retos que debe afrontar la Administración Pública Federal Centralizada en el futuro.*
- l) *Proponer mejoras a los sistemas de la Administración Pública Federal Centralizada.*

### **1.3 Formulación de la Hipótesis**

#### **1.3.1 Enunciación de la Hipótesis**

La eficacia de la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana se producirá únicamente si el titular del Ejecutivo Federal vigila el exacto cumplimiento de lo establecido por el marco legal que integra a la Administración Pública, así como a las dependencias que se encuentran a su cargo; en la adecuada integración de los planes y programas de gobierno que se llevan a cabo en México y, en las iniciativas de reforma y actualización de

la legislación en materia administrativa que presenta un gran rezago legislativo.

### **1.3.2 Determinación de Variables**

#### **1.3.2.1 Variable Dependiente**

La verdadera eficacia de la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana.

#### **1.3.2.2 Variable Independiente**

El exacto cumplimiento del marco legal de la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana que debe llevar a cabo el Presidente de la República a través de las dependencias a su cargo; la adecuada integración de los planes y programas de gobierno que se llevan a cabo en México; y en las iniciativas de reforma y actualización de la legislación en materia administrativa que presenta un gran rezago legislativo.


### **1.4 Diseño de la Prueba**


#### **1.4.1 Investigación Documental**


El presente trabajo de investigación fue realizado a través del estudio de diversas obras en materia Jurídica, Política y Administrativa, así como en

diversas leyes; todas ellas consultadas tanto en Bibliotecas Públicas como en Bibliotecas Privadas.


#### **1.4.1.1 Bibliotecas Públicas**


 Biblioteca Central de la Universidad Nacional Autónoma de México, ubicada en Insurgentes Sur S/N, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, México, D.F.

 Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, sito en Circuito Mario de la Cueva S/N, Zona Cultural de Ciudad Universitaria, Edificio C, C.P. 04510, México, D.F.


 Biblioteca del Colegio de México, ubicada en el Camino al Ajusco No. 20 Col. El Pedregal de Santa de Teresa, C.P. 10740, en la Ciudad de México, D.F.

#### **1.4.1.2 Bibliotecas Privadas**

 Biblioteca Particular, sito en Recursos Hidráulicos No. 7, colonia Estatuto Jurídico, C.P. 94294, en la Ciudad de Boca del Río, Ver.

 Biblioteca Particular, ubicada en la calle de Rayón No. 600, Mezaninne del Edificio Labibi, Zona Centro, C.P. 91700, en la Ciudad de Veracruz, Ver.



 Biblioteca Particular, ubicada en la calle de Oxtopulco No. 22, colonia Oxtopulco-Universidad, C.P., 04310 en la Ciudad de México, D.F.

## **1.4.2 Técnicas Empleadas**

### **1.4.2.1 Fichas Bibliográficas**

En las fichas bibliográficas deben de expresarse los siguientes datos: apellidos y nombre del autor, título de la obra, número de edición, lugar, año, editorial y número de páginas.

### **1.4.2.2 Fichas de Trabajo**

Las fichas de trabajo contienen el tema, páginas consultadas y el extracto del contenido de los puntos investigados en los libros que figuran como fuentes de consulta en el presente trabajo de tesis.

## CAPÍTULO II

### ORÍGENES DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

#### 2.1 El Siglo XVI y los Primeros Estudios Formales de la Centralización Administrativa.

La Administración Pública Centralizada tiene sus orígenes más remotos en las Instituciones Monárquicas Europeas del **Medioevo** -el sistema de gobierno más generalizado durante varios siglos- forma de gobierno que es necesario comprender para entender la situación actual de la Administración Pública Centralizada.

En los comienzos del **Renacimiento**, los reinos europeos conservaban los arcaicos sistemas del aparato gubernamental que había prevalecido en la Edad Media, por casi mil años. A este respecto, Nicolás Maquiavelo, es uno de los primeros estudiosos del gobierno y la administración. Dicho autor

analiza la realidad social de la Italia en que vive y hace un diagnóstico de los males de la época; partiendo de su admiración por la **República Romana**, señala con determinación la restauración de sus virtudes.

Dada la multiplicidad de intereses particulares en pugna con otros iguales dentro de los grupos sociales, Maquiavelo plantea la necesidad de una fuerza superior que los limite y encauce hacia un fin común. Esa fuerza superior para dicho autor es "*lo Stato*" -el Estado-, vocablo que utiliza para designar a la autoridad ejercida sobre un determinado agrupamiento de hombres y que estriba en un mero acto de poder justificado por leyes que regulan las relaciones entre clases opuestas.

Maquiavelo plantea que el mejor gobierno no es el que presenta las mayores bondades, toda vez que las mismas se transforman rápidamente en sus versiones corruptas: la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía, y la democracia en licencia; se inclina más bien por una situación de equilibrio al que llama "**régimen mixto**" con instituciones representativas. Este régimen mixto es la República que busca la paz y el orden, sin caer en la discordia; preservando la libertad en el interior, y el poder de la nación ante las demás; Maquiavelo expone que superando la discordia se lograría imponer un **bien común** a las distintas clases.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Cfr. MAQUIAVELO, Nicolás. DISCURSOS SOBRE LA PRIMERA DÉCADA DE TITO LIVIO. F.C.E. México 1983. PP. 26-34.

**Juan Bodino**, es otro de los pioneros que realizó un análisis crítico de la situación que guardaba la administración de las monarquías de su siglo. El estudio que realiza este filósofo y economista francés se encuentra plasmado en su obra más importante titulada "*Los seis libros de la República*" -que fue calificada como la *Suma Teológica* de su siglo-.

Este autor apunta en dicha obra que la Monarquía se encontraba apoyada de un modo incondicional por una opinión pública sumisa, e incluso devota, que por sí misma no presentaban un coherente sistema de ideas que obligase a replantear la estructura de los Estados, ello en vista de que se encontraba completamente articulada en torno a la todopoderosa figura del soberano, es decir del Rey.

Bodino tiene una clara idea del cambio que necesitaban los gobiernos monárquicos de su época. Su estudio parte del análisis de las instituciones de gobierno existentes en el **Derecho Romano** y critica los sistemas gubernamentales del medioevo replanteando el concepto de República. La obra de Bodino está centrada en el estudio de las funciones de los oficiales, los comisarios y los magistrados; es decir, de las personas encargadas de ejercer la administración en su época. El hecho de que en su trabajo delimite sus cargos, establezca el tiempo en que ejecutaban sus funciones y que señale su responsabilidad con respecto de sus superiores jerárquicos, nos permite

apreciar el funcionamiento moderno de la administración que encuentra como primer estudioso a Bodino.<sup>2</sup>

Es de gran relevancia el hecho de que Bodino precise que, en el momento de aplicar las leyes las **personas públicas** debían de tener en consideración a la equidad en virtud de que las leyes tanto divinas como humanas, no podían permitir injurias por el uso de la fuerza.

Quizás la aportación más importante de Bodino fue haber planteado la necesidad de que un Estado sea a la vez fuerte y cohesionado en su estructura gubernamental

## 2.2 Examen de la Administración Pública Centralizada de los Siglos XVII y XVIII

Durante los siglos XVII y XVIII, la Administración Pública del mundo occidental se encontraba totalmente centralizada. Su tarea lejos de ayudar, era la de restringir o prohibir las actividades de la sociedad.

La Francia de los **Luis XIV, XV y XVI** es el ejemplo que mejor ilustran la nefasta situación que guardaba la Administración Pública de esos siglos, situación que fue una de las causas propiciantes de la **Revolución Francesa** de 1789 -que como sabemos-, constituyó una gran transformación

---

<sup>2</sup>Cfr "LA FORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA", en REVISTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INAP. números 41 - 44.

de la sociedad caracterizada esencialmente por la eliminación del antiguo régimen absolutista y la instauración del **Estado liberal**, subsistiendo, no obstante, uno de los vicios que se arrastraban desde el medioevo: la **centralización del poder**.

El hecho de que fuera en Francia antes que en otro país, donde se iniciara el cambio de las estructuras sociales, fue la existencia de una aristocracia demasiado viciada y negativa que desarrolló en su seno el absolutismo y que trajo en consecuencia su paulatina eliminación en la medida que toleró a la burguesía. La igualdad natural de los hombres, la abolición de los privilegios de casta, clase y profesión, la lucha por la soberanía popular, la uniformidad de las leyes y otras más, fueron el resultado de esta revolución.

Fueron Alexis de Tocqueville y Carlos Marx en sus obras “*El Antiguo Régimen y la Revolución*” y “*El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*”, respectivamente; los tratadistas del siglo XIX que captan con gran precisión el proceso constructivo de la centralización durante la Monarquía Absolutista y su legado a la Revolución Francesa.

Alexis de Tocqueville plantea que: “la Revolución Francesa, contra las ideas tradicionales, no tuvo como origen las creencias religiosas, sino que fue una revolución social y política ... que esta lucha no tuvo por objeto más que

el abolir las instituciones políticas que, durante varios siglos habían reinado sin competencia.”<sup>3</sup>

En este contexto la llamada **Ciencia de la Policía** -forma represiva que caracterizó a la Administración Pública Absolutista, materializada como el Poder Punitivo del Estado- había fracasado en su función ya que al tratar de suplir sus fallas mediante la creación de organismos y funciones tutelares empeñados en combatir el desempleo, la mendicidad y la vagancia- se convirtió en un importante acicate que incrementó el centralismo y la burocratización de la Administración Absolutista.

Es así como la Administración Pública fue desarrollando dentro de su caparazón a un cuerpo material de poderosos burócratas en su mayoría burgueses, quienes con características peculiares iban desplazando a la aristocracia. En consecuencia, la Administración Absolutista en poco tiempo se encontró en manos de hombres comunes del Estado llano. Carlos Marx explica este hecho señalando que: “en un Estado donde existe un ejército administrativo de más de medio millón de individuos, existe una masa inmensa de intereses donde el Estado tiene atada a la sociedad civil, por medio de la centralización del poder.”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>TOCQUEVILLE, Alexis de. EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN. F.C.E. México 1978. p. 56.

<sup>4</sup>MARX, Carlos. EL DIECIOCHO BRUMARIO DE LUIS BONAPARTE Edit. Grijalbo. México 1975. p. 23

Claro es que la **Centralización Administrativa** fue heredada a la Revolución en virtud de que el edificio de la nueva República, fue construido a partir de los cimientos de la Monarquía. La Centralización del Poder en Francia permitió así el transcurso de la Administración de la Monarquía a la República y de ésta al Imperio, para luego hacerlo del Imperio a la Monarquía y de ésta nuevamente a la República.

### **2.3 El Estudio de la Administración Pública Centralizada Durante el Siglo XIX**

Si bien es cierto que en los siglos XVI, XVII y XVIII comienza el análisis de las Instituciones Administrativas, es hasta el siglo XIX en el que se encuentran ya las principales aportaciones que configuran a la Administración Pública Centralizada de nuestros días.

Desde comienzos de ese siglo surgen importantes estudiosos de nuestra materia de análisis que, sin lugar a dudas, son el pilar de la Administración Pública que actualmente conocemos. En efecto, las contribuciones en materia administrativa de dicho siglo nos permiten entender con claridad la razón de ser ó el por que de nuestras instituciones administrativas así como: su objeto de estudio, su campo de acción, su codificación, su estructura y funcionamiento, por citar sólo algunas cuestiones.

Sirva de ejemplo a lo anterior el nacimiento de la Ciencia de la Administración en Francia, los estudios españoles sobre la ministración y su



influencia en nuestro país -temas que se abordarán en los siguientes párrafos de esta tesis-.

### **2.3.1 El Surgimiento de la Ciencia de la Administración**

La primera Ciencia Social surgida de la Revolución Francesa fue sin duda, la **Ciencia de la Administración**; ciencia forjada con los principios del iluminismo y la razón subsecuentes a ese movimiento social -ideas que rigieron en principio a las leyes naturales y que se trasladaron al campo de lo social-. A partir de ahí se consideró que la existencia del hombre en sociedad supone la conservación de su individualidad y de sus relaciones.

**Carlos Juan Bonnín** resume en su obra "*Compendio de los Principios de Administración*" (1808), los aportes de la ciencia de la policía y a la naciente Ciencia de la Administración. Liberal de ideas progresistas, Bonnín elabora su teoría sobre la Administración Pública empapado del imperante espíritu revolucionario de su época. Dicho autor expone que la administración es una consecuencia natural del Estado social, y por ende la esencia misma de la administración descansaba en el mismo, es decir, la vida de ambos se encuentra interrelacionada.

De esa forma, la administración es un resorte que difunde entre los ciudadanos la bondad de las leyes, así como la sabiduría del gobierno, ya que nace de la ley y es respaldada por ella con base en las necesidades colectivas;

Bonnin señala: “por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar.”

Para Bonnin la doctrina de la administración es una ciencia, un arte y una institución política que toma como base a la sociedad. Este autor afirma que la administración ha buscado sus elementos y demostrado sus principios de manera ordenada y sistemática; igualmente, trata de explicar la teoría de las relaciones sociales de manera particular, circunscrita a la relación comunidad-individuo.

Inmerso en ese universo de ideas Bonnin establece su concepto de administración expresando que ésta es: “la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social.”<sup>5</sup>

De esta forma, la ciencia administrativa se encargaría de estudiar el espacio público y las relaciones de éste con el espacio privado.

Y dado que el gobierno surge de la comunidad y la administración es la que tiene que cumplir todos los deberes y obligaciones que representa ese gobierno, la administración se desarrolla como una institución representada por dependencias sociales, destinada a dar a todos los ciudadanos una

---

<sup>5</sup>BONNIN, Carlos Juan COMPENDIO DE LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN F.C.E México 1965 p. 23

dirección común por medio de la ejecución de las leyes, expresión misma de las necesidades sociales que obedecen al bien público de la misma sociedad.

Ahora bien, como toda disciplina la administración tiene una materia u objeto al que destina su actividad. De esta forma, todas aquellas acciones que tengan que ver con el interés colectivo serán la materia administrativa.

A este respecto Bonnin explica que la asociación humana genera tres tipos de dependencias: las **sociales**, que refieren a las relaciones naturales de las personas -nacimientos, adopciones, defunciones-; las **políticas**, que reúnen a los ciudadanos bajo la misma institución social -cubriendo a la sociedad entera- y; las **administrativas**, que cimientan la unidad social con base en la necesidad común y en donde existe lo que se denomina “**Moral de la Administración**”, ideal que conduce ésta actividad hacia la felicidad y la mejora del estado físico y social de los ciudadanos. Como lo expresa Bonnin: “una potencia que arregla, corrige y mejora a la sociedad.”<sup>6</sup>

En este orden de ideas, cabe señalar lo adelantado del pensamiento jurídico de principios del siglo XIX que considera que a la ley -en relación con la administración-, le interesa el hombre no como individuo, sino como ciudadano.

Debemos apuntar que la actividad administrativa de esa época estaba encaminada a regular aspectos tales como: la educación, la agricultura, la

---

<sup>6</sup>*Ibidem.* p. 45.

ganadería, la industria, el comercio, la higiene pública, la protección a la ciudadanía, entre otras. Todo ello se encontraba plasmado en las primeras leyes de carácter eminentemente administrativo que son las que arreglan, modifican y aseguran el **Derecho Natural** en sus aplicaciones a las cosas de interés común.

Bonnin, de una manera futurista, plantea la necesidad de un **Código Administrativo** que reuniese todos los principios fundamentales en la materia de la Administración Pública. Es por ello que al término de su obra señala: “habré sembrado un germen en algún buen talento, donde se desarrolle bajo la influencia, única durable, de la verdad y la libertad que son los grandes móviles de la inteligencia y del hombre”, haciendo hincapié en dicha necesidad.<sup>7</sup>

### 2.3.2 La Centralización Administrativa Española (Principales Autores y Aportaciones)

Indiscutiblemente, la Ciencia de la Administración elaborada por Bonnin influyó más en España que en la misma Francia; ejemplo de ello lo constituye el hecho de que la mayoría de los trabajos de ese autor fueron traducidos al castellano.

Es de hacerse notar que el interés por el fenómeno de la administración a cargo del gobierno en la **madre patria** es más antiguo que la propia Ciencia

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, p. 96.

de la Administración; dicho estudio comenzó en el siglo XVI en el momento mismo en que España se convierte en la primera potencia europea.

Pero es hasta el primer tercio del siglo XIX cuando surgen los primeros estudios formales de la Administración Pública en la Península Ibérica, estudios que comprendieron obras, trabajos prácticos y traducciones de la Ciencia de la Administración. De ahí que para entender las instituciones administrativas de México, sea necesario analizar las principales aportaciones de los diversos expositores de la Ciencia de la Administración de ese siglo - basándonos para ello en la obra de **Omar Guerrero Orozco** "*Introducción a la Administración Pública*"-<sup>8</sup> y que son a saber:

a) **Francisco Agustín Silvela**, quien en sus "*Estudios Prácticos de Administración*" idea un concepto de administración en tres apartados: la necesidad de la reforma administrativa, las objeciones posibles a su planteamiento y el plan de la obra.

Silvela expone que al gobierno le corresponde el mantenimiento del orden interior y la seguridad exterior; la administración de la hacienda pública; la protección de los derechos políticos; el fomento a la industria, el comercio y la agricultura; la defensa de los intereses generales o comunes; la tutela de los pueblos y provincias; los establecimientos públicos de educación, beneficencia o de corrección. Así pues, el gobierno debía cuidar la ejecución

---

<sup>8</sup>Cfr. GUERRERO OROZCO, Omar. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Edit Harla. México 1992 pp 129 - 200.

de las leyes políticas y administrativas relacionadas con la forma de gobierno, la ciudadanía y las relaciones con el exterior, según el propio Silvela.

b) **Alejandro Oliván**; pionero del estudio de la administración, hunde las raíces de su examen en la vieja Ciencia de la Policía. Con base en el liberalismo señala en su obra “*De la Administración Pública con Relación a España*”, la necesidad de separar los poderes, es decir, *descentralizarlos*. De lo anterior, este ensayista distingue al gobierno como un poder supremo y a la administración como actividad reguladora de sus actividades, y al mismo tiempo, soporte del mismo.

Para Oliván la materia administrativa surge del concepto mismo de administración en su carácter de protectora, conservadora y mejoradora de los intereses de la sociedad y al respecto apunta que: “es necesaria la **centralización** regulada, pues tanto la centralización como la descentralización excesiva son sumamente perjudiciales para el correcto funcionamiento del gobierno.”<sup>9</sup>

c) **Manuel Ortíz de Zúñiga**; inmerso en un ambiente de optimismo conceptúa que tanto la ciencia económica como la administrativa se encuentran extraordinariamente emparentadas. En su libro “*Elementos de Derecho Administrativo*”, expresa que su propósito es el de metodizar y darle claridad a la legislación administrativa de España que se encontraba

---

<sup>9</sup>Oliván, cit. por **GUERRERO OROZCO**, Omar *Loc. cit.* p 147.

hecha un caos; indicándole asimismo, sus defectos legales que no estaban acordes con los principios constitutivos de la sociedad de su época.

Ortiz de Zúñiga define el carácter de la administración y su objeto como ciencia, expresando que a esta corresponde administrar únicamente el espacio público y las relaciones entre éste y el espacio de la vida privada. En virtud de lo anterior, para el referido autor el Derecho, la Moral y la Religión son una fuente fundamental para la consecución del orden administrativo, toda vez que la sociedad se encuentra repleta de defectos. Otro aspecto importante en la obra de Ortiz de Zúñiga lo constituye el hecho de que señala la necesidad de la impartición de cursos de la Ciencia Administrativa en las Universidades, así como de la elaboración de tratados elementales que sirvieran de guías para el correcto estudio de dicha ciencia.

d) **José Posada de Herrera**; es el primer catedrático del que se sabe, imparte un **curso de administración**. Sus alumnos compilaron las "*Lecciones de Administración*" que él imparte. Este maestro dice que la administración es la vida de la sociedad ya que por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella se relaciona con otros pueblos, etc. Deja en claro que es en virtud de la **unidad civil** -sentimiento que conserva y mantiene las relaciones entre la sociedad-, que existe la administración, la monarquía y su carácter hereditario, la religión y las guerras que eran las que mantenían esa unidad.

Otro aspecto importante de la obra de Posada de Herrera es la **centralización**, en vista de que ésta es considerada por él como “la encargada de resolver todas las cuestiones que interesaban al país por el gobierno central.”<sup>10</sup> El gobierno y la administración para el autor en comento se encuentran íntimamente ligadas y por ende, de la administración surgirá el Derecho Administrativo. José Posada de Herrera hace una sistematización interesante de las materias propias de la administración en las cuales, obviamente, tendría intervención.

e) **Manuel Colmeiro**; es un autor que notablemente influyó en el pensamiento , mexicano del siglo pasado con su obra “*Derecho Administrativo Español*”, en la que establece que las ciencias que auxilian el estudio de la administración son: el **Derecho Político**, la **Jurisprudencia Civil**, la **Economía Política** y la **Estadística**; de igual manera apunta el papel del Gobierno, expresando que éste ejerce un poder general y que su función es dictar leyes, declarar el derecho y proveer el bien común -es decir, legisla, juzga y administra-. Colmeiro plantea que la administración acompaña al hombre de la cuna al sepulcro, y que cada paso del hombre es acompañado por un acto de la administración que lo ampara o reprime, sin embargo establece abiertamente la existencia de una separación entre vida privada y pública -el espacio de la administración-; establece que para la administración no hay nada indiferente pues su acción es la misma actividad social.

---

<sup>10</sup>Posada de Herrera, cit. por GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* p 156.



Para Colmeiro en la Ciencia de la Administración no hay ni reglas fijas, ni leyes absolutas ya que “esta ciencia debe ser variable y el poder que la aplica flexible”,<sup>11</sup> este autor advierte en su obra, el tránsito de la Ciencia de la Administración como disciplina sociológica y politológica a una disciplina fundamentada en el **Derecho Administrativo** y centrada en la Organización de la Administración.

f) **La Enciclopedia Española de Derecho y Administración**; hemos visto que los principales expositores de la administración en la España del siglo XIX, aportaron en sus obras los elementos base para el estudio y funcionamiento de las instituciones administrativas que hoy día conocemos, de los cuales, algunos hasta hoy siguen teniendo validez.

Las obras de los citados autores fueron compiladas en la “*Enciclopedia Española de Derecho y Administración*”, en donde se distingue claramente el sentido de la Administración Pública como “la institución que en la sociedad desempeña el cargo de cuidar, conservar y fomentar los intereses comunes, proteger los derechos de los individuos como miembros de ella, y facilitar el cumplimiento de los fines de la asociación por medio de las autoridades, funcionarios y agentes a quienes esta misión se confía, y con arreglo a las leyes, instrucciones, reglamentos, edictos, órdenes y demás disposiciones dictadas con el mismo objeto.”<sup>12</sup>

<sup>11</sup>Colmeiro, cit por GUERRERO OROZCO, Omar *Op. cit.* p 174.

<sup>12</sup>GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* p 190

Para los enciclopedistas, la Ciencia de la Administración tiene por objeto el poder, la organización, los deberes, las atribuciones y reglas de aplicación a la Administración Pública en sus diferentes instituciones.

### **2.3.3 La Centralización Administrativa Mexicana (Principales Tratadistas y Obras)**

Actualmente en México, los autores en materia de Administración Pública abordan aspectos básicos de la organización y funcionamiento de las entidades administrativas tales como: la burocracia, la organización y funcionamiento de los Poderes Federales, la administración financiera, la reforma administrativa, la miscelánea fiscal, y obviamente la Ciencia de la Administración aplicada a cada una de ellas.<sup>13</sup>

Lo anterior no es producto de la casualidad ya que el estudio de la Administración Pública en México -si bien es cierto que no se desarrolló en forma, hasta bien entrado el siglo pasado-, ha seguido la tradición europea, especialmente la española en virtud de que la península ibérica dominó a nuestra nación por cerca de 300 años. Por ello, no es de extrañarse que el desarrollo de la ciencia de la administración en México haya tenido un curso similar al español y que los primeros estudiosos de la Administración Pública Centralizada en nuestro país se influenciaron en ella.

---

<sup>13</sup>Cfr. PICHARDO PAGAZA, Ignacio. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. INAP - CONACYT. México 1984. p. 3.

En circunstancias concomitantes con el análisis administrativo de los expositores españoles del siglo XIX, es menester rescatar el pensamiento mexicano del citado siglo sobre el mismo particular, haciendo para ello, una referencia de los principales tratadistas de la estructura administrativa mexicana de esa época, para luego continuar con los precursores del estudio de la Ciencia de la Administración en México -siguiendo nuevamente la obra de Omar Guerrero Orozco-<sup>14</sup>. De entre los primeros en cuestión se destacan:

a) **Lorenzo de Zavala, José María Luis Mora y Mariano Otero**; estos autores inauguran el estudio -muy sucinto- del estado que guardaba la Administración Pública del país, realizando una importante crítica a la misma en el primer tercio del siglo XIX. A pesar de sus limitaciones, sus aportaciones son el cimiento del estudio de la Ciencia de la Administración en México.

b) **Lucas Alamán**; en 1838 elaboró un documento titulado "*examen de la organización general de la Administración Pública*", en el cual explicaba la organización y funcionamiento de la Administración Pública de la época y la necesidad de su reforma.

c) **Emiliano Busto**; partiendo del manuscrito de Lucas Alamán trató de organizar la administración hacendaria. Para Emiliano Busto el gobierno es "el alma que inspira y la administración el cuerpo que obra."<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>V. GUERRERO OROZCO, Omar *Op. cit.* pp. 203 - 294.

<sup>15</sup>Busto, cit por GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* p. 217

La idea de administración de Emiliano Busto, como un conjunto de servicios destinados a ayudar a la sociedad, se basaba en su idea de unificar la práctica con el Derecho Administrativo.

d) **Guillermo Prieto**; realizó un estudio sobre la organización de la hacienda pública y su tema principal es relacionarla con la sociedad a partir del análisis del Presupuesto Federal. Prieto expone que la acción del gobierno debe ser activa y rápida, dejando atrás todo el burocratismo de antaño; su diagnóstico general de la Administración Pública Mexicana recae en el inicio de una reforma administrativa tendiente a remediar el favoritismo y la empleomanía de la época.

Por cuanto hace a los principales exponentes de la ciencia de la administración en México, es hasta mediados del siglo XIX cuando se realizan los primeros estudios formales sobre dicha ciencia. Los principales exponentes de esta corriente en nuestro país fueron: **R. M. Veytia, Teodosio Lares, Francisco de Paula Madrazo, José María del Castillo Velasco, Manuel Cruzado y Luis de la Rosa**. Todos ellos elaboraron interesantes obras sobre nuestra materia de análisis; su objeto de estudio es el estado que guardaba el gobierno mexicano de su época, del que realizaron una interesante crítica que a continuación se resume:

a) **R. M. Veytia**; su obra “*Opúsculo de Derecho Constitucional y Administrativo*” (1852) constituye el primer tratado formal de Derecho Constitucional Mexicano en el cual realiza una clara exposición de la función

del Presidente de la República y sus ministros; es decir, de la Administración Centralizada. Veytia señala los modos de acción que tiene la administración - como poder moral, autoridad y medio represivo. Así pues, el análisis de este autor se enfoca en las acciones de la administración y del orden normativo.

b) **Teodosio Lares**; en sus “*Lecciones de Derecho Administrativo*” (1852), toma como punto de análisis a la organización del Poder Ejecutivo, planteando que el Derecho Administrativo está íntimamente relacionado con el Derecho Público al que concibe como “la ciencia de los principios de la organización de la sociedad civil.”<sup>16</sup> Teodosio Lares sostiene la separación entre gobierno y administración en virtud de que la acción del gobierno se manifiesta en órdenes encaminadas al cumplimiento de la ley, mientras que la de la administración se manifiesta para él, en la protección de los intereses de la sociedad.

c) **Francisco de Paula Madrazo**; en su “*Manual de Administración*” (1857), expone que la administración es la vida de la sociedad. Para éste tratadista, la unidad es de suma importancia para establecer la igualdad y derechos de los ciudadanos apuntando que de ese espíritu surge el espacio público que crea la necesidad de un gobierno; de igual forma distingue a la **centralización** como: “la facultad que tiene un gobierno de resolver todas las cuestiones.”<sup>17</sup>

<sup>16</sup>Lares, cit. por GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* p. 242.

<sup>17</sup>De Paula Madrazo, cit. por GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* p. 265

d) **José María del Castillo Velasco**; autor de “*Derecho Constitucional y Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*” (1872-1876), plantea que la ciencia de la administración progresista y positiva debía tratar aquello común a todas las naciones, vinculado a su desarrollo. Su tesis descansa en la firme tradición *Boninniana* de la ciencia de la administración, pletórica de actividad en el seno de la sociedad ya sea conduciéndola, conservándola o mejorándola; o dicho en otras palabras; la encamina a mejorar la sociedad, para lo cual debe de existir la armonía absoluta entre los intereses sociales e individuales.

e) **Manuel Cruzado**; en su texto “*Elementos de Derecho Administrativo*” (1895), tiene como preocupación principal la formación de administradores hábiles. Observa una gran intimidad entre la política y la administración y expone que el oficio de la administración está orientado a mejorar al hombre desde su nacimiento, a través de toda su vida y aún después de muerto. Para Cruzado, el gobierno tiene un objeto mucho mas noble que el de hacer cumplir las leyes que es precisamente conservar la armonía entre los miembros del Estado.

f) **Luis de la Rosa**; economista, sociólogo y politólogo, es el máximo exponente de la ciencia de la administración en México del siglo XIX, siendo considerado como el fundador de ésta. En sus “*Observaciones sobre varios puntos concernientes a la Administración Pública del estado de Zacatecas*”, y “*Sobre la Administración Pública de México y medios para mejorarla*”, establece que “en el país la Administración Pública no empeoró

después de la consumación de la independencia, sino que por el contrario, la administración ya acarrea una compleja estructura que propiciaba cada vez más su empeoramiento.”<sup>18</sup>

Luis de la Rosa sostuvo que las discrepancias internas en el país entorpecieron el establecimiento de un sistema completo de administración. En esas condiciones, el gobierno sólo se preocupaba de mantenerse realizando pocas mejoras. La obra de Bonnin tiene, en dicho tratadista, una significativa influencia en virtud de éste último aborda principalmente a la Ciencia de la Administración, separándola del Derecho Administrativo en el que tradicionalmente se había querido substanciar.

Asimismo, de la Rosa se plantea el problema de diferenciar al gobierno de la administración. Del primero, dice que su objeto debe ser “el difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país”; la administración por su parte, tiene por objeto “satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de la sociedad.”<sup>19</sup> Por ello deja claro que la Ciencia de la Administración es una disciplina que abraza grandes conocimientos sobre los recursos y necesidades del país. En este orden de ideas concluye este autor en que la esencia del gobierno literal y conceptualmente es la de dirigir, mientras que la de la administración es servir.

---

<sup>18</sup>De la Rosa, cit por GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* p 271.

<sup>19</sup>*Ibidem.* p 276.

## 2.4 Principales Expositores de la Administración Pública Mexicana en el Siglo XX

El desarrollo de la Ciencia Administrativa en México durante la revolución de 1910 y hasta nuestros días, ha dejado frutos muy apreciables para su estudio. La Administración Pública Mexicana en el *periodo revolucionario y posrevolucionario* se traduce en una gran evolución hacia los métodos más eficientes en el terreno práctico, pues como vimos, es durante el siglo XIX en que la joven Nación Mexicana comenzaba a organizar su aparato administrativo -que hasta ese momento únicamente había sido estudiado desde el punto de vista teórico-.

Es hasta bien entrado el siglo XX cuando la Administración Pública sale del *factum* a la *praxis*, por lo que resulta de especial interés el desenvolvimiento o desarrollo de la misma. Comenzaremos nuestro estudio sobre los principales tratadistas de la Centralización Administrativa durante la Revolución -siguiendo de nueva cuenta la obra de Omar Guerrero-<sup>20</sup> de entre los que destacan:

a) **Gabino Fraga**; en su obra "*Derecho Administrativo*" de es el primer tratadista mexicano moderno sobre la materia administrativa. Comienza por su definición del Derecho Administrativo la cual basa en el significado propio de la función administrativa del Estado, concebida ampliamente como la actividad general del Estado. Al decir de Fraga, la

<sup>20</sup>Cfr. GUERRERO OROZCO, Omar *Op. cit.* pp 295 - 350



Administración Pública significa legislación, ejecución y jurisdicción; aquí el Derecho Administrativo se restringe a la función ejecutiva, en el entendido de que el Ejecutivo es el único que actúa por cuenta del Estado.

Fraga opina que la administración opera en concierto con las leyes, pero de ningún modo se restringe a las mismas y “nunca en contra ni por encima de ellas.”<sup>21</sup> Sus teorías abarcan por un lado, el estudio de la actividad del Estado -como ente abstracto- en su conjunto y acción; y por el otro, analizan la función administrativa de principios de siglo en México.

b) **José Mijares Palencia, Manuel Hinojosa Ortíz y Gustavo R. Velasco**; éstos personajes reabren el estudio de la ciencia administrativa durante la Revolución Mexicana. El primero de ellos -Mijares-, hace un balance de la Organización Administrativa Centralizada de la Revolución. Hinojosa por su parte, considera la subordinación de la Ciencia Administrativa al Derecho. Por cuanto a Velasco, éste cuestiona y desarrolla los problemas relativos a la administración como ciencia; igualmente considera que la única vía posible para el estudio de la Administración Pública es el Derecho Administrativo, por lo que uno y otro son para él, inseparables.

c) **Alberto J. Pani, Alberto Híjar y Haro y G. L. de Llergo**; a la par de las discusiones sobre la Ciencia de la Administración y del Derecho, algunos otros estudiosos de la administración mexicana elaboraron

---

<sup>21</sup>Cfr. FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. México 1997 p.

interesantes trabajos sobre situación práctica de la Centralización en dicha materia, trabajos que forman una importante crítica del estado que guardaba la misma. Ejemplo de lo anterior lo constituyen las obras de Alberto J. Pani quien -siendo Secretario de Industria y Comercio-, analiza las aparentes contradicciones competenciales entre el Departamento de Contraloría y la Secretaría de Hacienda de entonces; de Alberto Híjar y Haro así como la de G. L. de Llergo, quienes también abordan el tema de la desorganización de la Administración Pública Centralizada, especialmente en las funciones de dependencias del Gobierno Federal.

d) **Carlos Duplán**; este autor realiza diversas propuestas de reforma a las Secretarías de Estado, mismas que plasma en sus obras: *“Informes de labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”*, *“Organización del Departamento del Distrito Federal”* y *“El Problema de la organización de las oficinas de gobierno y su resolución.”* En todas propuso una **Reforma Administrativa** tendiente a corregir no sólo sus deficiencias, sino que obedeciera también a los replanteamientos introducidos al sistema fiscal, la organización crediticia, los procedimientos presupuestales y las innovaciones en otros países. Otro aspecto importante de la obra de Duplán es su idea de que tanto el gobierno como la industria y el comercio, al tener los mismos problemas técnicos podían aplicar, para su resolución, los mismos procedimientos.

e) **Ezequiel A. Chávez**; este tratadista merece especial mención, en cuanto a las técnicas administrativas encaminadas a sistematizar las

operaciones de esa índole, se refiere. Chávez elabora un “*Manual*” sobre el particular en el cual, como objetivo principal, instruir acerca de la forma de ordenar los archivos en cada departamento administrativo, como clasificarlos y el mejor medio para servirse de ellos.

Ahora bien, desde el segundo tercio del siglo XX -denominado como la era posrevolucionaria- y hasta nuestros días, es una etapa igualmente rica en obras de talla administrativa. El carácter de las mismas si bien no es eminentemente el estudio de la Ciencia Administrativa, -como lo comenta Omar Guerrero-<sup>22</sup>, es muy interesante. En este párrafo debemos seguir haciendo mención de importantes expositores de la Centralización Administrativa Mexicana como lo son:

a) **Lucio Mendieta y Nuñez**; quien en “*La Administración Pública en México*”, formula un novedoso planteamiento de la Ciencia Administrativa al situarla en estrecha relación con la sociología. De la misma manera, realiza un especial análisis a la Ley de Secretarías de Estado de 1939, describiendo detalladamente la organización y funcionamiento de la Administración Pública en nuestro país; rebasando así el formalismo de los autores en materia de Derecho Administrativo.

Mendieta y Nuñez estima acertadamente que: “la ley no considera las dependencias antes existentes, pero cuyas funciones eran realizadas otrora por las vigentes, es decir, ha habido un proceso de diferenciación de funciones y

---

<sup>22</sup>GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* p. 233

creación de nuevos organismos que realizan en particular una o varias de estas funciones<sup>23</sup> y lo más relevante del pensamiento de este estudioso de la administración es que hace una sociología de la Administración Pública, al expresar que: “toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que deriva de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales”.<sup>24</sup>

b) **Ernesto Lobato**; basado en las ideas de Mendieta y Nuñez, escribe “*La Burocracia Mexicana*”, libro en el que sostiene que no se debe identificar al Estado con la burocracia, aunque éste último no pueda existir sin ella. La obra de Lobato presagia el crecimiento exagerado del aparato burocrático mexicano.

c) **Roberto Chellet Osante**; realiza un importante trabajo que titula “*La Organización Administrativa de la República Mexicana*”, en dicha obra analiza el Gobierno de México, sus atribuciones, el régimen Federal, el Poder Legislativo y finalmente a la Administración Pública. Chellet señala que el Estado Mexicano es un **Estado de Servicio**, por lo que su análisis se sintetiza a la protección de los derechos individuales y la ayuda de intereses.

---

<sup>23</sup>Mendieta y Nuñez, cit. por GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* p. 336.

<sup>24</sup>*Ibidem.* p. 337

d) **Francisco López Álvarez, Joaquín Carrillo Patraca y Antonio García Valencia**, son tres autores que durante el periodo posrevolucionario hacen una descripción del estado de la Administración Pública Mexicana. López Álvarez distingue con claridad los fines de la Administración Pública; Carrillo Patraca realiza una interesante disertación jurídica sobre nuestra materia, y de la misma manera, analiza los problemas filosóficos relativos a la Organización Administrativa; por su parte, García Valencia, introduce la idea de las relaciones humanas como parte del estudio de la Administración Pública.

e) **Ernestina Vidal y José Galván Escobedo**; ambos realizan propuestas formales para mejorar el estado de la Administración Pública Mexicana. Ellos señalan la preeminencia del Poder Ejecutivo en el contexto administrativo, ubicándolo como uno de los problemas del propio desarrollo administrativo. Partiendo de esa perspectiva comienzan sus propuestas tales como: la creación de una escuela de Administración Pública, en el caso de la autora; y en el de Galván, llevar a la práctica los problemas teóricos de la Administración Pública.

## CAPÍTULO III

### EL ESTADO COMO ENTE DE LAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS

#### 3.1 Orígenes del Estado

Tanto el Estado de Naturaleza y el Estado como Sociedad Civil son el marco en el cual los hombres viven. El devenir histórico de la humanidad es explicado como un paso del Estado de Naturaleza al Estado Civil y eventualmente como una recaída del Estado Civil al Estado de Naturaleza en un uso axiológico. Entre los dos Estados hay una relación de contraposición: el Estado natural es el Estado no político y el Estado político es el Estado no natural.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>*Cfr.* BOBBIO, Norberto. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. POR UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA. Edit. FCE. México 1998 pp. 39-45

Proveniente del vocablo latino *status*, tratar de definir al **Estado** y determinar a los elementos que lo conforman, ha dado origen a uno de los más importantes cuestionamientos debatidos en la filosofía política. A pesar de la enorme importancia que tiene el Estado, sus estudiosos no se han puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines.

Muchas son las disciplinas que se ocupan de estudiar el origen, los elementos y las funciones del Estado. Algunas lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales.

Desde que los hombres comenzaron a agruparse y a formar las primeras comunidades, iniciaron una compleja estamentación social encabezada por los jefes de las tribus, de los clanes, de las aldeas, etc., y seguidas por el resto de los habitantes. Más adelante, con el advenimiento de las primeras grandes civilizaciones como Babilonia, Egipto, Mesopotamia, China, la India, etc.; se recalcó este sentir de la humanidad en cuanto a organizarse se refiere.

Los **Griegos** fueron los primeros en hablar y manejar seriamente al Estado con su idea de *polis* o Ciudad-Estado, considerada como la cuna de la organización jurídico-política de la humanidad. Los **Romanos** al retomar parte de su cultura elaboraron un complejo sistema de relaciones sociales que aplicaron en sus *civitas* o ciudades, que basadas en un justo Derecho -que es

la inspiración de la mayoría de los sistemas jurídicos del mundo contemporáneo, incluyendo nuestro país-, dominaron a gran parte del mundo hasta entonces conocido por cerca de dos milenios.

Con la **Edad Media** el pensar del hombre se volvió hacia una completa espiritualidad. Sólo el cristianismo fue capaz de explicar la razón de ser del Estado, elaborando una tajante división entre lo mundano y lo espiritual; de esta manera los arquetipos de la cultura grecolatina se transformaron y desaparecieron completamente con el oscurantismo del medioevo, al grado de que la sociedad permaneció casi inmutable por casi diez siglos.

Más adelante el **Pensamiento Renacentista** vendría a explicar con mayor precisión al Estado, ya que lo ubica como un ente formal que tuviese como principal misión el logro del bien público -con independencia de la Iglesia- por medio de la salvaguarda de su territorio; a esta idea se le denominaría más adelante **soberanía**.<sup>26</sup>

### 3.1.1 Concepto y Elementos del Estado

La elaboración de un concepto de Estado que explique al mismo tiempo su naturaleza debe recoger parte del pensamiento de las diferentes épocas en que se ha ido manifestado. Para resolver este problema es necesario analizar los elementos por virtud de los cuales se compone el Estado; dichos elementos una vez conjuntados, producirán su concepción.

---

<sup>26</sup>Cfr **PORRÚA PÉREZ**, Francisco **TEORÍA DEL ESTADO**. Edit. Porrúa. México 1999 pp 47-83



En nuestros días es muy fácil determinar los elementos por los cuales se compone el Estado, ya que sin ellos sería imposible su desarrollo; así pues, son sus propios elementos los que hacen funcionar y le dan validez al Estado. De esta forma, podemos decir que los elementos que integran a un Estado son:

- a) **La Población:** los hombres que vivimos en el Estado lo hacemos en sociedad, es decir, en unión con otros seres humanos con los que estamos vinculados por los diversos lazos como la solidaridad, unión de esfuerzos, el lenguaje, las costumbres, etc.
- b) **El Territorio:** la sociedad humana -base del Estado- forzosamente debe de ubicarse dentro de un espacio en el que se establezca de forma permanente.
- c) **Un Orden Jurídico:** toda sociedad humana debe estar regida por un orden normativo que encauce su conducta y la estructuración del grupo social, pero dicho orden debe ser acatado por todos, por ello se requiere la imperatividad del orden jurídico.
- d) **El Poder Soberano:** en la sociedad humana el orden jurídico siempre es creado, definido y aplicado por diversos Órganos de Poder que disponen de las facultades necesarias para ese objeto; esos órganos en conjunto forman lo que se ha denominado **Poder Soberano**.

- e) **El Bien Público Temporal:** la sociedad humana no se encuentra inmóvil, los seres que la integran siempre están en actividad para obtener un bienestar común; ésta función llevada al Estado hace que ese bien adquiera el carácter de público y es en virtud de él que se justifica la existencia del aparato Estatal.
- f) **Una Personalidad Moral y Jurídica:** a pesar de que cada uno de los elementos descritos permanecen invariables dentro del Estado, la actividad incesante de la sociedad, nos indica que el Estado es una Institución que como tal tiene personalidad moral y jurídica.

En razón de todo lo anterior, podemos definir al Estado como: “una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.”<sup>27</sup>

### 3.1.2 Misión Teleológica del Estado

El Estado es una estructura social que alberga dentro de sí a otras agrupaciones sociales de grado inferior como lo son la familia, las sociedades civiles y mercantiles, las universidades, los sindicatos, etc. El Estado no se coloca sobre ellas como una superestructura, sino por el contrario, la complementa, sin destruirlas ni absorberlas.

---

<sup>27</sup>PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Loc. cit.* pp. 25-27

En consecuencia, la función del Estado es de respeto y de complemento, no de destrucción ni de reemplazo. Pero esta expresión produce cierta dificultad en su aprehensión, ya que se puede precisar como una forma de la actividad del Estado que se manifiesta mediante la creación de normas, la aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas; todo esto -de acuerdo con la Teoría de Montesquieu-, se agrupa en las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial que ejerce el Estado.

Pero ¿cuál es el fin del Estado?. Algunos autores exponen que es el bien común; otros afirman que es el interés general o bien público, pero sea cual fuere el enfoque se debe especificar lo que cada uno es. El elemento teleológico o espiritual del Estado es el fin que persigue y que se traduce en la obtención del bien público temporal.<sup>28</sup>

### 3.1.3 Bien Común y Bien Público

El **bien común** es el fin de toda sociedad y el **bien público** es el fin específico de la sociedad estatal. Siempre que un grupo de hombres se agrupan socialmente para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin será reflejado como un bien común.

---

<sup>28</sup>*Ibidem.* pp 284-287.

Hemos dicho que el Estado tiene como misión obtener el bien común de la sociedad que lo forma, un bien que debe beneficiar a todos por igual; ese bien común perseguido por el Estado se denomina **bien público**.

Al examinar en qué estriba la distinción entre el interés o bien particular y el interés o bien público, Carré de Malberg y Jèze utilizan un criterio formalista para establecer esa distinción, y dicen que interés público es aquel cuya satisfacción queda a cargo del Estado, y particular, el que no tiene esa característica.<sup>29</sup>

El bien particular es el que concierne de manera inmediata a cada individuo o grupo. En cambio, el bien público es aquel que concierne a la masa de todos los individuos y a todos los grupos.

Para Hauriou, el bien público no sólo comprende a la generación presente, sino incluso a las venideras; dice que el bien público, en el sentido de una abstracción que exprese una idea de generalidad, es el fin propio e irremplazable del Estado.<sup>30</sup>

### **3.1.4 El Derecho y las Relaciones de Poder en el Estado**

El Estado constituye un grupo específico diferenciado de los demás que forman la colectividad social: su papel es organizar y articular las relaciones

---

<sup>29</sup>*Ib.*

<sup>30</sup>*Ib.*

entre los otros grupos, en persecución de un bien que ninguno de ellos podría proporcionar por sí solo: el llamado bien público.

El Estado proviene de un principio original -el principio político-generador de una colectividad *sui generis*, la colectividad política por la cual se agrupan diversos individuos. Sin embargo, el Estado no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en su seno de un Órgano de Poder, esto es de una autoridad. La cooperación libre de los individuos es una mera ilusión, siempre será necesaria una institución gobernante en el Estado. Es indudable -como lo señalaba Rousseau- “que el poder emanado del contrato social, legitima al Estado.”<sup>31</sup>

Fue así como surgió el Derecho -vocablo que proviene del latín *directum*, que en sentido estricto significa lo que está conforme a la regla, a la ley, es decir, lo que es recto-, una construcción de la razón humana que se materializa en un sistema de normas de conducta que ha sido concebido y promulgado como tal por una autoridad, con base en los momentos y realidades determinados que se viven -la realidad histórica- y los ideales de justicia; así pues, el Derecho jamás debe ser arbitrario. Obviamente la construcción de un esquema jurídico sólo puede ser obra de la razón humana, especialmente de una razón respetuosa de la realidad, que se conoce únicamente por la experiencia.

---

<sup>31</sup>SARTORI, Giovanni. LA POLÍTICA F.C.E. México 1992. p. 46.

Desde antes de la era cristiana el pueblo Romano -jurista por excelencia-, se percató de la necesidad de conformar una serie de reglas o normas para lograr la convivencia armónica de la sociedad; dicha necesidad fue el producto de la observación reflexiva que llevaron en torno a los fenómenos sociológicos que se desarrollaban en su propio seno -que hasta la fecha es el campo que da nacimiento y aplicación a las normas jurídicas-.

Los juristas Romanos expresaron el Derecho en sus máximas o aforismos -una gran cantidad de principios jurídicos- que con gran sentido lógico, corroboran la necesaria existencia del Derecho; tal es el caso de la expresión: *Ubi homo ibi societas, ubi societas ibi jus*, que significa: donde existe el hombre, se encuentra la sociedad, donde se encuentra la sociedad aparece el Derecho.<sup>32</sup>

En este orden de ideas, claro está que el Derecho y la sociedad no sólo suponen la existencia de un grupo humano, sino que existe entre éste un proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados, lo que equivale a decir que hay una distinción jerárquica en todo conglomerado social: los que **mandan** y los que **obedecen**.

Es por ello que en nuestros días, la palabra Derecho se usa en dos sentidos; por un lado significa la facultad reconocida al individuo por la ley para llevar a cabo determinados actos; y por el otro, un conjunto de leyes o normas jurídicas aplicables a la conducta social de los individuos. En el

---

<sup>32</sup>FLORIS MARGADANT, Guillermo. DERECHO ROMANO Edit Esfinge. México 1995 p.25.

primer caso tenemos a la palabra Derecho su sentido fundamental que es la facultad; en su segunda acepción, significa el conjunto de reglas o disposiciones que rigen la conducta de los hombres en sus relaciones sociales que se traducen en un mandato o conjunto de mandatos.

En este contexto surge la noción de **Poder Político** como forma de organización de la sociedad. Dicho poder se manifiesta a través de reglas y normas imperativas emanadas de la autoridad que representa a la misma colectividad, para impedir su disgregación que podría surgir por diversos conflictos. Así, la misión coordinadora del Estado implica que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones y es por ello que necesita ejercer ese poder. La realización del bien público postula la necesidad de una autoridad y el orden público en sus manifestaciones de orden y armonía y de suplencia a la actividad particular, reclama necesariamente la existencia de la autoridad.

Ahora bien, es necesario apuntar que **Autoridad y Poder no son sinónimos.**

La palabra autoridad tiene un significado de jerarquía, de superioridad ya que es una característica jerárquica de valores. Es autoridad quien tiene facultades, para dar órdenes legítimas, o bien, para ser considerado como modelo o arquetipo de valor.

Por su parte, el poder es una fuerza. Tratándose del Estado es la fuerza o poder más alto, ya que es capaz de imponer sus decisiones al crear y

derogar las leyes. Ese poder, cuando es legítimo y se dirige hacia la obtención del bien público, adquiere la jerarquía moral de autoridad. La autoridad en consecuencia es una cualidad positiva del poder público.

De hecho existen y han existido numerosas situaciones de poder político, sin legitimidad y en consecuencia sin autoridad, considerando a ésta como valor ético; de ahí que “la autoridad puede existir sin el poder, o bien, puede ser una cualidad del mismo.”<sup>33</sup>

Tanto el poder como la autoridad aparecen en el Estado como sociedad política suprema, o bien, pueden presentarse en grupos sociales intermedios como lo son: la familia, las universidades, los sindicatos, las empresas, etc.

### **3.1.5 El Principio de la División o Separación de Poderes**

Sea cual fuere el tipo de organización humana -especialmente la estatal- es claro que en todas ellas existe la determinación del Poder Político; éste se manifiesta por excelencia como el **Poder Coactivo**. En virtud de lo anterior surge una **Garantía Orgánica** contra el abuso del poder que se encuentra plasmada en el **Principio de la División o Separación de Poderes**.

---

<sup>33</sup> CORDOVA, Arnaldo SOCIEDAD Y ESTADO EN EL MUNDO MODERNO. Edit. Grijalbo México 1986 p. 35



La **División o Separación de Poderes**, es un concepto político según el cual el poder del Estado está dividido en tres partes a saber: **Legislativo**, **Ejecutivo** y **Judicial**. Esta doctrina fue parcialmente formulada por varios autores de entre los que destacan el filósofo británico del siglo XVIII **John Locke** y su contemporáneo, el francés **Charles-Louis de Secondat**, barón de **Montesquieu**.

**John Locke** afirmó que la soberanía no reside en el Estado sino en la gente, y que el Estado es supremo pero sólo si respeta la ley civil y la que él llamó ley "natural". Locke sostuvo más tarde que la Revolución no sólo era un Derecho, sino una obligación, y abogó por un sistema de control y equilibrio en el Gobierno que tenía que tener tres ramas, siendo la Legislativa más importante que la Ejecutiva o la Judicial.<sup>34</sup> También creía en la libertad religiosa y en la separación de la Iglesia y el Estado.

**Charles-Louis de Secondat**, barón de **Montesquieu** en su obra maestra "*El Espíritu de las Leyes*" analiza las tres principales formas de gobierno que existían en su época -la República, la Monarquía y el Despotismo- y establece las relaciones que existen entre las áreas geográficas y climáticas y las circunstancias generales y las formas de gobierno que se producen. Montesquieu sostuvo que: "debía darse una separación y un equilibrio entre los distintos Poderes a fin de garantizar los derechos y las libertades individuales."<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup>**BOBBIO**, Norberto y Bovero Michelangelo. **SOCIEDAD Y ESTADO EN LA FILOSOFÍA POLÍTICA MODERNA**. F.C.E. México 1987. p. 40

<sup>35</sup>*Ibidem* p 42

Para que el principio de la División de Poderes sea aplicable, es requisito necesario la existencia de un **Poder Constituido**, es decir, de un poder legítimo ejercido de modo Constitucional por los órganos correspondientes del Estado, mismos que engloban a los servicios esenciales de ese ente, porque corresponden al fin primario del Estado -que como ya hemos señalado es el ordenar las relaciones públicas y privadas que se dan dentro de su territorio-.

Así pues, las clases o categorías en que se dividen los Poderes del Estado, son: ,

- **Poder Legislativo.** Encomendado a un órgano parlamentario, tiene como función la elaboración de diversas leyes que favorezcan la convivencia armónica de la sociedad -cabe destacar que este órgano puede ser auxiliado por otras instituciones, como lo son las Barras y Colegios de Abogados, etc.
- **Poder Judicial.** Está a cargo de un grupo de instituciones encargadas de sancionar las violaciones efectuadas por los particulares en contra del orden jurídico que tiene el Estado. Dichos órganos realizan sentencias concretas para casos particulares aplicando siempre el Derecho y sus principios generales.

- **Poder Ejecutivo.** Comprende tanto a los Servicios de Gobierno como a los Servicios Administrativos -también llamados jurídicos-, que están encomendados a las diversas dependencias y organismos que lo conforman; su misión principal es girar órdenes y hacer reinar el Derecho.

### 3.2 El Objeto de la Administración Pública en el Estado

Hemos dicho que la evolución de los Estados lleva aparejada a la Administración Pública. Ambos conceptos son concomitantes entre sí toda vez que el Estado necesita de la administración como medio para llevar a cabo su función; por su parte la Administración Pública no tendría razón de ser sin la existencia de un Estado en el cual pudiese desarrollarse. Y es en tal sentido, por el que se pueden tratar de establecer los objetos de conocimiento de la Administración Pública.

La Administración Pública como una institución estatal destaca su naturaleza funcional para fines políticos, de lo cual se deduce su naturaleza política.

En contraste, la idea de Administración Pública como proceso administrativo destaca la **naturaleza** de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos; situaciones que corresponden al estudio de la ciencia administrativa.

Hoy día sabemos que el campo de acción de la Administración Pública implica y exige emancipación de las necesidades sociales. Esta emancipación es una tarea técnica y requiere de una administración racional sin fisuras.

En resumen, se puede apuntar que para saber cuál es el objeto de la Administración Pública en el Estado se debe **denotar** principalmente su naturaleza administrativa y **connotar** sólo su naturaleza política.<sup>36</sup>

Pero al respecto, se puede objetar el problema de delimitar la naturaleza de las instituciones que son fuente de una autoridad política. Así, si el único criterio para diferenciar el poder político de las simples relaciones de autoridad, es su institucionalización en modelos de comportamiento estables y considerados subjetivamente como legítimos por los miembros de una comunidad.

En razón de lo anterior es que no hay modo de distinguir el poder derivado de la autoridad política y el poder de otras fuentes de autoridad también institucionalizadas y legitimadas socialmente.

### 3.2.1 Noción de Administración Pública

Para lograr precisar con mayor claridad qué es la Administración Pública, es necesario mostrar los límites de un concepto que privilegia -en la

---

<sup>36</sup>Cfr. AGUILAR VILLANUEVA, Luis LOS OBJETOS DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Revista de Administración Pública No. 54 INAP. México 1983 p 12-22.

actualidad- sólo a las técnicas de administración y borra o deja aparte el hecho de que esas técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, toda vez que está legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones y que además operan para la realización de fines gubernamentales que le son autoritariamente predados.<sup>37</sup>

En consecuencia, definir a la Administración Pública implica un análisis que debe recoger y contener en su resultado conceptual, todos aquellos elementos y momentos sin los cuales no se compone ni existe el concepto como tal, esto es, se debe de tomar en consideración lo que es esencial para la Administración Pública como un fenómeno histórico.

Todo ello es el resultado de que cuando se hace referencia al término Administración Pública, por lo general la encerramos o encuadramos en alguno de los siguientes puntos:

- Los fines del Estado que establece la Constitución.
- Los planes que la acción del gobierno determina para cumplir con lo anterior.
- La organización de los actores administrativos para alcanzar sistemática y continuamente esos planes.

---

<sup>37</sup>*Ib*

- La disposición, distribución u organización de todos los recursos, medios e instrumentos necesarios para alcanzar los fines esperados.
- Las operaciones o procedimientos de ejecución que los encargados de la Administración Pública deben realizar.
- Los efectos que en conjunto, tienen todos los apartados citados de manera directa para la sociedad.

### 3.2.2 Concepto de Administración Pública

La Administración Pública es la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste, tienden a la satisfacción de intereses colectivos.<sup>38</sup>

Del contexto antedicho se pueden desprender, con mucha claridad, las acciones fundamentales que la Administración Pública tiene que llevar a cabo para satisfacer -como ya lo hemos mencionado-, las demandas sociales y obtener con ello el bien público. Así pues, tenemos que las referidas acciones son a saber:

---

<sup>38</sup>PICHARDO PAGAZA, Ignacio INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. INAP - CONACYT. México 1984. p. 2.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acción de Garantía.</b></li> </ul>	<p>Mé debate este procedimiento, la administración fija el marco de la vida colectiva; establece el orden de convivencia garantizando cuáles son los ámbitos dentro de los que pueden desarrollarse las iniciativas privadas y cuáles las posibles conductas de los particulares, lo que se realiza manteniendo la tranquilidad y el orden público o definiendo derechos -como en el caso del urbanismo- o limitando sus posibilidades de actuación - como cuando tasa un precio-.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acción de Prestación.</b></li> </ul>	<p>Tiene por finalidad entregar a sus destinatarios ciertos bienes o prestar determinados servicios. Los puede ofrecer la administración en el mercado -en un régimen de Derecho privado- o mediante un concesionario al que fija pautas de actuación, o bien, puede ejecutar el servicio público de forma directa y como tal administrarlo.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acción de Estímulo.</b></li> </ul>	<p>La administración incita a los particulares a que cumplan actividades concretas de interés público mediante subvenciones, créditos, desgravaciones o exenciones fiscales; estos recursos son muy utilizados en materia de urbanismo.</p>

En concordancia con lo anterior, apreciamos claramente que en los Estados modernos tanto la administración como la jurisdicción se encuentran reguladas por una normativa y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de juzgar, el Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía administrativa, el Estado tiende a realizar intereses generales.<sup>39</sup>

En virtud de todo lo anterior, es que actualmente el **Derecho Administrativo** es considerado como una rama del **Derecho Público**, porque precisamente tiene por objeto a la Administración Pública.

### 3.3 Los “Estados Modernos” y la Administración Pública

Hemos visto que la colectividad humana se presenta siempre como un medio estructurado de interrelaciones en el que los hombres se organizan en grupos y establecen entre sí lazos de todo orden: físicos, morales, económicos, sociales, religiosos, etc.; vínculos de solidaridad y de intercambio por división del trabajo; ligámenes familiares, de lengua y religión; de vecindad y de ciudadanía; de profesión y de clase, entre otros. Esto en conjunto, alcanza un nivel que va mas allá de la simple interrelación natural, **surgiendo así las relaciones políticas entre la comunidad de los hombres.**

---

<sup>39</sup> V. CORTIÑAS PELÁEZ, León. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO Edit. Porrúa. México 1994. pp. 65-68.



El Estado moderno en este contexto pretende aparecer como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad. Este sofisma dista mucho de la realidad pues en una sociedad no existe una separación tajante entre ambos aspectos, en virtud de que estos concurren hacia un mismo sentido -que como ya vimos- es el bienestar colectivo.

De esta forma surge un Órgano de Poder que maneja las relaciones políticas de la sociedad; por eso queda claro que la política y el poder forman un binomio inescindible. El poder es la materia o la substancia fundamental del universo de entes que llamamos política. Ese poder cuando es legítimo y se dirige hacia la obtención del bien público adquiere la jerarquía moral de autoridad; y ésta ejercita a través de un gobierno. **La autoridad en consecuencia es una cualidad positiva del poder público.**

En este orden de ideas, encontramos a la Administración Pública ha sido considerada por algunos de sus estudiosos como una **Institución Estatal** o **Aparato de Estado**, esto es, como la organización de acciones para la realización de finalidades por parte el gobierno Estatal que resultan de las decisiones que éste toma a la luz de sus necesidades y proyectos. En virtud de lo anterior la Administración Pública puede ser concebida como una función y el administrador público -que es la persona que la lleva a cabo- como un mero funcionario.

Haciendo una interpretación del pensamiento de Hegel y de Marx sobre la función del Estado, se podría decir que la Administración Pública es

un “**ser enajenado**” ya se encuentra inmersa y coadyuva con el Estado. Hegel señaló que el Estado tiene su esencia en la **ética**, mientras que para Marx lo era el **capital**; y de conformidad con dichos planteamientos, se pudiese afirmar que la verdadera y real existencia de la Administración Pública es la valorización del capital y su dominación política.<sup>40</sup>

A este respecto cabe hacer mención de la explicación que da Marx sobre el origen, estructura y función del Estado, la cual no parte de factores y desarrollos **extra-estatales** o **prepolíticos**, sino de la propia naturaleza humana, de la historia nacional, de la evolución y comportamiento de las elites, o bien de la lucha de clases. Ahí surgió una nueva forma de **Estado** denominado “**Social**” que se desarrolló privilegiando a la Administración Pública en respuesta al fracaso de lo privado.<sup>41</sup>

Agudizando la conciencia de los límites y los riesgos de una separación entre lo público y lo privado -es decir, entre la Administración Pública y la libre producción privada-; este enfoque de Estado Social sostuvo que las crisis de crecimiento productivo y los conflictos sociales de clase, derivados de una estructura social montada sobre la institucionalización de lo privado, abrieron y agrandaron el espacio de acción para la Administración Pública y para la subordinación jurídica, ideológica y operativa del interés privado al público.

---

<sup>40</sup>Y. COBO, Diódoro. IDEAS Y DOCTRINAS ECONÓMICO - SOCIALES Y POLÍTICAS. México 1962. pp. 223-240.

<sup>41</sup>Cfr. POULANTZAS, Nicos. PODER POLÍTICO Y CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA. Edit. Siglo XXI. México 1989. pp. 425-471.

Pero como sabemos, es en función de la naturaleza humana y/o de la historia cultural, económica y social, el fundamento por el cual nace y actúa el Estado; consecuentemente será en función de éste el nacimiento y operación de la Administración Pública.

Con el surgimiento de los llamados **Estados Modernos de Derecho**, cambian consubstancialmente los postulados anteriores. En este nuevo análisis del Estado moderno de Derecho por primera vez se origina, delinea y estructura a la Administración Pública; es aquí donde esta última junto con el gobierno del Estado forman las condiciones de posibilidad para que lo privado pueda constituirse en la trabazón intrínseca de la sociedad entera y pueda ocupar todo su ámbito.

Cabe apuntar en este sentido que “**lo público**” es la condición o mediación necesaria para la existencia legítima o institucional de lo privado, así como la Administración Pública es una de las condiciones ineludibles para la realización de los intereses privados, y sobre todo, para su concordancia y ensamble con miras a la pacificación social y el crecimiento de la riqueza social.<sup>42</sup>

Los enfoques citados, legitiman a la Administración Pública como una verdadera **Ciencia Política** en razón de que su objeto de conocimiento es

---

<sup>42</sup>BOBBIO, Norberto. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. POR UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA. Edit. FCE México 1998. pp. 27-30.

conceptualizado, de una u otra forma, como una realidad intrínsecamente **estatal-gubernamental**.

Pero ninguno de los dos conceptos expuestos contienen ni destacan con claridad y suficiencia la manera en que la Administración Pública alcanza los fines estatales y ejecuta las decisiones gubernamentales. Ese énfasis en el carácter estatal o político descuida y deja de lado el carácter administrativo de la Administración Pública.

En virtud de lo anterior, es que a lo largo del presente trabajo se ha planteado que para identificar a la **función administrativa**, es necesario partir de la idea de que, la ejecución de los actos administrativos siempre se manifiestan en cumplimiento de las disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas,<sup>43</sup> y que en apoyo de la ejecución de las decisiones de la autoridad en todas sus facetas, en caso de oposición de los gobernados, se recurre a la fuerza pública, militar o policiaca.

### **3.3.1 El Gobierno y la Administración Pública: Tareas del Poder Público Estatal**

Como tareas del Poder Público tanto la administración como el Gobierno se implican mutuamente; el Gobierno sería imposible sin la Administración y ésta a su vez requiere un Gobierno que asuma la dirección de los **Servicios Públicos** en que consiste.

---

<sup>43</sup>V. *Supra* 5.3

La Administración -vocablo que proviene del latín *ministrare* que significa servir- es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares. La tarea administrativa aparece cuando la autoridad organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.<sup>44</sup>

El Gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos. Esta tarea consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.<sup>45</sup>

### 3.3.2 El Gobierno

Las relaciones de autoridad dadas en la mayoría de las instituciones humanas son siempre relaciones desiguales. Se trata pues, de distinguir dentro de ellas, aquellas que tienen el carácter de poder político. **El poder será siempre autoridad institucionalizada**, y se excluyen por tanto, las relaciones desiguales que no poseen carácter institucional.

La noción misma del Estado -y especialmente el fin que éste persigue- excluye un régimen de igualdad entre los asociados; es por ello que el Estado cuenta con autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto

---

<sup>44</sup>V. FRAGA, Gabino. **DERECHO ADMINISTRATIVO**. Edit. Porrúa. México 1997. p. 53-66.

<sup>45</sup>V. PORRÚA PÉREZ, Francisco. **TEORÍA DEL ESTADO** Edit. Porrúa. México 1999 pp. 305-306

de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien público.<sup>46</sup> De esta forma surge la distinción entre **gobernantes y gobernados**, que está dada en virtud de que los primeros determinan cuáles son las exigencias del bien público, cuál debe ser su contenido, y después deciden e imponen su voluntad con el objeto de realizarla; mientras que los segundos realizan las actividades correspondientes a su libertad regulada por el orden y las directrices señaladas.

El Gobierno es la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta o un precepto a la sociedad, ya que la actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es el dar órdenes. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público. Se trata de relacionar a los individuos entre sí y al mismo tiempo con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del Gobierno.

El ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política. Esas órdenes de la autoridad pueden revestir diferentes características; a veces son generales y estaremos frente a leyes, reglamentos ó jurisprudencia; otras son particulares y nos encontraremos frente a sentencias, concesiones o algún otro acto administrativo.

---

<sup>46</sup>**BOBBIO**, Norberto y Bovero Michelangelo **ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLÍTICO** Edit. Grijalbo México 1985 p. 20

disponibles para definir la factibilidad de los fines y los efectos que éstos produzcan.

Por todo lo anterior, la **política gubernamental** que ejercite cualquier gobierno actualmente se constituye como un medio de la Administración Pública; de ahí que el concepto de Administración Pública es sumamente complejo ya que implica en su contenido lógico la unidad de los dos momentos de política y administración: la **Institución Estatal** y el **Proceso Administrativo**.

### **3.3.3 La Administración Pública**

Hemos dicho que la Administración Pública tiene como misión **satisfacer los intereses que se consideran incluidos dentro de la esfera del Estado para la obtención del bien público**, proveyendo para ello diversos servicios que tienen el carácter de público.

Para lograr su cometido, en primer término la Administración Pública debe hacer la selección de los intereses que merecen ser administrados, así como delimitar el campo en el que habrá de desarrollar su función. Seleccionado este campo, debe organizar los servicios encargados de administrar esos intereses, estimulándolos y controlándolos en sus funciones. Por último, debe vigilar también la coordinación de los distintos servicios, ya que todos ellos se han de enfocar hacia la realización del bien público puro y simple.

Los servicios que atañen a la Administración Pública son los servicios llamados esenciales debido a que corresponden al fin primario del Estado, que es ordenar las relaciones públicas y privadas del Estado, con objeto de poder llegar al bien público. Para identificar a la función administrativa es necesario partir de la idea de que la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento de las disposiciones legales, crean situaciones jurídicas concretas.<sup>48</sup>

Así, en apoyo de la ejecución de las decisiones de la autoridad administrativa en todas sus facetas, en caso de oposición de los gobernados, aquella recurre al uso de la fuerza pública, militar o policiaca.

### **3.3.4 Distinción entre Gobierno y Administración Pública**

Se puede decir que la diferencia existente entre los vocablos **Gobierno** y **Administración Pública** se encuentra en que ésta última se enfoca hacia la protección de intereses, siendo un grado intermedio entre el Gobierno y los gobernados en vista de que su actividad se dirige hacia las cosas. El Gobierno en cambio, se dirige en forma directa hacia las personas. Su labor fundamental de dirección concierne a hombres, al espíritu.

---

<sup>48</sup>Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Noriega Limusa México 1991. pp. 29-32.



### 3.4 Las Formas de Gobierno en la Actualidad

Hemos dicho que el vocablo **Poder** se materializa como una determinada función política ejercida por algún órgano del Estado; de ahí que la forma más generalizada en que se puede apreciar el alcance del poder se manifieste a través de una forma o sistema de gobierno.

En virtud de las nuevas realidades que viven los Estado, es importante revisar la situación que guardan sus capacidades y métodos de gobierno que son consubstanciales a la Administración Pública ya que, hoy día -y a pesar de las diferentes características que se aprecian en los diversos regímenes de gobierno-, es innegable que la Administración Pública está presente en el seno de los mismos. Dependiendo de la relación que se establezca entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado -que se traduce en el predominio o hegemonía que guarda un poder respecto del otro- es como podremos hacer esa evaluación de la Administración Pública.

Expuesto lo anterior, es necesario revisar de forma sucinta los sistemas o formas de gobierno que imperan en nuestros días, los cuales por su conformación se han dividido en tres clases a saber:

- **La Forma Presidencial:** nacida en Estados Unidos y difundida principalmente en toda la América Latina.

- **La Forma Parlamentaria:** arraigada en los países de la Europa occidental.
- **La Forma Semipresidencialista:** cuyo modelo más notable es la Quinta República Francesa.

En el Sistema Presidencial los Poderes Ejecutivo y Legislativo están **divididos**, separados; en el parlamentario están **unidos**; y en el semipresidencial en parte están divididos y en parte unidos. A este respecto cabe apuntar que cuando se habla de Poderes unidos y divididos se hace referencia a la manera en que los órganos Legislativo y Ejecutivo interactúan -esto es, la forma en que ambos se encuentran interrelacionados-, o en su defecto, la hegemonía que guardan una vez establecidos. En virtud de ello es que la emisión de un juicio sobre las bondades de uno u otro sistema adoptado por un país requiere del análisis de su formación histórica, así como de su evolución respecto de otras naciones.

La configuración de las citadas formas de gobierno es analizada por diversos autores de entre los cuales se destaca **Piero Meaglia**, quien inicia su estudio sobre los sistemas de gobierno señalando los dos significados que engloba el término **Poder**; este autor plantea que dicho término cuando es usado dentro de la Teoría de Montesquieu -la de la División de Poderes- denota una cierta función política o a un cierto órgano de Estado, y que

cuando se utiliza dentro de la literatura politológica es sinónimo de predominio.<sup>49</sup>

### 3.4.1 Presidencialismo

Es bien sabido que el Poder Legislativo tiene una función **representativa** a través de la cual se da voz a una pluralidad de intereses, ya que en las Cámaras que integran el Parlamento se defienden las demandas específicas de la sociedad. Cuando las atribuciones de ese órgano van más allá de la elaboración de las leyes y cuestiona la labor del Ejecutivo, no le permite a este último alcanzar en grado satisfactorio la misión de la administración.

Es por ello que para algunos estudiosos del fenómeno político, el Sistema Presidencial asegura la consecución del objeto administrativo en vista de que su titular no sólo asume la función central del Poder Ejecutivo para el desarrollo del gobierno, sino que además, mantiene cierto control sobre el Poder Legislativo y su Parlamento. De esta forma es que el Presidente puede desempeñar su función de manera **eficiente** ya que al ser seleccionado por la sociedad de entre varias propuestas de gobierno, una vez electo no tiene freno alguno.

---

<sup>49</sup> MEAGLIA, Piero **PRESIDENCIALISMO, PARLAMENTARISMO, SEMIPRESIDENCIALISMO** Revista ESTE PAÍS México, Mayo de 1996.

En este sentido es que **Matthew S. Shugar** y **John M. Carey** en su libro "*Presidentes y Asambleas*", sostienen que el Presidencialismo es preferible al Parlamentarismo. Esta afirmación surge en virtud de que en un Sistema Presidencial los Órganos Ejecutivo y Legislativo son independientes en virtud del origen de ambos -toda vez que surgen de elecciones distintas-, y de su **sobrevivencia** en razón de la duración preestablecida que poseen ambos -establecida por la propia Constitución-. Así pues, en el estricto sentido de la División de Poderes, el Presidente puede desempeñar su misión sin que el Poder Legislativo cuestione las acciones de gobierno que desempeña.<sup>50</sup>

Los autores de referencia a este tema, dicen que el Presidencialismo es la forma de gobierno más deseable en virtud de que el Ejecutivo tiene un control pleno sobre la administración, por lo que de forma rápida puede ejercitarla sin necesidad de un largo procedimiento de consulta con el Poder Legislativo.

Sin embargo, **Juan Linz** -otro expositor de los sistemas de gobierno- desarrolla una crítica radical al sistema presidencial, pues a su juicio el principal defecto de la democracia presidencial es su **rigidez**, es decir, su falta de **flexibilidad** que es muy necesaria para absorber los conflictos políticos en el momento en que se vuelven muy ásperos.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup>*Ib.*

<sup>51</sup>*Ib.*

### 3.4.2 Parlamentarismo

El sistema parlamentario -conocido también con el nombre de **Democracia Parlamentaria**- se caracteriza porque la persona que encabeza al órgano Ejecutivo no asume los cargos de Jefe de Estado y Jefe del Ejecutivo como ocurre en el Sistema Presidencial.

En este sistema el Jefe de Estado no está directamente comprometido en la lucha política cotidiana en la que se encuentra inmerso el Primer Ministro -el cual asume la función de Jefe del Ejecutivo o del Gobierno-. Con ello el Jefe de Estado puede desempeñar una función de árbitro al promover buenas relaciones entre los sectores sociales hostiles, favoreciendo para ello el compromiso, la negociación y la moderación.

A este respecto Juan Linz -estudioso de los sistemas de gobierno latinoamericanos con carácter presidencial- acuña la hipótesis de que la forma de gobierno Parlamentaria es preferible. Para este autor la forma Presidencial contiene los gérmenes de su autodisolución en virtud de que la elección del presidente es un juego a **suma cero**, en donde el que vence agarra todo.<sup>52</sup>

No obstante lo anterior es necesario subrayar que, para que un sistema parlamentario se pueda desarrollar es necesario que la sociedad del lugar en que se pretenda instaurar cuente con la presencia de agrupaciones sólidamente constituidas y disciplinadas -partidos políticos- que aseguren en

---

<sup>52</sup>*Ib.*

el parlamento un apoyo sostenido al gobierno en concomitancia con la obtención del bien público y no del bienestar de solo ciertos sectores de la sociedad. En virtud de lo anterior es que en México difícilmente podría funcionar el sistema parlamentario dadas las condiciones socio-políticas que se viven.

### 3.4.3 Semipresidencialismo

Giovanni Sartori en su libro *“Ingeniería Constitucional Comparada”* elabora una interesante crítica al presidencialismo y al parlamentarismo en sus formas puras, afirmando que ninguno de esos sistemas de gobierno es el más adecuado. Dicho autor destaca el éxito que han tenido las formas intermedias o **mixtas** de gobierno, como en el caso de la Quinta República Francesa, la República Federal Alemana y el Reino Unido. Es por ello que recomienda a los Estados la adopción de un sistema semipresidencial -que él mismo idea- al que bautizó con el nombre de: **“Presidencialismo Alternativo o Intermitente.”**<sup>53</sup>

Sartori considera que el **Presidencialismo Puro** ha fracasado en gran medida -sobre todo en los países latinoamericanos- y deja en claro que el Presidencialismo funciona de mejor manera si el jefe del Ejecutivo cuenta con un Parlamento que le sea favorable -de ahí que en un gobierno donde el Ejecutivo y el Legislativo son antagónicos, el Sistema Presidencial corra el riesgo de paralizarse-.

<sup>53</sup>Cfr. SARTORI, Giovanni. INGENIERÍA CONSTITUCIONAL. Edit F.C.E México 1995. pp 15-33

A diferencia de lo expuesto por Linz, Sartori de ninguna manera considera que el mejor gobierno sea el que recaiga en el sistema parlamentario. Al respecto es necesario apuntar que en la mayor parte de los países faltan las condiciones necesarias para que la forma de gobierno parlamentario dé lo mejor de sí misma, como por ejemplo, la presencia de grupos políticos -Partidos Políticos- fuertemente disciplinados que aseguren un equilibrio de Poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

De esta forma el semipresidencialismo se concibe en términos realistas ya que se asemeja a un mecanismo al que se le imprime movimiento por la combinación oportuna de premios y penas, de incentivos y de castigos.

Si seguimos este planteamiento, quizás el Semipresidencialismo pudiese ser la mejor forma de gobierno, toda vez que posee un Ejecutivo con **dos cabezas** o “**dual**” que representa tanto el papel de Jefe de Estado como el de Primer Ministro -de esta manera el poder Ejecutivo “oscila” entre uno y otro, pasando del primero al segundo y viceversa-.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup>*Loc. cit*

## **CAPÍTULO IV**

### **ESTRUCTURA JURÍDICO - POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **4.1 Estado Mexicano de Derecho**

Ya hemos analizado que cualquier sistema de relaciones sociales adquiere solidez y continuidad mediante una normatividad recíprocamente aceptada y compartida por los actores sociales que se mueven dentro de esas relaciones, ya que son los hombres quienes las han producido y continúan creando otras nuevas para regular sus acciones.

Es un hecho que los Estados contemporáneos ya no se encuentran cimentados solamente en la juridicidad en vista de que asumen, por medio de sus gobiernos, la doble tarea que capitula toda la rica aventura de la convivencia humana:



- a) Por un lado, la del crecimiento sostenido de la riqueza socialmente producida y disponible;
- b) Por el otro, la tarea de la pacificación permanente de los conflictos sociales, personales y grupales.

Dichas tareas -al ser asumidas por los Estados modernos- implican que la función operativa del Gobierno incluya diversas **técnicas** que se traduzcan en hechos socialmente relevantes, tendientes a conseguir el bien público. Es por ello que la juridicidad racional de los Estados modernos implica y despliega aquellos fines que se derivan del hombre como actor racional o ser de razón y que, por otro lado, el hombre sólo acepta mediante una argumentación racional.

De esta manera, las dos vertientes aparentemente diferenciadas en el seno del Estado que son **la sociológica** -definida por Max Weber- y **la jurídica** -expuesta por Hans Kelsen- quedan hermanadas. Desde el punto de vista del primero de ellos, es decir del sociológico, el Estado sería: “la unidad asociativa creada por hombres sedentarios, a la que se dota, desde sus orígenes, de poder de dominación”,<sup>55</sup> según un **criterio jurídico**, dicho ente es “una corporación territorial dotada de poder dominador.”<sup>56</sup>

<sup>55</sup>WEBER, Max **ECONOMÍA Y SOCIEDAD** FCE México 1988 p 52

<sup>56</sup>Cfr. BOBBIO, Norberto y Bovero Michelangelo **ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLÍTICO**. Edit Grijalbo México 1985 pp 12-21

Uniendo ambos criterios encontramos que la legitimidad de un Estado y consecuentemente la de su Gobierno está dada por el empleo sistemático de los medios de argumentación racional para establecer sus fines.

De ahí que en la actualidad los Estados tengan un adjetivo calificativo que al mismo tiempo les sirve -por llamarlo de alguna manera- de apellido; de esta forma cualquier Estado se legitimará siempre y cuando se defina como un Estado de Derecho -acepción que sólo es aceptada a través de una serie de buenos argumentos dirigidos a la sociedad-. Sólo así es que cualquier ordenamiento político será plenamente reconocido como justo y equitativo, pues es digno de ser reconocido como tal.

Es por todo este contexto, que México se ostenta como un Estado de Derecho, toda vez que nuestro país cuenta con una larga tradición jurídica que ha permitido la conformación de un voluminoso orden normativo positivo y vigente que tiende a la libertad, la igualdad, el respeto, la equidad y la justicia.

#### **4.1.1 Principios Rectores del Estado Mexicano de Derecho y su Gobierno (Base Constitucional)**

Se dice que una **Constitución** es la Carta Magna de un **Estado Soberano** porque garantiza a la sociedad determinados derechos y fija al Gobierno sus límites, definiendo asimismo a las relaciones entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial -estableciendo con ello las bases para su

gobierno-. **Ferdinand Lassalle** a este respecto apunta que la Constitución es la **Ley Fundamental** de un país.<sup>57</sup>

Es por tal sentido que toda la organización jurídico-política de México responde al siguiente principio: **la supremacía de la Constitución**. Esto implica que ningún poder en México puede hallarse sobre la Constitución, ni los del Gobierno Federal, ni los poderes de los Estados. Por el contrario, cualquier autoridad está limitada por esta **Ley Fundamental** y se encuentra sometida a ella.

**La Constitución es la norma suprema del país y todas las autoridades, sea cual fuere su jerarquía, deben ejercer su actividad de acuerdo a los mandatos y en concordancia con los principios que en ella se establecen.**<sup>58</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en la actualidad, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo de ese mismo año; es una Constitución escrita y rígida porque para su modificación requiere de un procedimiento especial. Nuestra Carta Magna está integrada por dos partes a saber:

<sup>57</sup>V. LASSALLE, Ferdinand, ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?. Edit. Hispánicas México 1990. pp. 32-37

<sup>58</sup>TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Edit. Porrúa. México 1993. p. 78

- La **Dogmática**, que trata de los derechos fundamentales del hombre y contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares; y
- La **Orgánica**, que tiene por objeto articular y estructurar el poder público, señalando las facultades de sus órganos.

La **Carta Magna** de México en su **Parte Dogmática** garantiza y protege en sus primeros 28 artículos los Derechos Fundamentales, también llamados Garantías Individuales o Derechos Humanos;<sup>59</sup> por medio de ellos la ciudadanía hace valer sus derechos frente al poder del Estado, trazando los límites de actuación del mismo frente a los particulares -que consisten básicamente en el respeto a los derechos del hombre- que a su vez están constituidos por la facultad de los individuos para disfrutar de la igualdad, de la libertad, de la propiedad y de la seguridad.

Por otra parte, nuestra **Ley Fundamental** organiza al Poder Público, lo cual queda comprendido en su **Parte Orgánica** que se refiere a la organización y competencia de los Poderes Federales, estableciendo además las responsabilidades de los funcionarios públicos.

La Parte Orgánica contiene los principios jurídicos que designan a los Órganos Supremos del propio Estado, los modos de su creación, sus

---

<sup>59</sup>Cfr CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Título Primero, Capítulo Primero

relaciones mutuas -que fijan el círculo de su acción- y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado. La Constitución Mexicana organiza al Poder Público con el objeto de impedir el **abuso del poder**.

Además de la parte orgánica y la dogmática, pertenecen a la Constitución, en sentido material, aquellos preceptos relativos a la superestructura Constitucional, la cual protege por igual los derechos del individuo, los poderes de la Federación y los poderes del Estado. Al respecto debemos hacer mención de lo consagrado en los artículos 39, 40, 49, 133, 135 y 136 de nuestra Constitución que se refieren a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a los Poderes de la Unión, a la supremacía de la Constitución y a la inviolabilidad de esta, respectivamente.

#### **4.1.2 La Soberanía y Forma de Gobierno**

La soberanía como poder supremo del Estado se manifiesta dentro del mismo y tiene lugar en el seno de la comunidad política.

El **Título Segundo** de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** -título en el cual comienza la llamada **parte orgánica** o estructural de las instituciones jurídico-políticas de nuestro país-, dentro de su **Capítulo I** trata a la soberanía nacional y a la forma de gobierno de México. Los numerales del citado capítulo al respecto nos dicen:

- “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste...” (artículo 39 Constitucional).
- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” (artículo 40 Constitucional).
- “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...” (artículo 41 Constitucional).

### 4.1.3 El Estado Democrático y Representativo

Hoy día, la superioridad de la **democracia** -que en su primera acepción connota **el poder de un cuerpo colectivo**-; ha sido plenamente reconocida. La democracia es un término que posee un significado fuertemente positivo.<sup>60</sup> No hay régimen que no quiera llamarse democrático, incluso el más autoritario. Así pues, al juzgar por la manera en que cada sistema de gobierno se autodefine, se diría que en nuestros días ya no existen en el mundo regímenes que no sean democráticos.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>Cfr. **BOBBIO**, Norberto **DEMOCRACIA: DE LOS MODERNOS, DE LOS ANTIGUOS Y DE LOS POSTEROS**. en Revista ESTE PAÍS. México. Diciembre de 1994.

<sup>61</sup>V. *Supra* 3.4

En la tradicional disputa sobre la mejor Forma de Gobierno, la democracia casi siempre fue colocada en el último lugar precisamente en razón de su naturaleza de poder directo ejercido por el pueblo o la masa social, mismos a los que se le atribuyeron los peores vicios de la frivolidad, la inconsecuencia, la ignorancia, la incompetencia, la insensatez, la agresividad, la intolerancia -cabe recordar que el término *democracia*, surgió con un significado polémico contrapuesto a la aristocracia que era el gobierno de los mejores-. La democracia nace, según el dicho clásico, de la violencia y no puede conservarse más que a través de la violencia.

La democracia fue concebida como el gobierno dirigido por el pueblo y no mediante representantes del pueblo; es por ello que el juicio predominante sobre esta forma de gobierno desde la antigüedad ha sido negativo. La diferencia entre la democracia del pensamiento político de los clásicos -los griegos y los romanos- y la democracia que actualmente conocemos, se ha vuelto un tema obligado. Para distinguir entre la democracia de los antiguos en su uso descriptivo, éstos la entendían como la forma directa en que gobernaba el pueblo, hoy día se entiende por *democracia* a la representatividad que tienen los gobernantes.

El cambio de la democracia directa a la representativa se debió a una cuestión de hecho; la modificación del juicio sobre la democracia como forma de gobierno implica un asunto de principio. La mutación histórica consistió en el paso de la **Ciudad-Estado** a los grandes Estados territoriales.

Así, la democracia de nuestra época es **representativa**, complementada a veces, por formas de participación popular directa; en tanto que la democracia de los antiguos era una democracia **directa** a veces reforzada por la elección de algunas magistraturas. Mientras hoy día la elección es la regla y la participación directa la excepción, tiempo atrás la regla era la participación directa en tanto que la elección era la excepción.<sup>62</sup>

La democracia moderna está basada en los principios del poder ascendente, de soberanía -entendida como poder originario-; es la medida de cualquier otra forma de poder. Pero sabemos que la soberanía no es del pueblo sino de los individuos, en cuanto a ciudadanos se refiere.

El fundamento de una sociedad democrática es el pacto de **no agresión** de cada cual con todos los demás, y la obligación de obedecer a las decisiones colectivas tomadas con base en las reglas del juego preestablecidas de común acuerdo, de las cuales la principal es la que permite resolver los conflictos que de vez en vez surgen sin recurrir a la violencia recíproca.

Todos los Estados podrán volverse democráticos sólo en una sociedad internacional democratizada. Pero una sociedad internacional democratizada presupone, irónicamente, que todos los Estados que la componen sean democráticos.

---

<sup>62</sup>Cfr. BOBBIO, Norberto. *Loc. cit*



#### 4.1.4 Los Poderes de la Unión

En México, el **Supremo Poder de la Federación** se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial según lo establece el artículo 49 de nuestra Constitución. Dicha estructura implica en consecuencia que estos tres poderes se equilibren entre sí, limitándose unos a otros en tal forma, que se evita el desarrollo excesivo de uno de ellos en detrimento y perjuicio de la colectividad.

El **Poder Legislativo** está constituido por los representantes de la ciudadanía y es el encargado de formular las leyes que rigen la República Mexicana. Según el artículo 50 de la Constitución, el Poder Legislativo lo forma un **Congreso General** que su vez se divide en dos cámaras: una de **Diputados** y otra de **Senadores**. Ambas cámaras tienen el mismo poder puesto que representan al pueblo de México por igual.

- La **Cámara de Diputados** está formada por representantes de la nación y la integran 300 diputados electos según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 200 diputados que serán elegidos según el principio de representación proporcional a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup>Cfr artículos 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- **La Cámara de Senadores** se compone de cuatro miembros por cada Estado y el Distrito Federal; tres de ellos son elegidos según el principio de votación por mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Esta Cámara se renueva en su totalidad cada seis años por medio de la elección directa.<sup>64</sup>

El **Poder Judicial de la Federación** es el encargado de decidir las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos que incumplen con las disposiciones legales, imponiendo penas y/o sanciones por ello; este Poder descansa -según lo dispone el artículo 94 Constitucional- en: una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en el Jurado Popular Federal y en los Tribunales del Orden Común de los Estados que actúan como auxiliares de los anteriores.

El **Poder Ejecutivo Federal** lo ostenta un solo individuo denominado **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**.<sup>65</sup> El Ejecutivo está integrado por dos elementos a saber: el Titular del Poder o Presidente de la República y el conjunto de Órganos que con él colaboran y le están jerárquicamente subordinados -Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos-. Asimismo, el Presidente de la República asume una doble misión:

---

<sup>64</sup>V. artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>65</sup>Cfr. artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- a) **Conserva un Carácter Político:** por virtud del cual, el Presidente de la República es el Jefe de Estado cuando asume la máxima magistratura del país.
  
- b) **Tiene un Carácter Administrativo:** en vista de que encabeza al Gobierno, controlando de esta forma a la Administración Pública Federal, ya que es el Primer Mandatario.

#### 4.2 Estructura Jurídico - Política del Estado Mexicano (Niveles de Gobierno)

El uso tradicional de la palabra **política**, la variedad de acepciones que el lenguaje común le incorpora y su misma antigüedad, hacen del término política una expresión de significado impreciso. La política tiene su manifestación más pura en el **Estado** y ambas expresiones -en circunstancias concomitantes- se constituyen como la clave de bóveda de toda la ciencia política actual.

Quizá por ello no existe unanimidad en la doctrina respecto a la definición de los vocablos política y Estado pudiendo contabilizarse todo tipo de fórmulas, desde las puramente descriptivas, hasta aquellas otras que tratan de capturar su esencia, en base a uno o varios elementos constitutivos de la colectividad política.

Siguiendo esta línea, el artículo 40 Constitucional dispone que México es “una república representativa, democrática y federal, constituida por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación...” De ahí que nuestro sistema **jurídico-político** de Derecho se divida -con relación a la **organización política** de México-, en una estructura Federal y Local. Como consecuencia de ello surge un **Derecho Federal**, constituido por el conjunto de leyes que rigen en toda la nación y obligan por igual a todos los ciudadanos y, un **Derecho local**, que rige exclusivamente dentro del territorio de cada Estado de la República. Asimismo, las Entidades Federativas tienen su organización político-administrativa en los **Municipios**, que al mismo tiempo les sirven de base para su división territorial.

En virtud de todo ello, es que la organización política del Estado mexicano se vuelve **tripartita** ya que esta integrada por los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación.

#### **4.2.1 El Federalismo Mexicano**

La **Federación de Estados** o **Federalismo** -nombre con el que por lo general es más conocida-, es la asociación más o menos estrecha de varios Estados que quieren realizar de manera más perfecta los fines que le son propios. Dicho en otros términos, es la forma de gobierno por la que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades

locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una Constitución.<sup>66</sup>

Las necesidades que hacen que diversos Estados se unan para formar una sola entidad son diversas. A este respecto cabe apuntar que el Federalismo puede surgir de varias maneras a saber:

- a) Por la unión política de dos o más países anteriormente independientes, al agruparse éstos bajo un mismo gobierno soberano
- b) Por la unión política de diversas provincias o entidades sometidas a un gobierno extranjero, al momento de obtener su independencia
- c) Porque varias entidades deciden agruparse con la finalidad de protegerse, es decir, para su defensa común conservando su personalidad de sujeto internacional.

En nuestro país los Estados que integran al Estado Federal son denominados **Entidades Federativas**, es decir, son sus miembros. Es por ello que nuestra República se autodesigna Federal en virtud de que la conforman diversas Entidades denominadas Federativas; éstas por haber celebrado un **Pacto de Unión** entre sí, otorgan o ceden parte de su **soberanía** -vocablo que proviene del latín *superomnia*, que quiere decir sobre todo-,

---

<sup>66</sup>Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit Porrúa México 1993. pp. 24-33.

para fines de desarrollo en conjunto, formando una **nacionalidad indisoluble** que los hace unirse para su defensa, protección, intercambio comercial, y en general, al desarrollo local con la ayuda y cooperación mutuas.

En una nación federal como México, los actos ordenados y ejecutados por el gobierno central -conocido en nuestro país como **Federal**-, pueden afectar de modo directo tanto a las Entidades Federativas, como a los ciudadanos individuales. Es por ello que al gobierno central de un Estado Federal le son asignados poderes concretos,<sup>67</sup> tiene soberanía plena en relación con los asuntos exteriores y es preeminente con respecto a la administración interna dentro de sus poderes asignados.

#### 4.2.2 El Pacto Federal

En México, el **Acuerdo de Unión** por el que se agrupan o asocian los Estados para la consecución de todos sus fines comunes, se conoce como **Pacto Federal**, y por virtud de él, los Estados renuncian a su soberanía particular para integrar una sola y de esa manera se someten a un **Supremo Poder** que es el **Federal**.

La parte medular de ese pacto de unión es el establecimiento de que una entidad federativa que goza de **autonomía**. La columna vertebral de ésta, esta dada por Constitución Política que debe tener cada una de las Entidades Federativas, la cual sirve de base y fundamento para toda la legislación local.

---

<sup>67</sup>Cfr. artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La idea de **autonomía** es muy diferente a la de **soberanía**. Mientras que desde el punto de vista jurídico, soberanía es un poder supremo e ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene un espacio de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no debe ser traspasado.<sup>68</sup> Las Entidades Federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado Federal; empero, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental de la Federación.

El Pacto Federal no limita a las Entidades Federativas en su libertad y autonomía o soberanía interna para manejarse y administrarse por si mismas<sup>69</sup> -salvo lo que corresponde a los municipios, que configuran a su vez a las Entidades Federativas-, en vista de que ejercen también su soberanía en lo interno mediante los tres poderes antes mencionados: el Ejecutivo, que en este caso recae en la persona del Gobernador del Estado; el Legislativo, compuesto por un Congreso o Legislatura de Diputados locales, y finalmente por el Poder Judicial, conformado por los Tribunales Superiores de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Menores, Mixtos y Municipales -cuya jurisdicción y competencia se denomina del **fuero común**, en contraposición al **fuero federal** correspondiente al Poder Judicial Federal-.

En esta línea, cabe hacer mención de que el Pacto Federal de nuestro país -consagrado en el artículo 40 de nuestra Constitución Política y por

---

<sup>68</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.* pp.

<sup>69</sup> *V. Infra* 4.2.4

virtud del cual: “el pueblo mexicano está constituido en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”- agrupa de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Carta Magna, a 31 entidades Federativas que son a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

#### **4.2.3 Características del Sistema Federal Mexicano**

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, acerca del Pacto Federal Mexicano, podemos apuntar que las características que guarda dicha Forma de Gobierno en nuestro país son:

- a) Es una agrupación de Estados que para la consecución de todos sus fines comunes se asocian y renuncian a su soberanía particular para integrar una sola.
- b) No existen varios sujetos de Derecho Internacional, sino uno sólo: el Estado Federal.



- c) Consecuentemente, los Estados miembros no son sujetos del Derecho Internacional, sino del Derecho Constitucional.
- d) El Estado Federal tiene como sujetos tanto a los Estados miembros como a los súbditos de los mismos.
- e) Las relaciones del Estado Federal con los súbditos se regulan a través de la **Cámara de Diputados**.<sup>70</sup>
- f) Las relaciones del Estado Federal y los Estados miembros se regulan por medio de la **Cámara de Senadores**.<sup>71</sup>

#### 4.2.4 Las Entidades Federativas y el Distrito Federal

Nuestra Constitución Federal, en su **Título Quinto** denominado “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, consigna la forma en que se organizan las Entidades Federativas -mal llamadas Estados por algunos autores que consideran que ambos términos son sinónimos- su funcionamiento, las materias en las que pueden ejercer su soberanía y en las que se coordinarán con el gobierno federal para mejores resultados, así como aquellas materias en las que no podrán actuar por ser de competencia exclusiva de la Federación.

---

<sup>70</sup>V. artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>71</sup>V. artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 116 Constitucional reconoce el derecho que tiene cada Entidad Federativa para adoptar en su régimen interior la Forma de Gobierno Republicana, Representativa y Popular. El numeral en comento también establece los principios bajo los cuales se organiza la estructura política esencial de las Entidades Federativas, estipulando que la base de su división territorial y de la organización política y administrativa es el **Municipio Libre**.

Por cuanto hace a la organización y administración interna de las Entidades Federativas, éstas son libres y pueden ejercer su gobierno conforme a sus propias leyes que en ninguna forma deben ser contrarias a la Constitución General de la República, sino adaptadas a los principios de la Ley Fundamental. De esta forma las Entidades Federativas tienen libertad para organizar su régimen interno y no tienen más limitaciones que las de no invadir las facultades de los Poderes Federales.

El **Distrito Federal** es otra Entidad Federativa distinta de las demás que integra nuestra forma federal, ya que en ella radican los Poderes de la Unión, es decir, el Distrito Federal es la **sede** de los mismos.

#### **4.2.5 El Municipio**

Hemos dicho que el Municipio es la organización **político-administrativa** que sirve de base a la división territorial y organización política de las Entidades Federativas que integran nuestro país.

Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio propio conforme a la ley, toda vez que su razón de ser responde a la idea de una organización comunitaria con un gobierno autónomo que nace por mandato del artículo 115 de la Constitución General de la República; éste numeral es el que fija la **competencia administrativa** del municipio, otorgándole atribuciones específicas.

El órgano de gobierno municipal es el **Ayuntamiento** que se integra por tres autoridades principales: el **Presidente Municipal** o **Alcalde**, los **Regidores** o **Ediles** y los **Síndicos**. A este respecto, es de hacerse notar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se refirió a dichas autoridades cuando entró en vigor el 1º de mayo de 1917, fue hasta la reforma que sufrió el artículo 115 Constitucional en 1933 -publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de 1933-, cuando dicho precepto hizo mención de las mismas.

Conforme a la base jurídica suprema en comento, el sistema jurídico municipal se crea por el propio cuerpo legislativo de las Entidades Federativas en vista de que los municipios no pueden dictar sus propias leyes, esto es, el Municipio tiene suprimida la potestad legislativa que a su vez está disminuida y subordinada la judicial. Así pues, será la Ley Orgánica del Municipio Libre, -expedida por la Legislatura de cada Estado- la que regule las potestades políticas y administrativas propias de todo gobierno.

No obstante lo anterior, los Municipios ejercen actos legislativos en sentido material cuando su **Ayuntamiento** expide los bandos de policía y buen gobierno así como en los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción municipal que dicho cuerpo dicta -sujetándose siempre a las bases de las legislaturas de las Entidades Federativas a las que pertenecen-.

En lo judicial, los municipios cuentan con jueces que aplican las sanciones administrativas derivadas de sus bandos y reglamentos de policía y buen gobierno.

La actividad municipal consecuentemente, se presenta ante los ojos de la comunidad únicamente con su potestad administrativa, la cual es fundamentalmente responsable de la administración y la gestión de los servicios públicos que son de su competencia.

La doctrina mexicana ve en el municipio una forma de organización administrativa descentralizada por región o territorial, **Gabino Fraga** dice: "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup>FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit Porrúa México 1997 p 219

**Andrés Serra Rojas**, afirma: “la forma más característica de la descentralización regional en el Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano, es el municipio.”<sup>73</sup>

En cambio, **Moisés Ochoa Campos** en una perspectiva más amplia y completa entiende al municipio como: “la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular.”, acepción que sigue la idea del jurista germano **Otto Gonnwein**, en su “*Derecho Municipal Alemán*”.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup>SERRA ROJAS, Andrés **DERECHO ADMINISTRATIVO** Edit Porrúa México 1992 p. 632

<sup>74</sup>*Ib.*

## **CAPÍTULO V**

### **CARACTERÍSTICAS Y MARCO LEGAL DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA MEXICANA**

#### **5.1 La Organización Administrativa**

El ejercicio de la función administrativa requiere de la organización de sus elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización.

La organización significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo. Como hemos analizado, la organización del Estado Mexicano está estructurada por tres poderes.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> *Cfr.* artículo 49 Constitucional.

Es el Poder Ejecutivo a quien se le encomienda la misión de llevar la administración de los recursos con los que cuenta la nación para su buen aprovechamiento y explotación.

Ahora bien, como toda ciencia la administración y sus ramificaciones cuentan con una serie de vocablos técnicos -o tecnicismos- que le dan identidad propia y la diferencian de otras ciencias. Por ello -y para poder comprender del todo a las instituciones que conforman o integran a la Administración Pública Federal Centralizada- es sumamente necesario que se precisen los diversos tecnicismos que caracterizan a la centralización administrativa por virtud de los cuales se configura.

### **5.1.1 La Centralización Administrativa**

La centralización es la forma de organización administrativa que presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado alrededor de un centro de dirección y decisión de toda actividad que tiene a su cargo; organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado jerarquía o poder jerárquico.

Para entender mejor el fenómeno de la centralización, podemos hacer una metáfora de la misma dentro del orden administrativo mexicano estableciendo que, la centralización se asemeja a la forma que tiene la pirámide, en la cual, su vértice superior está representado por el órgano rector

de la Administración Pública -la Presidencia de la República-, y va decreciendo desde la punta hacia su base a través de sus diversos estamentos, en diversas unidades administrativas que dependen unas de otras -como los son las Secretarías de Estado, las Subsecretarías, las Oficialías Mayores, las Direcciones, las Subdirecciones, así como las Jefaturas y Subjefaturas de Departamento, Oficina, Sección y Mesa-. La relación jerárquica que existe entre cada una de las unidades administrativas, está dada por el marco jurídico positivo y vigente que existe en materia administrativa -que será analizado en el presente Capítulo-.

### 5.1.2 Órganos que Conforman a la Administración Pública Federal

De origen biológico, la palabra órgano úsase para explicar el funcionamiento de diversos elementos que forman parte de un todo. Es por ello que en los campos de la Administración y el Derecho -y particularmente en la Administración Pública-, se emplea muy a menudo dicho término.<sup>76</sup>

Entendemos como Órganos de la Administración Pública Federal al conjunto de instituciones de Derecho, que estando a cargo del gobierno como **dependencias** y **organismos** -vocablos técnicamente diferentes-, tienen como función la prestación de diversos servicios de carácter público.

---

<sup>76</sup>DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Edit. Noriega Limusa. México 1991 pp 75 - 77



Dicha prestación de servicios, a su vez se confía en las personas que integran el elemento subjetivo, así como a las propias personas físicas a las que se confiere la competencia y/o facultades para tales fines. Al señalar una distinción entre dependencias y organismos es necesario apuntar la naturaleza y espíritu para la que cada una fue creada en la Administración Pública.

Las Dependencias de la Administración Pública Federal son el reflejo mismo de la centralización pues como su nombre lo indica, es una agrupación de diversas unidades administrativas jerarquizadas, que dependen unas de otras entre sí hasta llegar a una que las dirige. Las dependencias son creadas por la ley que les otorga sus diversas facultades; asimismo, todas tienen una misma personalidad jurídica por la cual actúan y que es la propia personalidad del Estado -y que como veremos más adelante, es el caso de la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado a ella subordinadas-.

Por cuanto a los Organismos de la Administración Pública Federal, también conocidos como Entidades de la Administración Pública Paraestatal -mismas que por su naturaleza merecen un estudio pormenorizado independiente-, podemos apuntar que son entidades que actúan “al lado de” la centralización. Esta forma de organización administrativa intégrase por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada, pero que conforme a la ley se establecen junto a la misma ya que están sujetas al control del Ejecutivo Federal. Son creados por instrumentos legales del Ejecutivo o del Legislativo para la realización de actividades específicas de interés público, los organismos de la administración cuentan con una

estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado. Ejemplos de ellos lo son los diversos organismos descentralizados, las empresas públicas y los fideicomisos públicos.

Todos los órganos de la Administración Pública Federal gozan de ciertos poderes, unos referidos al titular del órgano -mantener la disciplina, efectuar nombramientos- y otros a los actos que realizan -y que es la competencia que tienen y la razón de ser de los mismos-. No obstante, no todos pueden ejercer los poderes señalados pues precisamente, es la concentración de poder lo que da origen a la centralización administrativa.<sup>77</sup>

### 5.1.3 Clasificación de los Órganos Administrativos

En virtud de las peculiaridades de los órganos de la Administración Pública Federal Centralizada, éstos pueden clasificarse de la siguiente forma:

De acuerdo a sus elementos personales:	a) Unipersonales o Monocráticos.	Su titular es un sólo individuo dado que su naturaleza y espíritu es la centralización misma (el Presidente de la República).
	b) Pluripersonales o Colegiados.	Deben integrarse por dos o más personas para funcionar (v. gr. la reunión del Gabinete Presidencial en los casos previstos por el artículo 29 de nuestra Constitución).

<sup>77</sup>Cfr. FRAGA, Gabino DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit Porrúa. México 1997. pp 166 - 169

De acuerdo con la función que desarrollan:	a) Activos.-	Emiten la voluntad misma de la administración al crear situaciones jurídicas concretas -sirva de referencia la facultad reglamentaria que posee el Presidente de la República-.
	b) Consultivos.	Elaboran declaraciones de juicio, de asesoría y de opinión, pero no deciden ni ejecutan -un claro ejemplo de ello es la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal-.
	c) De Control	Tienen como finalidad comprobar la debida actuación de los demás órganos de la administración, y la de los servidores públicos -v. gr. las Comisiones de Seguimiento de los Programas del Gobierno Federal-. <sup>78</sup>

<sup>78</sup>DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.* p. 78

### 5.1.4 La Competencia y sus Características

La competencia se define como el conjunto de facultades o atribuciones que el **orden jurídico** le confiere al órgano administrativo, siendo similar éste concepto de Derecho Público al de capacidad en el Derecho Privado; por ello distinguimos que la capacidad es la regla y la competencia la excepción.

Son dos las características esenciales que presenta la competencia: su **obligatoriedad** -otorgada para cumplir ciertas disposiciones-; y, su **indisponibilidad** -en virtud de que su titular no puede renunciarla, ni ser objeto de contrato que comprometa su ejercicio-; y es por ello que la competencia se ha clasificado en tres categorías a saber:

- a) **Competencia en razón del territorio:** es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial.
- b) **Competencia en razón de la materia:** surge como consecuencia de la especialización que se requiere en determinada área (v. gr. materia fiscal, de salud, de comercio, del trabajo, etc.).
- c) **Competencia en razón de grado:** se da en forma escalonada en relación con la jerarquía; de esta manera le corresponde a órganos inferiores la atribución de decisión en primer grado para ciertos asuntos, y así sucesivamente, en cada fase del procedimiento

administrativo, hasta llegar a los órganos superiores, a los que les corresponderá la decisión final.<sup>79</sup>

### 5.1.5 La Jerarquía

Ya hemos señalado que la característica principal de la centralización administrativa es la relación jerárquica que existe entre las distintas unidades administrativas con que cuenta un gobierno; y en este sentido el Mexicano no es la excepción.

La jerarquía es un vínculo que liga a las unidades que integran toda organización colocando a unas respecto de otras, en una relación de dependencia, que les da estabilidad y cohesión.<sup>80</sup> Ahora bien, para que exista jerarquía es necesario:

- Que exista idéntica competencia material de ciertos órganos que se encuentren subordinados en razón de grado.
- Que la voluntad del órgano superior prevalezca sobre la del inferior, es decir que exista subordinación: grado y obediencia.

---

<sup>79</sup>V FRAGA, Gabino *Op. Cit.* pp 127 - 128

<sup>80</sup>PICHARDO PAGAZA, Ignacio. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO INAP - CONACYT México 1984 p 256.

## 5.2 El Derecho Administrativo y sus Peculiaridades

En virtud del principio de “Reserva de la Ley”, queda establecido que en lo que se refiere a los derechos de las personas, existe un campo específico que sólo puede ser tratado y regulado por la ley en sentido formal y material, es decir, sólo un acto del Congreso con las características de norma jurídica, puede regular esas materias<sup>81</sup> -como es el caso de la administrativa-.

Cuando el Ejecutivo Federal promulga y publica diversas leyes especializadas sobre una cuestión o rubro en particular, éstas se conjuntan y se les otorga la especialización en determinada rama jurídica, surgiendo lo que se ha denominado Derecho Civil, Penal, Laboral, y desde luego, el Administrativo, por citar sólo algunas de las ramas que componen el Derecho.

De esta forma es que surge el **Derecho Administrativo**, una rama del **Derecho Público** que tiene por objeto la Administración Pública, entendida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos.<sup>82</sup>

En función de tal finalidad encontramos el principio de la “**Autoridad Formal de la Ley Administrativa**”; dicho principio se manifiesta en el sentido de que las normas legales de carácter administrativo por su naturaleza

<sup>81</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto *Op. Cit.* p 62.

<sup>82</sup> CORTIÑAS PELÁEZ, León. **INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO**. Edit. Porrúa México 1994. p 14.

son obligatorias y deben de ser observadas, en tanto no hayan sido modificadas o derogadas por otra norma emitida con las mismas formalidades que la Constitución señala para su creación, consecuentemente y en tanto estén vigentes serán de orden público u obligatorias.

En este orden de ideas, debemos apuntar que todos los actos que realicen las autoridades administrativas deben estar sustentados o tener su base en las disposiciones legales vigentes que les correspondan. En este sentido se desprende otro importante principio del Derecho Administrativo que es el principio de “**Legalidad**”, el cual se expresa en el sentido de que todos los actos llevados a cabo por la Administración Pública deben estar debidamente fundamentados, puesto que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la Ley les autorice. Motivación y Fundamentación son aspectos substanciales de éste principio.<sup>83</sup>

Ejemplo de lo anterior son los aspectos esenciales de las garantías individuales que sólo pueden ser tocadas por la ley; los aspectos secundarios como trámites y tipos de requisitos, pueden ser establecidos en normas secundarias.

Ahora bien, en los Estados modernos tanto la administración como la jurisdicción se encuentran reguladas por una normativa y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de juzgar, el

---

<sup>83</sup>V. FRAGA, Gabino. *Op. Cit* pp 99 - 100.

Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía administrativa, tiende a realizar intereses generales.

### **5.3 Marco Legal de la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana**

Ya ha sido materia de análisis el hecho de que el sistema de relaciones que existe en cualquier sociedad adquiere solidez y continuidad mediante una **normatividad** recíprocamente aceptada y compartida por los actores sociales que se mueven dentro de esas relaciones, sujetos que además las han producido y continúan produciendo nuevas para regular sus acciones.

En este contexto encontramos inmerso al Derecho Mexicano, que es producto de las diferentes etapas en que se ha ido conformando nuestra nación en aras de alcanzar los tan anhelados ideales de libertad, igualdad, fraternidad, justicia y equidad que toda sociedad desea; etapas que abarcan desde las remotas culturas prehispánicas, pasando por la Época Colonial, la Guerra de Independencia, la Revolución y las pugnas de los partidos políticos de nuestros días.

Todo aquello que produce u origina al Derecho se considera como **fuentes** del mismo. Las fuentes del Derecho Mexicano son un claro ejemplo de esa serie de cambios inexorables por los que ha atravesado nuestro país y por ello es necesario conocerlas. Por regla general, en cualquier orden jurídico



las fuentes del Derecho adoptan tres acepciones o categorías -que deben ser diferenciadas con cuidado-, y que son:

- a) Las Fuentes Históricas.
- b) Las Fuentes Reales.
- c) Las Fuentes Formales.

El término **Fuente Histórica** se aplica a los documentos históricos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes. En el caso de México, tal valor es el que guardan los Códices Prehispánicos, las Leyes y Decretos de la Corona Española durante la época Colonial, nuestras Constituciones Políticas de carácter Republicano o Centralista -por citar sólo algunos ejemplos-, y que son el antecedente de nuestro actual orden Jurídico.

Llamamos **Fuente Real** a los factores, circunstancias y elementos que determinan el contenido de una ley, apartándose de un proceso legislativo ordinario y en este sentido podemos citar los movimientos sociales de nuestro país como lo fueron la Independencia, la Revolución y las pugnas actuales de los partidos políticos.

Por **Fuente Formal** se entiende al conjunto de leyes, reglamentos y jurisprudencias emanados de los Poderes Estatales competentes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el caso de nuestro país-, a través de diversos procesos. Por ello se sostiene que su conocimiento es necesario para el verdadero jurista ya que las fuentes reales forman parte integral de la Ciencia Jurídica. A partir

de ésta se ha ido construyendo una importante estructura jurídica, obra de la razón humana respetuosa de la realidad que únicamente se conoce por la experiencia.

Como veremos en los apartados siguientes, la política gubernamental de México proyecta fines cuya factibilidad se basa y calcula en argumentos racionales técnicos. De ahí que los modernos Estados -como el caso de nuestro país-, tengan al Derecho como punto de partida y no de llegada o incluso, constituya el propio universo Estatal.

### **5.3.1 Jerarquía del Orden Jurídico-Administrativo en México**

De acuerdo a lo que establece la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, ésta, las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión”.<sup>84</sup>

En virtud de lo anterior, se pueden establecer las fuentes y la jerarquía normativa del Derecho Administrativo Mexicano, la cual queda integrada por el siguiente orden:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>84</sup>Cfr artículo 133 Constitucional

- c) El Decreto-Ley.
- d) El Decreto-Delegado.
- e) Los Reglamentos Federales en Materia Administrativa.
- f) La Jurisprudencia.
- g) Las Circulares.

Básicamente, la organización administrativa de nuestro país se encuentra establecida por la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** -el máximo ordenamiento de la nación-, y por la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** que reglamenta a los órganos que ejercen la función administrativa.

### 5.3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Hemos visto que la Constitución representa la fuente más importante y de mayor fuerza dentro de todo el sistema jurídico de un país; así como de cualquier rama del Derecho.<sup>85</sup>

Como ya se ha analizado, el ejercicio de la función administrativa corresponde principalmente al Poder Ejecutivo que en México; de acuerdo con lo establecido en la **Constitución** en su Título Tercero, Capítulo II, artículo 80; está depositado en un solo individuo que se denomina **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**.

---

<sup>85</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO** Edit. Porrúa México 1993 p 33

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma clara organiza a la Administración Pública Federal Mexicana que el Ejecutivo tiene a su cargo, estableciendo el contenido y los límites de su funcionamiento. Lo anterior es producto de la reforma del artículo 90 Constitucional de 1981 en la cual quedó establecido que: “la Administración Pública Federal será Centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

El Presidente -como se verá más adelante- cuenta con diversas facultades y obligaciones de entre las que destacan las de carácter eminentemente administrativo, como lo es el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.**<sup>86</sup> De ahí que el Ejecutivo de la Unión es el principal encargado de la función administrativa, toda vez que dicho funcionario es el Jefe de Gobierno en México.<sup>87</sup>

Nuestra Constitución además de ser el sustento jurídico o base legal de la organización administrativa de nuestro país -que adopta precisamente a la centralización como una de las formas por las que se llevarán a cabo los fines

---

<sup>86</sup>V. artículo 89 Constitucional, fracción I.

<sup>87</sup>V. *Infra* 6.1 I

de la Administración Pública Federal- faculta al Poder Legislativo para legislar en materia administrativa y al Judicial para juzgar respecto de las controversias en materia administrativa, en que la Federación sea parte.

### **5.3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

La ley es un conjunto de normas jurídicas que se caracteriza por su origen estatal, su forma escrita y las solemnidades formales que la acompañan. Su especial importancia y jerarquía estriba en que se diferencia del resto de las normas emanadas del Estado por su procedencia -toda vez que emana del Soberano como órgano superior del Estado o de la institución estatal que tiene encomendada la Función Legislativa o Parlamentaria- y por las exigencias, condiciones y solemnidades requeridas para su promulgación.

En virtud de lo anterior, la ley en su sentido más estricto se diferencia del resto de las demás normas estatales -emanadas de diferentes órganos de la Administración- en vista de que éstas últimas no tienen significación de leyes, ya que son dictadas con carácter secundario por los órganos legislativos o por autoridades delegadas de rango inferior.

En este orden de ideas encontramos a la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** -publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976-, que es la ley que reglamenta lo establecido por el ya citado artículo 90 Constitucional. La naturaleza jurídica de dicha ley es la organización misma de la Administración Pública Federal,

en virtud de que sus diversos numerales establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal tanto Centralizada como Paraestatal.<sup>88</sup>

Dicha Ley señala que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, éste cuenta con las siguientes dependencias de la Administración Pública Federal:

- Secretarías de Estado.
- Departamentos Administrativos.
- Consejería Jurídica.

Y es la conjunción de todos éstos a la Presidencia de la República lo que se conoce como **Administración Pública Federal Centralizada**.<sup>89</sup>

Como toda ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presenta las siguientes características intrínsecas, -que como es lógico suponer-, son los mismos que tiene cualquier norma jurídica en general:

- a) **Racionalidad:** que obliga a la ley a integrarse de modo coherente en la estructura normativa total de la sociedad, a responder a los conceptos de moralidad y de justicia vigentes en un medio social e histórico dado.

<sup>88</sup>Cfr. artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>89</sup>V. artículos 1° y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- b) **Obligatoriedad:** en cuanto a que ha de contener un mandato, positivo o negativo, sancionado por un sistema de medios coactivos, y, por último.
- c) **Universalidad o Generalidad:** que implica su establecimiento para un número de casos indeterminados *a priori*.

#### 5.3.4 Decreto-Ley

Establecido por el artículo 29 Constitucional, el Decreto-Ley constituye una excepción al principio de la División de Poderes ya que por su carácter de ley no emana del Poder Legislativo -el encargado de dictar las leyes aplicables a los gobernados-, sino que es el titular del Ejecutivo quien lo realiza.

Dicha figura consiste en una serie de disposiciones jurídicas dictadas por el Poder Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias que le otorga la Constitución Federal, para hacer frente de manera rápida y fácilmente a una situación de emergencia que perturbe la paz pública. Por ello, su finalidad dentro de nuestra legislación es la de hacer frente a las contingencias que, difíciles de prever, ocasionan la suspensión de las garantías individuales y el surgimiento de estos.

Y aunque el Decreto-Ley no es una fuente formal del Derecho Administrativo, este es una importante figura jurídica para que la administración pueda afrontar contingencias o emergencias nacionales; hecho

que se ratifica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que al efecto establece que: “Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.”<sup>90</sup>

### 5.3.5 Decreto-Delegado

El Decreto-Delegado es un conjunto de normas emitidas con el carácter de decreto presidencial y se derivan de la **delegación** de facultades que hace el Congreso de la Unión a favor del titular del Ejecutivo Federal, para que éste último pueda emitir normas con fuerza de ley, por un tiempo limitado y para objetivos definidos y determinados.

El fundamento jurídico de esta figura se encuentra en el artículo 131 Constitucional. El Decreto-Delegado actualmente constituye una fuente formal muy importante del derecho administrativo en virtud de que es una facultad exclusiva e indelegable del Presidente de la República.

Podemos decir que las diferencias entre el Decreto-Ley y el Decreto-Delegado, se encuentran en que éste último no requiere de la declaratoria previa de una situación de emergencia, mientras que en el decreto ley sí se requiere; asimismo, en el Decreto-Ley el Ejecutivo no está obligado a informar al Congreso del uso de esta facultad, pero tratándose del decreto

---

<sup>90</sup>V artículo 6º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal



delegado, sí debe someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

### **5.3.6 Los Reglamentos Federales**

Los Reglamentos Federales son un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias identificadas siempre con la ley, creados por el Presidente de la República -como un acto formal de conformidad con lo establecido por la fracción I del artículo 89 Constitucional- y refrendados por el Secretario del ramo de que se trate;<sup>91</sup> para facilitar la exacta observancia y cumplimiento de las leyes emanadas del Poder Legislativo a través del Congreso de la Unión.

Así, mientras la ley establece la obligación, uno o varios reglamentos de la misma, determinan la forma en que se debe desarrollar o cumplir esa obligación. Es por ello que no pueden existir reglamentos de forma independiente, es decir, que no estén sustentados por una ley. Consecuentemente, un reglamento no puede existir después de que se abroga una ley, transitoriamente puede seguir vigente.

Los reglamentos versan sobre todos los aspectos en que la ley interviene, es por ello pueden presentarse en varias categorías de acuerdo a su contenido pudiendo ser:

---

<sup>91</sup>V. artículos 92 Constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- a) **de Ejecución:** dependiendo de que expliquen y aclaren el contenido de una ley.
- b) **de Organización:** cuando organizan el funcionamiento de los órganos administrativos del Estado, establecen el ejercicio de las facultades que al Poder Ejecutivo le corresponden, ordenan al personal adscrito al mismo.
- c) **Autónomos:** cuando no derivan de una ley sino de la propia Constitución.
- d) **de Necesidad:** cuando surgen para hacer frente a las situaciones de emergencia en el país.

### 5.3.7 La Jurisprudencia

La jurisprudencia es la interpretación habitual, constante y sistemática que llevan a cabo los tribunales competentes con motivo de la resolución de los asuntos que son sometidos a su jurisdicción, sosteniendo el mismo criterio en un cierto número de casos concretos.

Todos los criterios jurisprudenciales suministran al Derecho los elementos necesarios de interpretación, firmes, detallados y definidos, de las normas jurídicas -entre ellas las de carácter administrativo-, explicando en

muchos casos las causas de las reformas introducidas a las leyes respectivas y a sus reglamentos.

La jurisprudencia que en materia administrativa establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en la Sala correspondiente, es obligatoria para ésta última -en tratándose de la que decreta el Pleno-, así como para todos los Tribunales que tengan competencia en materia administrativa como lo son: los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal, y obviamente los Tribunales Administrativos.

La Ley de Amparo -reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, establece que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o sus Salas, así como los Tribunales Colegiados de Circuito pueden hacer jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario.<sup>92</sup>

La importancia que tiene la jurisprudencia en materia administrativa radica, en que a través de ella, el Poder Judicial de la Federación juzga la constitucionalidad de las leyes administrativas -que son de orden público e interés social- ello puede traer como consecuencias que al pronunciarse respecto de una ley con tal carácter del citado Poder, éste la modifique o la

---

<sup>92</sup>Cfr artículo 192 de la Ley de Amparo.

deje sin efecto al declarar su inconstitucionalidad, ya que la observancia de la jurisprudencia es de carácter obligatorio para los juzgadores.

### 5.3.8 Las Circulares

Las circulares son disposiciones expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa que van dirigidas a los servidores públicos de menor jerarquía, en las cuales los primeros establecen los principios técnicos o prácticos que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa y la debida aplicación de las disposiciones legales; en ellas se dan instrucciones a los inferiores sobre el régimen interno de las oficinas, su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores el sentido de las disposiciones legales ya existentes. De esta manera, la finalidad de las circulares es comunicar el criterio de la autoridad superior a sus diversas dependencias en sí, pues constituyen una opinión de los superiores jerárquicos en relación con los reglamentos.

Las circulares no son una fuente directa del Derecho Administrativo, pero definitivamente influyen, se relacionan y derivan de las disposiciones administrativas como lo son las leyes y sus reglamentos; a pesar de que son disposiciones de carácter general, no contienen normas de carácter jurídico y su ámbito de validez es interno pues provienen de distintos funcionarios facultados para emitirlos. Como es lógico el contenido de las circulares no debe ir mas allá de lo establecido por ley o el reglamento sobre el que versen. Y en vista de lo anterior, es que se distinguen dos clases de circulares a saber:

- a) Las constituidas por instrucciones dadas por los superiores sobre la conducta que deben seguir o el criterio aplicable en el funcionamiento de la dependencia.
  
- b) Las constituidas por disposiciones de carácter general, emitidas por los funcionarios administrativos facultados, con la finalidad de que las personas conozcan como deben de conducirse o aplicar los ordenamientos administrativos en el cumplimiento de sus obligaciones.

## **CAPÍTULO VI**

### **INSTITUCIONES QUE INTEGRAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA MEXICANA**

#### **6.1 Planteamiento**

Una vez que han sido analizadas las características y la base legal que sustentan a los diversos órganos con que cuenta la Administración Pública Federal, es necesario realizar un estudio de aquellos que fungen como rectores de la Centralización -materia de análisis en el presente estudio-.

Y dada la magnitud del aparato administrativo centralizado en nuestro país, únicamente serán abordadas las instituciones más representativas de la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana.

## 6.2 La Presidencia de la República (Poder Ejecutivo Federal)

José María Luis Mora en el siglo XIX definió al Poder Ejecutivo como “un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de ese poder, que jamás podrá constituirse de otra manera.”<sup>93</sup>

Ya hemos mencionado que el Poder Ejecutivo en México, recae en un sólo individuo denominado “**Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**.”<sup>94</sup>

Hoy día y por regla general, la mayoría de las Constituciones precisan los requisitos que debe satisfacer una persona para ser titular del Poder Ejecutivo, cual es el procedimiento para el nombramiento del titular de dicho poder, cuanto dura su periodo de mandato, quien lo sustituye en caso de falta y obviamente, las facultades y obligaciones que tiene a su cargo.

Al respecto, México no es la excepción, ya que en el Capítulo III del Título Tercero de la Constitución General de la República están señaladas las

---

<sup>93</sup> **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO (TOMO VII)**. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1981 pp. 189-200

<sup>94</sup> V. artículo 80 Constitucional.

características, facultades y obligaciones que tiene el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Así, el Presidente de la República como autoridad pública legítima es considerado como la máxima autoridad en nuestro país; ello se debe a la naturaleza jurídica que ha guardado su figura, en virtud de que él es considerado como Primer Mandatario o la Máxima Magistratura en el país.

Lo anterior queda por demás corroborado en virtud de que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es **Jefe de Estado y Jefe de Gobierno**. Es el Jefe de Estado porque encabeza al mismo -no es el mandante sino el mandatario-. Es el Jefe de Gobierno porque encabeza al gabinete y con ello dirige la acción gubernamental -siendo una especie de Primer Ministro como en otros sistemas jurídicos-.<sup>95</sup> Es por ello que el Presidente de la República en nuestro país asume tanto el poder de decisión como el de dirección en la función ejecutiva.

### **6.2.1 Atribuciones Legales del Presidente de la República**

A pesar de que el titular del Ejecutivo en un acto del más alto contenido cívico protesta su cargo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 de nuestra Ley Fundamental; con la fórmula: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las

---

<sup>95</sup>TENA RAMÍREZ, Felipe DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Edit. Porrúa. México 1993 p 78



leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande” -protesta que sustituyó el antiguo juramento religioso utilizado todavía en la jura de la Constitución de 1857-; el ejercicio de su función dista mucho del contenido de esa jura.

Esto viene a colación, en vista de que la función administrativa del Poder Ejecutivo, como órgano de gobierno, es el manejo de los recursos del Estado. Por ello es que el Presidente de la República, para poder cumplir con su labor -la obtención del bien público de la sociedad-, necesariamente cuenta con diversas atribuciones para desempeñar su función.

La experiencia de México ha mostrado que muchas veces las facultades desmedidas del Poder Ejecutivo van hacia un camino distinto de la obtención del bien común, dirigiéndose sus intereses favoritivamente hacia ciertos sectores. Esta característica, propia del sistema político mexicano del siglo XIX, se debió a que las atribuciones del Ejecutivo no estaban previstas en ninguna norma jurídica.

Es por ello que las múltiples atribuciones con que cuenta el titular del Ejecutivo fueron elevadas al marco de la Constitución para que no pudiesen ser fácilmente modificadas. Y al ser establecidas primeramente en la Carta Magna, las leyes ordinarias de igual forma las contemplan en un segundo plano. Lo anterior constituye principalmente un freno del Poder Legislativo

hacia el Poder Ejecutivo -con lo cual y en teoría-, el Presidente de la República no puede ir más allá de lo que las leyes le permiten. Un ejemplo de esto es el refrendo ministerial, por virtud del cual el Secretario de Estado correspondiente según el asunto de que se trate, deberá firmar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo, para que éstos sean obedecidos.<sup>96</sup>

Así pues, de entre las facultades y obligaciones en materia administrativa con las que cuenta el titular del Ejecutivo Federal, señaladas en la Constitución destacan las siguientes:

- a) Facultades en el procedimiento legislativo (promulgar las leyes).
- b) Ejecutarlas -de ahí el nombre de Ejecutivo-, por medio de los Reglamentos que al efecto establezca.
- c) Nombrar o designar a una amplia gama de funcionarios; en éste sentido encontramos dos tipos de nombramientos:
  - los absolutamente libres: Secretarios de Estado, Procurador General de la República; y
  - los sujetos a la ratificación del Senado: Ministros y Agentes Diplomáticos, Empleados Superiores de Hacienda, Cónsules Generales, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la

---

<sup>96</sup>V. artículo 92 Constitucional.

Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- d) La dirección de las negociaciones diplomáticas -a través de los representantes del país en el exterior designados por el Ejecutivo Federal- para celebrar tratados internacionales, el reconocimiento a gobiernos extranjeros, ruptura de relaciones diplomáticas, declaraciones de política internacional, el voto del país ante organismos internacionales.
- e) El control de los Tribunales Agrarios, del Trabajo y Administrativos.
- f) La Celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación.

Por lo que respecta a las leyes ordinarias, éstas igualmente otorgan al Presidente de la República múltiples facultades de naturaleza política, económica y social. A manera de ejemplo podemos mencionar a las siguientes:

- g) El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal -como: PEMEX, CFE, IMSS, ISSSTE, Ferrocarriles Nacionales, Caminos y Puentes Federales, CONASUPO, etc.-, otorgado por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

- h) La participación en el proceso económico que le asegura la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- i) El control y diseño de la política monetaria a través de la Ley Orgánica del Banco de México.
- j) La regulación y el control de la inversión extranjera por medio de los mecanismos establecidos en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- k) La intervención en el sistema educativo nacional por la SEP, mediante la Ley Federal de Educación.
- l) La intervención en los medios de comunicación masiva por el otorgamiento y revocación de concesiones para los canales de radio y televisión, así como su inspección y vigilancia, con apoyo de la Ley Federal de Radio y Televisión.

### **6.2.2 Unidades Administrativas de la Presidencia de la República**

El órgano denominado Presidencia de la República cuenta con una serie de unidades administrativas de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación creadas por el propio Ejecutivo,<sup>97</sup> para auxiliar directa e inmediatamente al mismo. Estas unidades administrativas, a pesar de que no

---

<sup>97</sup>Cfr. artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

se consideran Secretarías de Estado, tienen una estructura y una organización similar a ellas, pero con la diferencia, de que se crean por acuerdos del C. Presidente.

Lo anterior obedece a las necesidades y circunstancias que le subsisten al C. Presidente para lograr el eficaz y eficiente ejercicio de su función como Jefe de Gobierno, esto es, de Jefe de la Administración Pública. Dichas unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación son:

- Oficina de la Presidencia.
- Secretaría Particular.
- Secretaría Privada.
- Secretaría Personal.
- Estado Mayor Presidencial.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Secretariado Técnico del Gabinete.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Dirección Administrativa.

### **6.3 Las Secretarías de Estado**

Previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el nombre de Secretaría de Estado, se hace referencia a cada una de las ramas

de la Administración Pública Federal Centralizada que dependen directamente del Presidente de la República.

### **6.3.1 Naturaleza Jurídica**

Las Secretarías de Estado, conocidas también con el nombre de dependencias -ya que su trabajo lo realizan bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República- surgen en función del conjunto de servicios y demás actividades que el Gobierno Federal debe proporcionar, asegurado con ello la acción del mismo en la ejecución de las leyes de carácter administrativo.

Así, la existencia de las Secretarías de Estado se debe a la necesidad que tiene el Ejecutivo de distribuir sus competencias en órganos específicamente creados con funciones **político-administrativas**, los cuales obedezcan a las necesidades que plantee el propio país y en las cuales pueda ejercer un control por medio de los representantes de dichas Secretarías, que son los Secretarios de Estado.

### **6.3.2 Organización de las Secretarías de Estado**

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el trámite y resolución de los asuntos en que tienen competencia las Secretarías de Estado -otorgados por las leyes y reglamentos que cada una de ellas tiene-, corresponde originalmente a sus

titulares. Éstos, de acuerdo con el Principio de la División del Trabajo, se auxilian por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezcan los reglamentos interiores que tenga cada Secretaría.<sup>98</sup>

Cada reglamento, de forma expresa asigna a cada uno de los citados funcionarios su esfera de competencias, que obviamente, deben ser ejercidas por dichos titulares. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual señala: “en el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”

Asimismo, los titulares de las Secretarías de Estado pueden adscribir orgánicamente a sus unidades administrativas y de servicios de apoyo administrativo -en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios- establecidos en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior. Los acuerdos por los cuales

---

<sup>98</sup>V. artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas, igualmente se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

### **6.3.3 Funcionamiento de las Secretarías de Estado**

Según lo establece el artículo 19 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el titular de cada una de las Secretarías de Estado debe expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el funcionamiento de la propia Secretaría.

Dichos manuales deben contener la información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general también deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

### **6.3.4 Competencia de las Secretarías de Estado de Acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos del orden administrativo, contará con las siguientes dependencias:



DEPENDENCIA	FUNCIÓN
Secretaría de Gobernación (SG)	Lleva la política interior del país, respecto de las relaciones del Ejecutivo Federal con los otros poderes y las Entidades Federativas.
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	Dirige el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomático y consular para proteger a los Mexicanos que se encuentren en el extranjero.
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	Organiza al ejército y fuerza aérea nacionales y sus reservas, así como el servicio militar nacional.
Secretaría de Marina (SM)	Organiza a la Armada y sus reservas para custodiar la soberanía nacional en las aguas territoriales.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Es la rectora de la política Fiscal del país, encargándose también de la recaudación de contribuciones.
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Lleva la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

<p>Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)</p>	<p>Regula el uso, aprovechamiento y desarrollo sustentable de los recursos naturales que corresponden a la Federación, promoviendo el ordenamiento ecológico del territorio nacional.</p>
<p>Secretaría de Energía (SE)</p>	<p>Conduce la política energética del país y la actividad de las entidades paraestatales relacionadas con la misma.</p>
<p>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)</p>	<p>Vigila la industria, el comercio exterior e interior, la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.</p>
<p>Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)</p>	<p>Formula y vigila el cumplimiento de la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo mexicano.</p>
<p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)</p>	<p>Conduce las políticas y programas del gobierno Federal para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, el correo y los telégrafos.</p>
<p>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)</p>	<p>Inspecciona el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con el presupuesto de egresos de la federación, y emite las normas para controlar a la Administración Pública Federal.</p>

Secretaría de Educación Pública (SEP)	Organiza el sistema educativo nacional en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas por ella.
Secretaría de Salud (SS)	Lleva la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	Vigila la aplicación de las normas en materia del trabajo contenidas en el 123 Constitucional y en la ley federal del trabajo; procurando el equilibrio entre los factores de la producción.
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	Su cometido es aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, las leyes agrarias y sus reglamentos.
Secretaría de Turismo (SECTUR)	Es la encargada de formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.

#### 6.4 Los Departamentos Administrativos

Los Departamentos Administrativos son un claro ejemplo del Derecho Vigente y No Positivo. A pesar de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aún los contempla, en la actualidad los Departamentos Administrativos son inexistentes; éstos -al igual que las Secretarías de

Estado-formaban parte prominente del Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal Centralizada a su cargo.

#### **6.4.1 Naturaleza Jurídica**

Los Departamentos Administrativos fueron creados por el Ejecutivo Federal para atender aquellas cuestiones administrativas de carácter eminentemente **técnico**, en razón de que ciertos servicios que eran proporcionados por el gobierno, demandaban en mayor medida una atención técnica y no tanto política como en el caso de las Secretarías de Estado -en las que por lo general, siempre imperan circunstancias y móviles políticos-.

Así, y en cierta medida las cuestiones políticas quedaban relegadas a un segundo plano en la estructura de los Departamentos Administrativos, no obstante su dependencia directa al Presidente de la República.

#### **6.4.2 Organización de los Departamentos Administrativos**

Como lo dispone el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “al frente de cada Departamento Administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.”

El trámite y resolución de los asuntos en que tenían competencia los Departamentos Administrativos -de manera análoga con las Secretarías de Estado-, correspondía originalmente a sus titulares, funcionarios y demás auxiliares, en los términos que sus respectivos reglamentos interiores establecían expresamente;<sup>99</sup> dichos reglamento interiores expedidos por el Presidente de la República, eran los que determinaban las atribuciones de sus unidades administrativas, así como las suplencias de sus titulares.

### **6.4.3 Funcionamiento de los Departamentos Administrativos**

El titular de un Departamento Administrativo debía expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento; su contenido -entre otras cosas- tenía la información sobre la estructura orgánica del Departamento Administrativo y las funciones de sus unidades, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establecían; debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación.<sup>100</sup>

### **6.5 Distinción entre Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos**

Al señalar la naturaleza jurídica de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, apuntamos que las primeras tienen funciones

---

<sup>99</sup>Y artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>100</sup>Cfr. artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

**político-administrativas** producto de las necesidades que plantea el país; y que los Departamentos Administrativos atienden cuestiones **técnico-administrativas**.

De esta forma, cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos deben formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos;<sup>101</sup> pero para el ejercicio de las funciones en que tienen competencia sus respectivos titulares se efectúan por acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal. Con ello las funciones de los Departamentos Administrativos se politizaban.

Actualmente los Departamentos Administrativos han desaparecido de la estructura administrativa mexicana, ello seguramente se debe a las condicionantes políticas que imperan hoy por hoy en nuestro país, siendo una verdadera lástima que el fomento y desarrollo de actividades a cargo del Gobierno Federal que requieren una perspectiva técnica para su desarrollo - como la salud, la explotación racional de los recursos naturales, el desarrollo del agro y otras funciones-, hayan sido llevadas por el Presidente de la República -rector máximo de la Administración Pública Federal- al terreno político.

Siguiendo esta línea es necesario apuntar que las Secretarías de Estado por su naturaleza política se han desarrollado y servido en gran medida a los intereses de quienes han ocupado la titularidad del Ejecutivo Federal, desde

---

<sup>101</sup>V artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

los inicios de la Guerra de Independencia de México. Y a pesar de que el artículo 10º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la letra dispone que “las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna”; las Secretarías de Estado han jugado un papel más importante que el de los Departamentos Administrativos en el ejercicio de sus respectivas funciones -ignorando lo preceptuado por la propia ley-, de ahí que los últimos hayan desaparecido.

## **6.6 La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está presidida por un Consejero Jurídico que depende directamente del Presidente de la República -ya que es nombrado y removido libremente por éste-.

### **6.6.1 Competencia**

Dada la importancia que el Presidente de la República otorgó a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal -que como veremos tiene una serie de atribuciones de primer nivel en la Administración Pública Federal Centralizada-, su esfera de competencias fue plasmada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 43 establece cuáles son

los asuntos a los que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, corresponde su despacho.

Dicha esfera de atribuciones por su naturaleza misma, puede ser clasificada en administrativas y legislativas. Y aunque ésta última de acuerdo a la Teoría de la División de Poderes -que analizamos con anterioridad-, formalmente no le corresponde, materialmente interviene en el proceso legislativo del que es competente el propio Ejecutivo Federal.<sup>102</sup>

En virtud de ello, es necesario abordar las atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en ambos sentidos.

### **6.6.2 Funciones Administrativas**

Entre las funciones de carácter eminentemente administrativo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se destacan las contempladas en el artículo 43 fracciones I, III V, VI, VII, VIII, IX y X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- a) Prestar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.
  
- b) Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.

---

<sup>102</sup>V. Supra



- c) Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 Constitucional.
- d) Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.
- e) Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- f) Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.
- g) Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las Entidades Federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.
- h) Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en

los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.

### **6.6.3 Funciones en el Proceso Legislativo**

El citado artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones II y IV faculta a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para intervenir en el proceso legislativo de la siguiente forma:

- a) Sometiendo a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República en todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras; dándole opinión sobre dichos proyectos.
- b) Revisando los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

Asimismo y según lo establecido por el artículo 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, todas las dependencias del Ejecutivo Federal deben enviar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del

Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar.

Se exceptúan a lo anterior, las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y aquellos casos de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República, los cuales serán sometidos al Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica.

Asimismo, tanto las dependencias como entidades de la Administración Pública Federal deben proporcionar oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la información y apoyo que esta última requiera para el cumplimiento de sus funciones.

## CAPÍTULO VII

### LAS TECNOLOGÍAS DEL PODER: PERSPECTIVAS PARA EFICIENTAR LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA MEXICANA

#### 7.1 Consideraciones Sobre la Sociedad Mexicana Actual

En el desarrollo del presente trabajo de investigación hemos apuntado que la **Administración Pública** es una organización de acciones de gobierno tendientes a la realización de diversas finalidades que, no tan sólo son establecidas por el orden jurídico del Estado, sino que también son resultado de las decisiones que los gobernantes toman a la luz de las necesidades sociales y que se concretizan en diversos proyectos.

Para lograr sus cometidos, la Administración Pública requiere forzosamente del **elemento humano** que es el que realizará las distintas funciones administrativas en beneficio de la sociedad en la cual vive. Es por

ello que la idea de Administración Pública no debe ser considerada únicamente como una **institución estatal** o **aparato de Estado**.

De ahí que los gobernantes Estatales revisen los modos y formas que guarda la Administración Pública para acreditar su función de dirigir, pues como dijo Heráclito **“todo fluye y nada está en reposo”**<sup>103</sup> -un planteamiento vigente hoy por hoy que se traduce, entre otras cosas, en la importancia que debe tener para el Gobierno revisar la situación que guardan capacidades y establecer sus limitaciones-. En una etapa de grandes y continuas transformaciones como la que se vive hoy día, los Estados luchan para no quedar a la zaga de las mismas. Son transformaciones que ponen a prueba su capacidad para encarar, superar y estabilizar las exigencias sociales. Y es en tal sentido, donde radica la importancia de la vida institucional de los gobiernos y específicamente de la integración de su agenda de trabajo.

Actualmente los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que hay problemas que consiguen despertar más que otros la atención del gobierno mismo. Baste recordar que aunque la vida pública es accesible a todos los ciudadanos, no todas las demandas sociales que se generan merecen ser consideradas como problemas públicos.

---

<sup>103</sup> COBO, Dióodoro IDEAS Y DOCTRINAS ECONÓMICO - SOCIALES Y POLÍTICAS México 1962 p

El Estado Mexicano no ha escapado de todo este contexto y dentro de la etapa de cambios que se desarrollan en su seno, la Administración Pública también ha tenido que evolucionar -a pesar de que la Administración Pública, por costumbre, había sido concebida como una función producto de la estructura, marco legal y político que se gesta en nuestro país-. Consecuentemente, la Administración Pública Mexicana ha puesto en un primer plano a sus elementos humanos -mejor conocidos como **administradores públicos**-, los cuales realizan y ejecutan de manera directa las acciones que el gobierno lleva a cabo en aras de satisfacer las necesidades colectivas.

Quienes dirigen a la Administración Pública en nuestro país, toman decisiones que enfrentan alternativas u opciones de acción, cálculos y previsiones de la cadena de efectos que cada alternativa u opción de acción conlleva objetiva e inexorablemente. Asimismo, las experiencias obtenidas por los funcionarios públicos son almacenadas en bancos actualizados de información que permiten conocer los recursos y medios disponibles para definir la factibilidad de los fines y los efectos que éstos produzcan y, una vez que estas han elaboradas serán los **administradores públicos** quienes las lleven a la práctica.

En virtud de lo anterior, es preciso que los métodos del gobierno de nuestro país sean eficaces toda vez que la **eficacia** del conjunto de acciones administrativas -dirigidas con inteligencia- dan como resultado el logro de objetivos que conjugan libertad, democracia, justicia y bienestar, que

demanda una sociedad como la nuestra. De lo contrario las acciones de Gobierno se encontrarían en una etapa de obsolescencia que únicamente se presenta cuando los rendimientos de la Administración Pública se rezagan frente a los cambios sociales y particulares-.

En efecto, cuando un Estado tiene capacidades de gobierno obsoletas se infiere que: su Gobierno enfrenta situaciones novedosas con estrategias regulares y comunes; que ante el surgimiento de nuevos actores sociales responde con criterios burocratizados para tratar de contenerlos; que la energía ciudadana se organiza con autonomía rebasando los intentos administrativos para impedirlo; que lo imprevisto cimbra, desconcierta y alerta a sus políticas; que su Administración Pública continua siendo ritualista y celosa del vigor de la vida privada y pública; que la gobernabilidad está dada por el control de la política en unas cuantas manos; que se revela una disminución sensible en los márgenes de gobernabilidad y una reproducción de desconfianza ciudadanas en lo que es y realiza el Gobierno; por citar sólo algunos casos.

En México, por regla general, han sido las fases negativas de las distintas crisis por las que ha atravesado el país, el principal motor impulsor que hace que el Gobierno tome conciencia de que sus métodos se apoyan en un patrón de obsolescencia. De esta manera resulta obvio que, frente a los impactos negativos de la obsolescencia de las acciones del Gobierno Mexicano, nuestros dirigentes deben revisar y replantear sus acciones.

En este contexto, se debe apuntar que la política gubernamental de nuestro país se constituye en la actualidad como un medio de la Administración Pública; es por ello que el concepto de Administración Pública es sumamente complejo ya que implica en su contenido lógico la unidad de los dos momentos de política y administración: la **institución estatal** y el **proceso administrativo**.

Así pues, dadas las nuevas relaciones que existen entre la sociedad moderna -también denominada **sociedad abierta**- y el Estado, la **Estructura de Poderes** tiene que reestructurarse tomando en consideración el cálculo, la correlación, la regulación y la modulación de las fuerzas protagónicas conformadas por los diferentes sectores de la sociedad.

Esta es la sociedad de nuestro tiempo, en la que nos desarrollamos y en donde buscamos horizontes inmediatos; una sociedad que precisa la libertad y la creatividad de los individuos así como de sus organizaciones privadas y públicas que se vislumbra como la clave para conseguir la prosperidad del país al conseguirse el bienestar común al que aspira toda sociedad

Gobernar una sociedad abierta con orientación democrática implica no sólo la optimización de las **políticas públicas**, sino también el uso de nuevas **tecnologías de poder** como son la **gerencia pública** y la **gerencia social**; mismas que explicaremos en los siguientes párrafos. Sin lugar a dudas, la utilización de éstas para mejorar los rendimientos de la acción gubernamental



en favor de la vida pública, es una excelente opción para lograr una mayor eficiencia en la Administración Pública Federal Centralizada de nuestro país.

## 7.2 El Nuevo Rumbo de las Políticas Públicas

**Gobernar es una tarea intensa que exige que los métodos de gobierno sean democráticos y estén impulsados a través de la concertación y la participación ciudadana.** Es por ello que un Estado que tenga un régimen sin contenido liberal y Constitucional -en el cual no se garantice la expresión plena de la opinión pública, la participación de las organizaciones ciudadanas en los asuntos de interés común, la igualdad entre los individuos y sus grupos, así como la participación amplia, plural y democrática de la sociedad- es un Estado que está condenado a la debacle.

En virtud de lo anterior es que en la actualidad varios países han emprendido las llamadas "Reformas del Estado" -incluyéndose en este grupo nuestro país- que tienen por objeto racionalizar las Instituciones de Gobierno y su actividad sustantiva; poniéndose de esta forma a prueba la capacidad del Gobierno para sobrevivir en la intensidad del cambio político, económico, tecnológico y cultural que sufre día con día el orbe.

Así pues, la concepción moderna para dirigir a la sociedad en los marcos de la democracia y pluralidad ha de ser correlativa a las exigencias de los diversos sectores sociales. En efecto, los gobiernos democráticos son el ámbito natural en que se desarrollan las **Políticas Públicas**, concomitantes

con los valores de la pluralidad y la participación ciudadana -en este sentido radica la importancia de que un Gobierno Central, como el de nuestro país, encamine su rumbo en este contexto-. Por lo anterior, resulta claro que las políticas públicas responden a los imperativos de la racionalidad progresiva, esto es, a la necesidad de que los gobiernos mejoren continuamente sus capacidades de conducción en contexto competitivos, plurales y abiertos.

Ahora bien, cuando se hace alusión a la idea de Políticas Públicas, éstas no deben ser ideadas como aquellas políticas tradicionales de gobierno -formuladas por el Poder Ejecutivo a través de acuerdos cerrados, gremiales y corporativos que no toman en cuenta la opinión de los actores involucrados en ellas-, sino por el contrario, las Políticas Públicas deben ser conceptualizadas como una Tecnología de Poder utilizada por el gobierno con el propósito de publicitar el proceso de toma de decisiones relacionadas con el bien común que incorpora opiniones, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar la calidad de vida de la sociedad -el reto mayúsculo que los Gobiernos de todo el mundo enfrentan hoy día-.

Consecuentemente, tanto el Gobierno como los grupos privados y públicos son actores claves para alcanzar el éxito que la implementación de este tipo de políticas promete. Sin embargo, el tipo de contexto nacional, sus tiempos, condiciones, apoyos u obstáculos, son factores determinantes para que la implementación de las Políticas Públicas sea impulsada con creces.

**Las Políticas Públicas constituyen una de las mejores opciones para gobernar en contextos plurales y democráticos.** En este sentido, la concepción moderna para dirigir la sociedad en los marcos de la democracia y pluralidad ha de ser correlativa a la preeminencia de utilizar políticas que tengan un significado público como lo es el hecho de gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos; esto parece exigir dos requisitos: **gobernar por políticas y gobernar con sentido público.**

De acuerdo con lo expuesto, para que se den este tipo de políticas, es necesario que los gobernantes sean elegidos democráticamente, pues la elaboración de políticas compatibles con el Marco Constitucional y substanciadas con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, no modifican arbitrariamente las libertades, oportunidades y utilidades de los ciudadanos, ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Es aquí donde se encuentra la teleología de las Políticas Públicas que deben buscar un aumento en la calidad de vida de los ciudadanos, conjugando tanto al bienestar económico como la vigencia plena de los valores que postulan la libertad, la igualdad, la democracia y la justicia social -conceptos eminentemente humanísticos-.

En un gobierno como el de nuestro país, los problemas públicos son atendidos principalmente a través de la formación de un **Plan Nacional de Desarrollo** -la Agenda de Trabajo del Gobierno Federal- que deja en claro la existencia de problemas que consiguen despertar, más que otros, la atención

del gobierno mismo. En una etapa de grandes y continuas transformaciones como la que vive México, el gobierno debe buscar la manera de no quedar a la zaga de las mismas; y en vista de ellas, se ponen a prueba las limitaciones del gobierno para encarar, superar y estabilizar las crisis.

**La utilización de Políticas Públicas en México dará mejor orden y racionalidad a la acción del gobierno -en particular a la Administración Pública Federal Centralizada-; de esta forma se podrá hacer frente a los diversos problemas públicos de cara a las demandas en competencia -que nacen del conflicto de intereses- así como a las demandas que luchan para ser reconocidas unas con relación a otras.**

Estas exigencias que a diario se aprecian en nuestro país tienen su origen en el ámbito de la vida particular de determinados sectores -que buscan que sus problemas adquieran un rango público para que sean institucionalizadas por los gobiernos- y a pesar de que las políticas públicas no deben ser producto de planteamientos historicistas ni del determinismo que trata de explicar el desarrollo y las contradicciones de la sociedad con hechos regulares y predecibles; han de incluirse en las distintas áreas en que las Políticas Públicas tienden a desarrollar su propia estructura y procesos políticos, sus elites y sus relaciones de grupo.

En lo referente a la elaboración de las políticas, cabe destacar que no se agotan en el seguimiento y cumplimiento de procedimientos lógicamente preestructurados, ya que su fin no es crear una revolución en el sistema

gubernamental. Se trata más bien de conjugar diversas acciones que den como resultado un curso de acción donde concurren fuerzas no gubernamentales y las mismas instancias de gobierno; con ello, las áreas de políticas o de actividad gubernamental se constituirán en un bien público.

Por otra parte, **la elaboración de Políticas Públicas no implica que sus procesos sean concluyentes y sin variación, ya que dichas políticas no se hacen de una vez por todas sino que se hacen y rehacen sin cesar**, dicho en otras palabras, su elaboración es un proceso de aproximaciones sucesivas en relación con algunos objetivos deseados que también van cambiando a la luz de nuevas consideraciones. Este punto resulta sumamente importante para la Centralización Administrativa, en vista de que ésta podría desarrollar eficazmente sus planes y programas de gobierno -que por lo general, una vez presentados son inmutables-.

**La implementación es la prueba fundamental de las políticas públicas.** Es un proceso donde concurren capacidades, organización, información, tecnologías e inventiva heurística llevar a cabo aquello que se ha decidido cumplir, es decir, es un proceso que pone a prueba la capacidad para llevar a cabo la acción de gobierno tomando en consideración las diversas facetas de la vida pública.

Este es el momento en que las decisiones del gobierno se traducen en el cumplimiento de lo que se ha acordado; que no debe ser considerado como una consecuencia donde el gobierno hace o intenta hacer todo, sino que por el

contrario, se categoriza la implementación de aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos -tanto públicos como privados- con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos para traducir las decisiones en propuestas operativas, así como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños.

**De este modo, las Políticas Públicas contribuyen a la existencia del Buen Gobierno e imprimen al Estado un contenido público que evita tanto la burocratización y la estatización de los problemas sociales, así como los del sector gubernamental o público; permitiendo que la vida ciudadana sea más activa, productiva y próspera.**

Por su flexibilidad, las políticas públicas son consecuentes con los valores de pluralidad y la participación ciudadana, ya que el pluralismo político deviene a su vez de políticas. Este es el estilo Administrativo que debe perfeccionar un Estado Democrático y de Derecho como el Mexicano.

### **7.3 La Gerencia Pública**

Continuando con este orden de ideas, podemos apuntar que toda reforma estatal es siempre una modalidad del cambio moderno. Por ello, cuando los esfuerzos de un Gobierno toman un nuevo rumbo o bien se reforman, es imprescindible llevar a cabo una evaluación con sus métodos de gobierno y administración.

En este sentido encontramos a otra **Tecnología de Poder** denominada **Gerencia Pública**, una alternativa útil para enfrentar las realidades inéditas por las que atraviesa un Estado y su capacidad de Gobierno. Asimismo, la Gerencia Pública es idónea para institucionalizarse en el espacio de la Administración Pública de un país como el nuestro; de esta forma el Estado asume el carácter de promotor de los esfuerzos que la sociedad emprende, convirtiéndose asimismo en coordinador de los agentes sociales - compartiendo con ellos los costos e iniciativas para que su vida pública no decaiga y sea útil y productiva-.

**La Gerencia Pública tiene como objeto de estudio lo relativo a la vida pública.** No se trata de una Gerencia que sea homóloga a la de la esfera privada ya que la Gerencia Pública es, por el contrario, una Gerencia que se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Dicho en otros términos es una Gerencia comprometida con los fines públicos y con los objetivos sociales que el gobierno tiene que llevar a cabo; una gerencia para enfrentar acontecimientos no previstos en las agendas de gobierno y para dar tratamiento democrático a los problemas y necesidades sociales.

A diferencia de la **Gerencia Ortodoxa**, la Gerencia Pública se caracteriza no sólo porque administra y aprovecha recursos, sino porque lleva a cabo un perfil novedoso, creativo y estratégico para abordar contextos, conflictos y escenarios que el paradigma de la gerencia ortodoxa -la del

proceso administrativo de la empresa privada- no consideraba en la visión de los problemas sociales y públicos.

En consecuencia, la Gerencia Pública será la que administre parte de las Políticas Públicas -de ahí su importancia en los sistemas de organización- es una Gerencia de Políticas que implica un enfoque estratégico, una visión totalizadora, una prospectiva de largo plazo. Por ello es que una de las características fundamentales de la Gerencia Pública estriba en que ésta no elude ni trata de reprimir la incertidumbre, sino que considera a esta en un horizonte de tiempo para enfrentarla.

**La Gerencia Pública es una tecnología necesaria para agilizar la resolución de las diversas peticiones que las personas gestionan al propio Gobierno.** En México, acorde con lo establecido por el artículo 8º de nuestra Carta Magna, cualquier persona puede ejercer el Derecho Subjetivo Público de Petición -siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa debiéndole recaer a ésta, un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario- y al respecto, está por demás comentar la lentitud con se despacha cualquier trámite que se realiza ante una dependencia del Gobierno Federal; distando mucho de lo consignado por la Constitución en cuanto al tiempo para resolverlo.

**Con la instauración de la Gerencia Pública se pueden efficientar los servicios que la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana**



**presta.** Dichos servicios por regla general agrupan todos aquellos rubros que son relevantes para el desarrollo de la sociedad nacional -los cuales son abordados por el Poder Ejecutivo Federal y su estructura-; rubros tales como la administración de las dependencias encargadas de cuidar la salud, la seguridad, la educación, los servicios urbanos, la explotación racional de los recursos naturales, fomentar el crecimiento del sector agropecuario así como el de las industrias, etc.

En este mismo sentido, también pueden quedar comprendidas dentro de la Gerencia Pública: las empresas públicas, la dirección de pequeñas y medianas empresas, el desarrollo administrativo regional, la administración de la ciencia y la tecnología -las cuales por su extensión merecen ser objeto de un estudio aparte-.

**Otra de las ventajas de la Gerencia Pública es que proporciona un enfoque interdisciplinario.** En un país configurado por una diversidad de estructuras complejas, es necesario hacer diferentes análisis en torno a los problemas que se presentan en las mismas; de esta manera, al efectuarse el proceso de integración de los resultados arrojados por los diversos estudios, el Gobierno puede tener una perspectiva simultánea de diversas variables políticas, económicas, culturales, organizacionales, tecnológicas, etc. -éstas han de ser las expectativas que persiga un gobierno como el de México-.

En esta línea es importante destacar que; ante los cambios sociales caracterizados no sólo por su mayor complejidad, sino por su creciente

incertidumbre; es necesario que se produzca un tránsito en el trabajo que desempeña el Gobierno, que irá de simplemente administrar los **Recursos Públicos**, a gerenciarlos.

**Con la Gerencia Pública es posible ajustar el presente a partir del futuro.** La nueva gerencia no agota su cobertura y eficacia en el proceso de planificar, coordinar, organizar, dirigir y controlar; tampoco tiene como punto de partida y culminación el Proceso Administrativo. Este tipo de Gerencia recoge experiencias de trabajo, explora realidades, ajusta y reajusta procesos, reconoce desaciertos; en sí, es una gerencia de aprendizaje donde el método del ensayo y error es uno de sus puntos fundamentales para entender y valorar su contenido y calidad heurística.

Con la Gerencia Pública el Gobierno Federal de México podrá evaluar sus acciones no sólo mediante criterios cualitativos -que son importantes en cuanto a resultados finales-. No puede desconocerse que indicadores tales como rendimientos, viabilidad, beneficio, impacto y ejecución de las políticas gubernamentales deben recobrar su importancia ya que, en una sociedad donde la ciudadanía es activa, la falta de ponderación y de estimación en los costos de las decisiones trae consigo reacciones sociales que no están dispuestas a tolerar ineficiencias recurrentes.

**Por su cobertura, la Gerencia Pública no se agota en su potencial y capacidades llamadas instrumentales.** Por el contrario, como hemos analizado anteriormente, las aplica para identificar, diagnosticar, medir y

evaluar los contextos cambiantes, plurales y exigentes que hay en la sociedad abierta como lo es la nuestra.

#### 7.4 La Gerencia Social

La cosmovisión cristiana, altruista y paternalista que se confirió tradicionalmente al Estado para lograr el desarrollo económico y social, sin lugar a dudas propició la creación de diversas Instituciones Administrativas a cargo del Gobierno para que se encargasen de formular y ejecutar programas de bienestar social.<sup>104</sup> Sin embargo, la pervivencia de la desigualdad y la injusticia social deja de manifiesto que una mayor acción burocrática no resuelve los males estructurales como la pobreza.

Con el argumento del “Estado de Bienestar” y de la “Sociedad Industrial” las actividades productivas también han dado un giro importante. Se acude ahora a una forma de producción caracterizada por los microprocesadores y la robótica las cuales eliminan del mercado las fuerzas de trabajo humano, en virtud de que cada día se amplían y expanden plantas industriales automatizadas casi por completo. Además, las formas tradicionales de producción son desplazadas sin la opción de ser recicladas en los nuevos sistemas formales de la economía y más aún, sin crear otras opciones para su supervivencia.

---

<sup>104</sup>En México, la Secretaría de Desarrollo Social es un claro ejemplo de ello.

Nos encontramos en el final de la sociedad industrial moderna y estamos a punto de ingresar a una nueva: la etapa de la **sociedad postindustrial** -en la cual existe un cambio importante en los sistemas de producción y en las condiciones de vida-. Con las nuevas tecnologías basadas en la información y el conocimiento como la computación y las telecomunicaciones -que han sido reacomodadas en la relación de los factores de la producción- los mercados laborales van desapareciendo toda vez que la productividad y eficiencia de las empresas se puede alcanzar con pocos empleados; la consecuencia de ello no sólo se traduce en el desempleo, sino también en el crecimiento de los renglones de pobreza. En este sentido, la acción gubernamental tiene como función moral combatir el deterioro de la calidad de vida social.

Y aunque parezca irónico -dentro de este esquema tecnológico que perjudica a la sociedad- las **Tecnologías de Poder** ofrecen otra alternativa a los Gobiernos para que mejoren este panorama social que se presenta a nivel mundial: la **Gerencia Social**.

**La Gerencia Social se encuentra inscrita en los procesos relacionados con la calidad de vida de la sociedad y en virtud de ella un Gobierno puede dar el tratamiento adecuado a las diversas cuestiones que le corresponden respecto del bienestar social.** De ahí que la gerencia social se destaque como una tecnología gubernamental que atiende las desigualdades, injusticias y marginación social, en el seno de la vida económica actual.

**La Gerencia Social es un tipo de Gerencia que no es altruista ni caritativa; menos paternalista.** Uno de los postulados centrales de la Gerencia Social es que los males de la pobreza tiene que atacarse con mejores acciones de gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los grupos que la padecen; es una gerencia que alude al realismo de la vida social y económica, tanto en los beneficios a distribuir como de las desigualdades a erradicar.

**La Gerencia Social encara los problemas de la pobreza con otra óptica.** Es una gerencia que no toma como regencial el protagonismo estatal y burocratizante para combatir males sociales como la desnutrición, la falta de trabajo, de vivienda, de salud y educación. Es una gerencia que alude únicamente a los resultados -sin ser Maquiavélica- y no a la toma de decisiones adoptadas cupularmente por el Gobierno, las cuales transitan por filtros administrativos movidos por camarillas burocráticas -tal y como ocurre en nuestro país-.

**La Gerencia Social es un tipo de Gerencia que se puede aplicar en una sociedad abierta como la mexicana** -sociedad en donde las políticas estatizantes han mostrado su ineficiencia-. Esto significa que las tutelas de antaño y los privilegios clientelares impulsados por el Gobierno para obtener el llamado Estado de Bienestar, no son válidas en momentos en que la escasez de los recursos públicos no permite el diseño unilateral de las políticas de bienestar.

En una economía pública como la sostenida en México durante el último tercio del siglo XX, se establece una relación de costos compartidos. Por un lado tenemos que el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos es correlativa al derecho que éstos tienen para solicitar beneficios públicos; por el otro, cuando el gobierno tiene ante sí ciudadanos que cumplen con sus responsabilidades tributarias, se encuentra más comprometido a responder con eficiencia las exigencias y reclamos sociales.

En tal sentido es de hacerse notar que lo característico de este tipo de relaciones, es que la economía pública se desenvuelve no tanto por el derrotero de la demanda de las contribuciones que la sociedad haga al Estado, sino por la extensa oferta de cargas que el Estado impone a sus habitantes; y que deben de cumplir dado su deber de contribuyente para financiar el gasto público.<sup>105</sup> De esta forma, al ser la economía pública el ámbito propio de la sociedad abierta, los esfuerzos para conseguir el bienestar no son los mismos que correspondieron al Estado de Bienestar.

Así pues, la diferencia principal entre la Gerencia Social y las Políticas Estatizantes del Bienestar, consiste en que estas últimas disciplinan los males con medidas e Instituciones Administrativas sin resultados provechosos; mientras que la propia Gerencia Social postula que deben ser los programas gubernamentales los que atiendan, de manera directa y con la participación de quienes la padecen, los avatares sociales más peligrosos como la pobreza y el desempleo -en virtud de ello se hace innecesario la creación de estructuras

---

<sup>105</sup>V. artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

burocráticas que lejos de ayudar a resolver los males sociales, entorpecen su solución-.

### **7.5 Instauración de los Niveles Gerenciales en la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana**

Una vez analizadas las sociedades activas o abiertas -como la sociedad mexicana- es necesario señalar que la función de la Administración Pública Federal no puede fincarse en la regularidad y previsión de los hechos políticos y sociales -que vienen a ser un aspecto formal que prescribe realidades de manera pulcra y lógica- ya que sería insuficiente cualquier acción del gobierno para afrontar los cambios y reacomodos que una etapa tan dinámica como la presente, exige.

En el paradigma de las Ciencias Gerenciales la función del Gobierno rebasa la mera concepción de las técnicas administrativas y da énfasis a la creación y aplicación de diversas tecnologías. La categoría de “**tecnología**” se refiere a un tipo de conocimiento cuya utilidad y aplicación debe orientarse a transformar y mejorar las condiciones de vida en los aspectos productivos y de servicios tendientes a obtener el bienestar social.

Con las Gerencias Pública y Social los valores de la racionalidad no se enfatizan *a priori*, sino que son medidos y evaluados en razón de resultados conseguidos. Por eso es que la Administración de **Políticas Públicas** en el

marco de ambas Gerencias, se traduce como un avance significativo para el tratamiento de los problemas de la sociedad.

Hoy día ya no es suficiente que las acciones de las Dependencias del Gobierno Federal se circunscriban únicamente con los recursos humanos que les son asignados por la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, debiendo dejar de ceñirse a lo previsible.

En este sentido, es consubstancial para las Gerencias Pública y Social el hecho de establecer una comunicación directa con los actores e interlocutores que participan en la vida pública, pues es el acercamiento del Gobierno a la sociedad, el espíritu por el cual se conciben.

Es por eso que los Gerentes Públicos y Sociales deberán conversar, escuchar, negociar y hacer frente a los problemas del país, tomando en consideración la importancia que tienen los diversos grupos y sectores en la estructura de la sociedad. Deben ser gerentes sensibles y concertadores para atender la lucha de los contrarios, evitando que las tensiones lleguen a situaciones críticas e irresolubles.

En esta lógica, los Gerentes Públicos y Sociales tendrán mayor contacto real y vivencial con los sectores en conflicto, rompiéndose así las tradicionales relaciones entre las cúpulas directrices del Gobierno y la Administración Pública -casi inexpugnables para cualquier persona ajena a las mismas-.



El trabajo de concertación y negociación de estos gerentes implica que se construya una red de apoyo lo más extendida y diversificada con sólidos puntos de contacto que dé fluidez a la aplicación de las decisiones; una red basada en trueques, relaciones de presión directas o encubiertas en múltiples procesos sectoriales basados en juegos de intereses -que en conjunto-beneficien a la sociedad y constituyan parte del engranaje mediante el cual el Estado consiga y mantenga el bien público que debe perpetuar en todo momento.

Es por ello que en el presente trabajo se propone y concluye que las funciones de **Gerencia Pública** y de **Gerencia Social** deben ser tomadas en consideración por el Ejecutivo Federal -especialmente por su Consejería Jurídica- para **eficientar** la Estructura Administrativa Federal Centralizada del país.

Ahora bien, ambas Funciones Gerenciales deben materializarse en cada una de las dependencias que están a cargo de la Administración Pública Federal Centralizada Mexicana; para ello se necesita que ambas figuras - Gerentes Públicos y Sociales- sean contemplados dentro de la ley en comento y particularmente dentro de sus artículos 14 y 15 -que son los numerales que establecen a la amplia gama de funcionarios y empleados con que cuenta cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, respectivamente- mediante el procedimiento legislativo correspondiente

Siguiendo este orden de ideas -y siendo un poco más ambicioso con esta propuesta- se podría establecer un artículo expreso que sintetice todo lo expuesto con anterioridad, en el cual se estableciera un perfil académico y laboral para las personas que desempeñasen los cargos Gerenciales Públicos y Sociales y se delimitara la esfera de atribuciones de cada uno de los referidos Gerentes.

Asimismo, sería necesario que cada uno de los reglamentos internos que regulan la estructura y funcionamiento de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos -éstas últimas dependencias que como hemos mencionado se encuentran actualmente en desuso-, así como sus manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; sufrieran su respectiva modificación en lo referente a la instauración de los Gerentes Públicos y Sociales, detallando con mayor exactitud sus perfiles, potestades y asuntos en los que tengan injerencia, según la dependencia de que se trate.

Con la instauración de ambos sistemas gerenciales, creemos que los planes y programas de gobierno serán aún más viables. Esto sólo lo podremos saber una vez que se hayan establecido aquéllos dentro de la estructura humana y organizacional de las diversas dependencias del Gobierno Federal y su éxito estará dado por el correcto desempeño que cada una de las personas designadas como gerentes realice de su encargo.

## CONCLUSIONES

1ª. Inexorablemente las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los métodos de gobierno secretos, excluyentes y sectoriales que hoy día existen, están condenados a desaparecer en virtud de que en el futuro inmediato su misma ineficiencia acarreará el castigo electoral impío y la hostilidad política inexpiable de la sociedad que gobiernan. En este sentido hay que tener presente que la misión actual de los Estados es supletoria del esfuerzo de los particulares y que sólo aparece cuando ese esfuerzo no existe, ó bien existiendo, es insuficiente para satisfacer los intereses de la colectividad; avocándose entonces los **Servicios Públicos** sobre el particular. De esta manera, la existencia de los Servicios Públicos no implica la exclusión de los particulares en el desarrollo de los mismos, toda vez que el Estado no debe suprimir la actividad privada.

2ª. Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, hemos visto que la **Administración Pública** tiene dos vertientes. Por un lado representa a la **Institución Estatal** que destaca su naturaleza funcional para fines políticos, y por el otro, refleja el **Proceso Administrativo** en el cual se aprecia la naturaleza eminentemente administrativa de las acciones y

funciones del Gobierno, orientadas igualmente por fines políticos -y cuyo estudio corresponde a la **Ciencia Administrativa**-.

De ahí que al tratar de establecer los objetos de conocimiento de la Administración Pública, se muestren los límites de un concepto que privilegia las técnicas de administración y deja a un lado el hecho de que, dichas técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, sino que está legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones y que además, opera para la realización de fines gubernamentales que le son autoritariamente predados por el Marco Jurídico Estatal.

3ª. En este orden de ideas, el Constituyente Mexicano de 1917 tomando en cuenta la lucha de intereses políticos que se habían gestado a lo largo de la conformación del Estado Mexicano durante el siglo XIX, trató de determinar al máximo las potestades del Poder Ejecutivo en nuestra Carta Magna. El espíritu de lo anterior consistió básicamente, en defender a los posesionarios de la soberanía nacional de esa época de posibles intereses mezquinos. No obstante, la mayoría de las Leyes Secundarias creadas durante los dos últimos tercios del siglo XX, y sobre todo las de carácter administrativo, fueron ampliando enormemente las atribuciones y facultades del Ejecutivo Federal al amparo de la Constitución -situación que dista mucho de los ideales sobre los cuales fue concebida-.

4ª. Consecuentemente, el sistema de gobierno en México adquirió el carácter de los regímenes Presidencialistas, dado que el titular del Poder

Ejecutivo Federal se transformó en la pieza clave de la mayoría de nuestras instituciones **jurídico-políticas**. De esta forma, en el **Supremo Poder de la Federación** tiene preeminencia la figura del Presidente de la República sobre los Poderes Legislativo y Judicial; esto ha sido el producto de las amplias Facultades Constitucionales y Legales del Ejecutivo Federal, de un Poder Legislativo tradicionalmente cortesano del Presidente de la República, de un Poder Judicial integrado por elementos sugeridos por el propio Ejecutivo, así como, por el control total que este último tiene sobre el conjunto de órganos que integran a la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal Mexicana.

5°. Actualmente los Gobiernos trabajan en beneficio de la sociedad que cada día acrecienta sus relaciones con el Estado en cualquiera de sus facetas de supraordenación, coordinación o subordinación; es por eso que las sociedades modernas han sido denominadas "**Sociedades Abiertas**". Éste tipo de sociedades surgen en contraposición a las "**Sociedades Cerradas**", propias de los métodos de gobierno totalitarios que se caracterizan por la falta de acciones racionales y razonables de sus gobernantes -que se manifiestan a través de estatismos proféticos, cenáculos burocráticos, la hegemonía de ciertos grupos, la práctica de castas, la prédica de tabúes y en donde el individuo es desvalorizado por las costumbres y relaciones sociales de una cooperación mal entendida, en favor del interés y bienestar común-, mediante las cuales se niegan las capacidades individuales.

6ª. Una sociedad abierta -como lo es la sociedad mexicana- tiene que ser gobernada en atención a su complejidad crecientemente pública; complejidad nacida de la diferenciación, especialización e interdependencia de sus instituciones de gobierno, estructuras sociales y los roles consuetudinarios de ambos. En una sociedad donde la vida ciudadana es activa, las funciones del gobierno -y especialmente las de índole administrativa- deben desarrollarse en la misma medida en que la sociedad participa, coopera y es corresponsable. Es por ello que una sociedad como la nuestra gobernar es una tarea intensa, pues se pone de manifiesto que los métodos de gobierno deben ser democráticos e impulsados a través de la concentración y la participación ciudadana.

7ª. Todo lo anteriormente expuesto debería ser considerado por un gobierno como el de nuestro país, ya que contiene un resultado conceptual que engloba todos aquellos elementos y momentos sin los cuales no existiría la Administración Pública como tal y especialmente una de sus variables que es la centralización -que se yerguen como un fenómeno histórico-. De esta manera, los métodos que justifiquen la actuación de cualquier Sistema de Gobierno tienen que caracterizarse por un alto grado de racionalidad progresiva para no caer en el contexto de las Sociedades Cerradas, y al mismo tiempo hacer posible la reforma de las instituciones gubernamentales sin el empleo de la violencia; usándose en todo momento la razón para reajustar las instituciones e idear otras nuevas.

Y toda vez que la sociedad abierta se caracteriza por tener como centro de sus valores fundamentales al individuo, el uso de las “**Tecnologías de Poder**” contribuiría ineluctablemente a que -a través de una mayor institucionalización de la libertad y seguridad de los individuos; el ejercicio de la crítica; la responsabilidad personal; la confianza en la razón para contribuir a la creación y reforma de las instituciones que tienen por objeto garantizar el orden, la civilidad, la democracia y la justicia; así como la posibilidad de aprender de los errores cometidos- imperara nuevamente el humanismo.

En este sentido, las **Políticas Públicas**, la **Gerencia Pública** y la **Gerencia Social** son Tecnologías de Poder; pero del poder inteligente que saben incorporar la opinión ciudadana al gobierno; toman en cuenta que la acción del Estado en nuestros días se realiza en el ámbito de una Sociedad Abierta. En circunstancias concomitantes con lo anterior, la utilización de las Tecnologías de Poder en nuestro país -especialmente por la Administración Pública Federal Centralizada- indiscutiblemente mejoraría las acciones de gobierno, en lo referente a la satisfacción de las demandas sociales, que tienen como teleología el **bien público**.













## BIBLIOGRAFÍA

## Obras Consultadas:

- 📖 AGUILAR VILLANUEVA, Luis. LOS OBJETOS DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Revista de Administración Pública No. 54. INAP. México 1983.
- 📖 BOBBIO, Norberto. DEMOCRACIA: DE LOS MODERNOS, DE LOS ANTIGUOS Y DE LOS POSTREROS. Revista ESTE PAÍS. México, Diciembre de 1994.
- 📖 BOBBIO, Norberto. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. POR UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA. F.C.E. México 1998.
- 📖 BOBBIO, Norberto y Bovero Michelangelo. ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLÍTICO. Edit. Grijalbo. México 1985.
- 📖 BOBBIO, Norberto y Bovero Michelangelo. SOCIEDAD Y ESTADO EN LA FILOSOFÍA POLÍTICA MODERNA. F.C.E. México 1987.
- 📖 BONNIN, Carlos Juan. COMPENDIO DE LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN. F.C.E. México 1965.
- 📖 BOVERO, Michelangelo. LOS VERBOS DE LA DEMOCRACIA. Revista ESTE PAÍS. México, Abril de 1998.
- 📖 COBO, Diódoro. IDEAS Y DOCTRINAS ECONÓMICO - SOCIALES Y POLÍTICAS. México 1962.







- 📖 **CÓRDOVA, Arnaldo. SOCIEDAD Y ESTADO EN EL MUNDO MODERNO.** Edit. Grijalbo. México 1986.
- 📖 **CORTIÑAS PELÁEZ, León. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO.** Edit. Porrúa. México 1994.
- 📖 **DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO.** Edit. Noriega Limusa. México 1991.
- 📖 **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.** Real Academia Española de la Lengua. Madrid 1999.
- 📖 **DROR, Yehezkel. LA CAPACIDAD DE GOBERNAR.**
- 📖 **ENCICLOPEDIA HISPÁNICA.** Encyclopaedia Britannica Publishers Inc. México 1992.
- 📖 **FLORIS MARGADANT, Guillermo. DERECHO ROMANO.** Edit. Esfinge. México 1995.
- 📖 **FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO.** Edit. Porrúa. México 1997.
- 📖 **GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO.** Edit. Porrúa. México 1987.
- 📖 **GUERRERO OROZCO, Omar. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** Edit. Harla. México 1992.
- 📖 **MAQUIAVELO, Nicolás. DISCURSOS SOBRE LA PRIMERA DÉCADA DE TITO LIVIO.** F.C.E. México 1983.
- 📖 **MAQUIAVELO, Nicolás. EL PRÍNCIPE.** F.C.E. México 1977.
- 📖 **MARX, Carlos. EL DIECIOCHO BRUMARIO DE LUIS BONAPARTE.** Edit. Grijalbo. México 1975.

-  **PICHARDO PAGAZA, Ignacio. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.** INAP - CONACYT. México 1984.
-  **PORRÚA PÉREZ, Francisco. TEORÍA DEL ESTADO.** Edit. Porrúa. México 1999.
-  **POULANTZAS, Nicos. PODER POLÍTICO Y CLASES SOCIALES EN EL ESTADO CAPITALISTA.** Edit. Siglo XXI. México 1989.
-  **REVISTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** INAP. varios números.
-  **SARTORI, Giovanni. INGENIERÍA CONSTITUCIONAL.** F.C.E. México 1995.
-  **SARTORI, Giovanni. LA POLÍTICA.** F.C.E. México 1992.
-  **SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO.** Edit. Porrúa. México 1992.
-  **TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.** Edit. Porrúa. México 1993.
-  **TOCQUEVILLE, Alexis de. EL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA REVOLUCIÓN.** F.C.E. México 1978.
-  **VARIOS AUTORES. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1981.
-  **UBALLE BERRONES, Ricardo. LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA VIDA ESTATAL.**
-  **WEBER, Max. ECONOMÍA Y SOCIEDAD.** FCE. México 1988.

-  **WEBER, Max. EL POLÍTICO Y EL CIENTÍFICO** FCE. México 1992.

**Legislación Consultada:**

-  **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Edit. Porrúa. México 2000.
-  **LEY DE AMPARO.** Edit. Delma. México 1998.
-  **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** Edit. Porrúa. México 1997.
-  **LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.** Edit. Porrúa. México 1997.