

La Administración Pública en un Estado Federal, cuenta con tres esferas de competencias que son: La Federación, las entidades federativas y el municipio y que como todo elemento del Estado, necesita organizarse, para realizar su actividad de manera eficaz y adecuada. De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal.

### ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- 1.1. Realice las lecturas que se presentan en la unidad.
- 1.2. Elabore su propio concepto de la administración pública.
- 1.3. Elabora un resumen de cada una de las tres esferas de competencia de la administración pública.
- 1.4. Realice un cuadro sinóptico donde aparezcan las semejanzas que existe en los tres niveles de competencia de la administración pública
- 1.5. Realice un cuadro sinóptico donde aparezcan las diferencias de los tres niveles de competencia de la administración pública
- 1.6. Elabora un resumen de la forma en que están compuestas tanto la administración pública centralizada como la paraestatal
- 1.7. Elabora un esquema que represente la jerarquización de la administración pública federal centralizada

### Objetivos particulares:

- Comprender la competencia jerárquica que existe en la Administración Pública: Federal, Estatal y Municipal.

-

Explicar las diferentes formas de organización administrativa: centralización, descentralización, empresa pública o Sociedad Mercantil de Estado.

### CONTENIDOS

#### II. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- 2.1. La Administración Pública en sus tres ámbitos de competencia.
- 2.2. Integración de la Administración Pública.
- 2.3. La Administración Pública Centralizada. Órganos desconcentrados.
- 2.4. La Administración Pública Paraestatal. Organismos descentralizados.

Fichas Bibliográficas de los documentos

Documentos	Fichas
2. A.	ACOSTA ROMERO, Miguel, <b>Teoría General de Derecho Administrativo,</b> Textos Universitarios, México, 1973, Págs. 9-20.
2. B.	MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., <b>Derecho Administrativo, Vol.3</b> Harla, México, Págs. 118-119
2. C.	DELGADILLO, Luis H., <b>Elementos de Derecho Administrativo,</b> <b>1er Curso</b> 2ª edición, Limusa, México, 2001, Págs. 41-52, 111-129, 133-149.

#### 2.1 La Administración Pública en sus tres ámbitos de Competencia.

2. A.	ACOSTA ROMERO, Miguel, <b>Teoría General de Derecho Administrativo,</b> Textos Universitarios, México, 1973, Págs. 41-52.
-------	--

[...] CAPÍTULO V. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Su noción en los ámbitos federal, estatal y municipal.

La administración pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro,<sup>36</sup> acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre.

Desde los tiempos más lejanos de la historia ha existido administración pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía<sup>37</sup> En China, 500 a. C.,

<sup>36</sup> Colmeiro, Manuel, Derecho' administrativo español, 3ª edición, Madrid, 1865, t. 1, p. 8

<sup>37</sup> Montet, Pierre, la vida cotidiana en el antiguo Egipto, Ed., Mateu ,p.277

existió un manual de administración y gobierno <sup>38</sup>En Grecia y en Roma también se aprecian estructuras administrativas <sup>39</sup>

Desde luego en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más. La administración pública moderna ha visto ampliada cada vez su estructura y funciones que, podríamos decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado.

Es un hecho que la administración pública día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuentan para ello. Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la administración pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Para hacer frente a esas actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y vemos así que surgen nuevas secretarías y departamentos de Estado o bien nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración y la empresa pública, sector al que autores como James W. Landis <sup>25</sup> han denominado un nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado, que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.

Es así como la administración pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas, acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre que la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal, como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la administración pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y, sobre todo, regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos, que no tienen una estructura perfectamente definida.

Otro factor muy importante de la moderna administración, es el elemento humano: la burocracia.

Existen diversas corrientes contemporáneas sobre la noción de la administración pública<sup>26</sup>:

1. *Concepción jurídica*. Ha sido en Europa, especialmente en la Escuela Administrativa Alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas, sobre el Derecho Administrativo, a partir de supuestos relativos al Estado de Derecho con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la ingerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la administración pública, por la otra.

2. *Concepción de productividad*. En los Estados Unidos se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, transplantándolas a la técnica de la administración pública.

3. *Concepción burocrática*. Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Parten de Máx Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

4. *Concepción política*. Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adoptan de hecho no coincide con lo que los textos consagrados de administración enseñan.

5. *Concepción psicológica*. La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad deben ser estudiadas exhaustivamente por la administración pública, a fin de adecuarse las necesidades cambiantes.

6. *Concepción integral*. En nuestra opinión, el tomar en cuenta únicamente un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia nos da una visión incompleta de la moderna administración pública, por ello tendremos que estudiarla desde varios puntos de vista..

*Administración Pública*. En nuestra opinión es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del ejecutivo tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales, b) Elementos patrimoniales, e) Estructura jurídica, y d) Procedimientos técnicos.

La administración pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista dinámico.

En nuestra opinión, desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él. Orgánicamente la administración pública federal está constituida por el presidente de la república y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas y sociedades mercantiles de Estado.

<sup>38</sup> Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 17

<sup>39</sup> Galván Escobedo, José. Tratado de administración general, Publicaciones Esapoc, San José, Costa Rica, 1962 .p. 19

<sup>25</sup> Landis, James W., El poder administrativo, Ed. de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1951.

<sup>26</sup> Pérez de Acosta, Carolina, Historia de las ideas sobre la administración pública; Trabajo del doctorado en Derecho, UNAM, México, 1968.

La administración pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Igualmente podría agregarse lo mismo del municipio en cuanto al Ayuntamiento.

Desde el punto de vista dinámico, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que, forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos, y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de enlazarlos y coordinarlos jerárquicamente.

Al respecto, John M. Pfiffner nos dice:

Se ha tratado de enfatizar la naturaleza técnica de la administración pública norteamericana y particularmente la relación interdependiente con la sociedad democrática a la que sirve. La administración pública se aprecia como parte de un largo proceso social en el que la Política los principios éticos y la lucha por el poder constantemente están presentes. Es conveniente tener en cuenta la filosofía que puede facilitar la fusión de la administración pública con un programa científico y político a la vez.

Un gran gobierno es el sello distintivo del moderno estado confrontado por la inseguridad y la vasta complejidad de una sociedad urbana y industrial; el hombre constantemente ha recurrido al estado para los servicios y asistencia esenciales en busca de la solución de los problemas, contemporáneos; el control público y el desarrollo de todos los aspectos; de la actividad de la sociedad son vitales puntos de vista que conciernen y deben ser estudiados bajo la égida del estado.

Es indudable que la administración es un proceso general que caracteriza todo esfuerzo colectivo dado la medida y la compleja técnica de las modernas instituciones; la administración está particularmente interesada en el arte de coordinar, puede ser definitiva como la organización; y la dirección de recursos materiales y humanos para alcanzar los medios deseados en este aspecto. La administración es un concepto universal, una parte de toda empresa grande o pequeña, los elementos de organización, procedimientos y la actitud que con su esencia aparecen en la universidad, en el ejército, en las corporaciones privadas y en el gobierno en varios grados se puede apreciar en cada uno un sistema de jerarquía, un sentido de unidad corporativa inspirada por conceptos

comunes de misión, una línea de autoridad encaminados a alcanzar el máximo calculable de métodos. El conocimiento administrativo incluye; planeación, dirección coordinación y control, cada uno de ellos es esencial al esfuerzo organizado; sin embargo, la administración pública tiene encomendada la formulación y el establecimiento de políticas públicas que son conducidas en su fases más altas por los cuerpos políticos representativos. La política pública enunciada en la ley provee el marco adecuado dentro del cual la administración debe funcionar.<sup>27</sup>

La administración pública viene a constituir Un sector del Estado, una; parte de él, o sea, el Poder Ejecutivo y los órganos que dependen en forma directa o indirecta de él, o sea centralizada, desconcentrada, descentralizada, y las empresas de Estado.

La administración pública, para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

#### *Clasificación de la administración pública*

---

<sup>27</sup> Pfiffner, John M.: Public Administration, R. Vance Prethuis The Ronald Press Co., Nueva York. 1953, p. 3



1. La administración activa es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico. La contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos de aquél, que lesionen los intereses de éstos. Éste es un concepto muy propio de la doctrina francesa; ejemplo de tribunales administrativos en México los tenemos en el Tribunal Fiscal de la Federación y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (creado por ley publicada en el D. O. de 17 de marzo de 1971).

2. La administración directa es la que se ejerce por los órganos centralizados dependientes del Poder Ejecutivo, según veremos más adelante. La administración indirecta es la que se realiza a través de organismos, descentralizados y empresas de participación estatal.

Las clasificaciones comprendidas en los números 3 y 4 serán objeto de estudio detenido en posteriores capítulos, por eso lo remitimos a ellos para su explicación.

## CAPÍTULO VI. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Sus diferencias con la organización política

Formas de organización de la administración pública. Organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo.

La administración pública, como todo elemento del Estado, necesita: ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la administración pública, de buscar formas organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades mercantiles y empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al derecho proporcionar el marco jurídico para ellas.

El hecho de que se señalen las anteriores formas de, organización administrativa no significa que no puedan surgir otras completamente distintas o que inclusive se den variantes de las ya expuestas, puesto que en este sentido creemos que no hay cuestiones de dogmatismo; pues, según veremos, en la esfera municipal, para su administración, se han ensayado más formas y técnicas que las ya apuntadas.

Las formas de organización de la administración pública no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de gobierno, pues estas últimas se, refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y la segunda a los órganos que ejercitan el poder en el más alto rango (Ejecutivo; Legislativo y Jurisdiccional); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la administración pública o sea Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen directa e indirectamente.

La forma centralista de gobierno que se da, por ejemplo en la República Francesa, no es equivalente a la centralización administrativa, forma de estructura del Poder Ejecutivo.

*La organización administrativa.* Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder Ejecutivo directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección, y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Antes de entrar al estudio de cada una de las formas que adopta la administración pública, creemos conveniente dar un concepto de lo que entendemos por órgano del Estado y órgano de la administración pública o unidad administrativa.

*Órgano del Estado.* Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un juzgado de distrito, etcétera.

*Órgano de la administración o unidad administrativa.* Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, por ejemplo: una secretaría de Estado, un departamento de Estado, una comisión intersecretarial, etcétera. Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una secretaría o a una sección de la misma.

CAPÍTULO VII. Centralización administrativa. Relación jerárquica. Poderes y deberes que la determinan.

Para el tratadista argentino Villegas Basabilbazo<sup>28</sup>, la centralización administrativa significa la concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo.

*Concepto.* La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las secretarías y departamentos de Estado y de

subordinación en el orden interno, por lo que respecta, a los órganos de cada secretaría y departamento de Estado.

Esa unidad se aprecia a través de la relación jerárquica, que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública y establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados, e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos.

La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, leyes orgánicas y especiales que regulan la actividad de cada unidad administrativa, reglamentos interiores de trabajo, circulares, decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la administración pública federal; y por similares disposiciones tratándose de las entidades federativas y municipios.

La relación jerárquica trae como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce, y dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

La mayoría de los autores coincide en que la relación jerárquica implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que expresan con el nombre de "poderes" entre el superior y el inferior, aun cuando en nuestra opinión es una relación bilateral que entraña derechos y deberes correlativos, entre las personas que desempeñan, como titulares los cargos públicos, ya sean funcionarios o empleados.

Los poderes que implica la relación jerárquica son:

1. Poder de decisión;
2. Poder de nombramiento.
3. " mando;
4. " revisión;
5. " vigilancia;
6. " disciplinario;
7. " para resolver conflictos de competencia;

1. *Poder de decisión.* Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Decidir es ejecutar un acto volitivo para resolver en sentido positivo o negativo o de abstención.

<sup>28</sup> Villegas Basabilbazo, Benjamín, Derecho Administrativo, Tipográfica Editora Argentina, 1949. t. u. p.

El poder de decisión es amplísimo, pues va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la administración pública, hasta las cuestiones de mero trámite, entrañan el ejercicio de ese poder. Se decide el nombramiento de los funcionarios, la utilización de los medios materiales de la administración, el destino de los inmuebles, la actividad de los inferiores, la tónica de la legislación administrativa, la respuesta que se da a las peticiones de los particulares, etcétera.

Las decisiones más trascendentales se originan en el titular del Poder Ejecutivo y, en escala descendente, se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

2. *Poder de nombramiento.* El presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos, nombra a los secretarios de Estado, jefes de departamentos, gobernadores de los Territorios, Procurador General de Justicia, también a los directores de los principales organismos descentralizados y empresas de Estado.

El nombramiento se hace atendiendo a la capacidad, a los conocimientos, prácticos o técnicos, etcétera; es la facultad de nombramiento una cuestión subjetiva que impone obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el presidente; es, además, de una relación jurídica, una relación personal. La facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el presidente y funcionarios frente al presidente; además, conserva su facultad de libre remoción.

3. *Poder de mando.* Es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito a través de memorando, oficios, circulares, acuerdos, telegramas. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior.

Se discute hasta dónde debe obedecer el funcionario inferior, si debe ser ciegamente o escoger él; en este caso él sería el que gobernara y en el primero llegaría hasta la comisión de delitos.

El poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si está dentro de sus facultades, de su competencia y dentro de las horas de servicio, en los empleados de base. Sino es obedecida la orden da lugar a la terminación del nombramiento o sea el cese.

4. *Poder de revisión.* Es la facultad que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

Sobre este poder de revisión se ha creado en la doctrina lo que se llama recurso administrativo de revisión que es diferente al poder de revisión; en éste se actúa por autoridad propia y en el recurso siempre es a petición de parte interesada y conforme a un procedimiento establecido en Ley.

5. *Poder de vigilancia.* Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar materialmente o jurídicamente a los subordinados. Cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas con relación a los particulares.

6. *Poder disciplinario.*-Es consecuencia de los Poderes de vigilancia y de revisión; de este poder deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento.

7. *Poder para resolver conflictos de competencia.* Puede suceder que exista conflicto de competencia, por ejemplo: entre la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Hacienda, sobre la importación de ciertos artículos; el presidente tiene la facultad de decidir a quién corresponde la competencia, a través de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958).

Puede ser también que dentro de una secretaría dos oficinas planteen conflictos de competencia. Entonces corresponde resolverlo al secretario, mediante acuerdo.

A través de estos poderes se logra la unidad de acción, de mando, coordinación de todos los órganos de la administración pública para realización de los fines del Estado.

*Órganos que integran la administración pública centralizada, su composición, atributos y organización interna*

Se dice que ya en Roma Constantino estableció una verdadera centralización con numerosos funcionarios de diferentes categorías que actuaban siempre con carácter de delegación del emperador.

El número y composición de las unidades administrativas centralizadas es muy variable. Pudiera preguntarse cuál sería el número ideal de secretarios de Estado o ministros; resulta difícil contestar esta interrogante.

En Inglaterra en el siglo XIX el número de ministros varió entre doce y quince. En México fueron entre cuatro y ocho. En Inglaterra en el mes de julio de 1966, existían 23 ministros pertenecientes al gabinete y 27 ministros no pertenecientes al gabinete, además

de un número variable de ministros subalternos y a los que denominan en ocasiones secretarios.

En Francia, en mayo de 1967 había un primer ministro, cinco ministros de Estado, un ministro delegado, 15 ministros y tres secretarios de Estado parece ser que la distinción entre el ministro y el secretario de Estado en los regímenes francés e inglés, es que el primero forma parte del gabinete y el segundo no.

En los Estados Unidos de América, el primer gabinete de George Washington, constaba de cuatro secretarios de Estado; el gabinete de la misma nación, a fines de 1968, constaba de doce miembros; el Procurador General y los secretarios de Comercio, Agricultura, Trabajo, Salud, Educación y Bienestar, Transportes, Defensa, Tesoro, de Estado, del Interior, de la Vivienda y Desarrollo Urbano y el Administrador General de Correos<sup>29</sup>.

Es difícil precisar teóricamente el número de secretarios o ministros que deben integrar la administración central, ya que ello depende de muy diversos factores, como son: la magnitud del Estado en su territorio, población y desarrollo económico, el contenido de la actividad de éste, y las metas que se proponga.

La evolución de la administración pública ha impuesto paralelamente la creación de nuevos elementos administrativos, el avance de la ciencia y la técnica ha hecho que la maquinaria administrativa crezca muy sensiblemente en el aspecto descentralizado y creemos se impone un estudio a fondo de la administración pública actual para darle una estructura acorde con las necesidades y tendencias de la vida social moderna. En México así lo ha reconocido el titular del Poder Ejecutivo en su tercer informe de gobierno, el 1º de septiembre de 1967 en que planteó la necesidad de una reforma a fondo de la administración pública federal, para lograr una equilibrada e inteligente distribución de las facultades, entre las diversas dependencias del poder público, precisando sus atribuciones y procedimientos para hacerla moderna, ágil y eficaz.

Asimismo, en los EE. UU., el presidente de dicho país, nombró el 5 de abril de 1969 un comité de cinco miembros que debía proponer la reorganización del gobierno y mejorar su eficiencia, de acuerdo con las cambiantes exigencias de hoy; este comité se encargará de plantear soluciones a corto y largo plazo en relación a las dificultades de funcionamiento en relación a los 150 departamentos, agencias, oficinas, juntas y comisiones gubernamentales. Se busca mejorar la maquinaria administrativa en los aspectos federales, estatal y municipal<sup>30</sup>.

La administración pública puede ser apreciada desde tres puntos de

vista

## 1I FEDERAL

1. Presidente de la República
2. Secretarías de Estado
3. Departamentos de Estado
4. Gobiernos del D. F. y Territorios
5. Procuraduría General de Justicia de la República y Ministerio Público Federal
6. Organismos desconcentrados
7. Organismos descentralizados
8. Empresas públicas y sociedades mercantiles de Estado.

## 2. LOCAL

1. Gobernador
2. Secretario General de Gobierno
3. Oficial mayor
4. Tesorero
5. Procurador de justicia y Ministerio Público Local
6. Organismos desconcentrados
7. Organismos descentralizados
8. Empresas públicas y sociedades mercantiles de Estado locales.

## 3.- MUNICIPAL

1. Ayuntamiento
2. Presidente municipal
3. Síndicos y regidores por materias
4. Tesorería municipal
5. Organismos descentralizados
6. Empresas municipales [...]

<sup>29</sup> Revista Time, 20 de diciembre de 1968, Vol. 92, Núm.25, p.12

<sup>30</sup> Diario Excélsior, 6 de abril de, 1969, p. 3

2. B. MARTINEZ MORALES, Rafael I.,  
**Derecho Administrativo, Tomo 3,**  
Harla, México,  
Págs. 118-119.

## 2.2. Integración de la Administración Pública.

### [...] FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del poder ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo; ya sea que ese titular se llame presidente, primer ministro, gabinete, gobernador o ayuntamiento. Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; como se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.

La ciencia del Derecho administrativo estudia usualmente tres formas de organización administrativa:

- 1 La centralización.
- 2 La Desconcentración, y
- 3 La Descentralización.

Estas tres formas habrán de analizarse con cierto detalle en las voces correspondientes.

El Derecho mexicano vigente establece las siguientes formas de organización de la administración pública (el art. 90 constitucional únicamente utiliza el primer y tercer vocablos).

- Centralizada,
- Desconcentrada, y
- Paraestatal, dividida en:

- a) Organismos descentralizados;
- b) Empresas de participación estatal mayoritaria;
- c) Empresas de participación estatal minoritaria, y
- d) Fideicomisos públicos.

Cada una de estas figuras deberá ser estudiada por separado en los lugares que les corresponda según el orden alfabético seguido en esta obra, baste por ahora indicar alguna nota de identificación, de manera general y aproximada:

1. Centralización. Los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo;
2. Desconcentración. Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica, y
3. Paraestatal. Corresponde a la forma llamada en doctrina, descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto. Como se indicó en nuestro derecho existen cuatro clases de éstos órganos paraestatales, los que, según se indica en su oportunidad, están regulados por diversas disposiciones y pueden adoptar variados esquemas en lo que se refiere a su origen, funcionamiento y sus objetivos. [...]

## 2.3 La Administración Pública Centralizada. Órganos Desconcentrados.

2. A. DELGADILLO, Luis H.,  
**Elementos de Derecho Administrativo, 1er Curso**  
2ª edición, Limusa, México, 2001,  
Págs. 111-129.

### [...] 6.1. EL PODER CENTRAL

Esta forma de organización plantea la concentración de poderes en una persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo está atribuida a esa persona. Sin embargo, en virtud de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas dependencias, denominadas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como un consejero jurídico y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, en los términos de los artículos 2º, 4º y 8º de la Ley Orgánica



de la Administración Pública Federal.

## 6.2. LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con lo establecido por el artículo 80 constitucional, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", consagrando así el carácter unipersonal de dicho poder.

El hecho de que para el ejercicio de la función administrativa el Presidente de la República cuente con secretarías de Estado y departamentos Administrativos, y con otros órganos administrativos, no es causa para considerar que el Poder Ejecutivo se ejerza por todos esos órganos, ya que ellos solamente son auxiliares del Titular del Poder Ejecutivo, y como tales actúan por acuerdo del Presidente, con lo que se confirma el hecho de que dicho poder es de carácter unipersonal.

Los secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativo solamente son colaboradores inmediatos en el ejercicio de la función administrativa a cargo del Presidente de la República, ya que éste es el depositario del Poder Ejecutivo Federal.

En virtud del sistema presidencial, que como forma de gobierno establece nuestra Constitución, el Presidente de la República se encuentra investido con un doble carácter: como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno. Con la primera investidura el Presidente representa a la Nación en el ámbito internacional; por ello "protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a su investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma (Acosta Romero, *Op. cit.*, pág. 84). Como Jefe de Gobierno, el Presidente es el jefe de la Administración Pública Federal y es el jefe supremo de las fuerzas armadas.

Las actividades del Presidente se pueden agrupar en dos grandes apartados: de carácter político y de naturaleza administrativa.

Entre las primeras encontramos las relativas a la promulgación y al veto de leyes, declaración de la guerra, dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales; convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, conceder indultos a los reos, etcétera.

Por lo que respecta a las actividades administrativas del Presidente, en virtud de que es el jefe de la Administración Pública Federal, a él le corresponden todas las facultades para el ejercicio de la función administrativa, tal y como se establece en el artículo 89 constitucional

## 6.3. ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El órgano denominado Presidencia de la República está integrado por una serie de

unidades administrativas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo. Hasta el año de 1976 existió una dependencia denominada Secretaría de la Presidencia, que fue creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958, y que existió durante la vigencia de esta ley, que fue abrogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976. Esta secretaría tenía a su cargo el control y seguimiento de los acuerdos presidenciales, la planeación y el control de la inversión pública, el registro de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones, así como el aspecto administrativo de la Presidencia. Al desaparecer esta secretaría sólo se dejó la estructura administrativa de apoyo al Presidente, necesaria para el ejercicio de sus funciones exclusivas, integrada por unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación.

Estas unidades administrativas que integran el órgano denominado Presidencia de la República, aunque ya no constituyen una secretaría de Estado, tienen una estructura y una organización, puesto que no existe una disposición legislativa o administrativa que la establezca, por lo que se ha ido integrando por Acuerdos del Presidente, conforme a sus necesidades.

## 6.4. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Para el despacho de los asuntos que conciernen a la función administrativa, el Poder Ejecutivo cuenta con secretarías y departamentos administrativos. La existencia de las secretarías de Estado se remonta al origen de nuestro país, ya que desde la Carta Constituyente de Apatzingán, de octubre de 1814 se establecieron las secretarías de Guerra de Hacienda y de Gobierno.

La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que implica el ejercicio de la función administrativa, deben ser realizadas por las personas necesarias, que integran estos órganos, cuya naturaleza y características difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y que se plasma en las normas jurídicas.

### 6.4. 1. Ministros y secretarios de Estado

Como sabemos, el régimen de un Estado puede ser parlamentario o presidencial, aunque pueden darse combinaciones en estos sistemas. En el sistema parlamentario, los funcionarios que realizan funciones Administrativas, a los que se denomina ministros, son elegidos entre los miembros del Parlamento, que representa a la población en el sistema presidencial, es el Jefe del Ejecutivo de la República quien los nombra directamente, con facultades de removerlos libremente.

Nuestro sistema es eminentemente presidencial y los órganos establecidos para el despacho de los asuntos administrativos, estructurados por materias, se denominan

secretarías de Estado, no obstante que a través de la historia de nuestro país encontramos diversas épocas" en las que se les ha denominado ministerios, como en las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 y en las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843. Sin embargo, en las Constituciones de 1824, 1857 Y 1917 se establece la existencia de secretarías de Estado, que corresponden estrictamente a todo régimen presidencial.

Existen países, como Argentina, en que dentro de un régimen presidencial coexisten ministros y secretarios de Estado. Los primeros están previstos por su Constitución y tienen un rango superior.

#### 6.4.2. Evolución de las secretarías de Estado

El número de secretarías de Estado en nuestro país se ha ido incrementando de la misma forma que han aumentado las atribuciones de la Administración Pública Federal. De las tres secretarías iniciales, cuya materia fue fundamentalmente la necesaria para que el Estado subsistiera: Gobierno, Guerra y Hacienda, al irse transformando de Estado Liberal a Intervencionista, el incremento de las atribuciones hizo necesario el establecimiento de nuevas secretarías. Así tenemos que durante el largo régimen de Porfirio Díaz existieron diversas secretarías, que al principio de este siglo eran las siguientes: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público, Comercio, Comunicaciones y Obras Públicas, y la de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Las diferentes leyes de secretarías y departamentos de Estado, promulgadas con base en el artículo 90 de la Constitución de 1917, han ido incrementando el número de dependencias y modificando sus nombres y su competencia. Así tenemos que la anterior ley reglamentaria de la materia, denominada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 28 de diciembre de 1958, estableció quince secretarías y tres departamentos de Estado.

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Patrimonio Nacional.
- Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Educación Pública.

- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Presidencia.
- Departamento de Turismo.
- Departamento de Reforma Agraria.
- Departamento del Distrito Federal.

Posteriormente, por reforma publicada el 31 de diciembre de 1974, los Departamentos de Turismo y de la Reforma Agraria, se transformaron en secretarías de Estado.

Con un nuevo enfoque administrativo, el 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se pretendió reestructurar la Administración Pública, al incluir en esta ley a la Administración Paraestatal, reasignando atribuciones y modificando los nombres de algunas dependencias. Fue suprimida la Secretaría de la Presidencia y se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto. Posteriormente, en diciembre de 1982, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y en 1985 se cambió el nombre a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Asimismo, en el Diario Oficial de la Federación de los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, se modificó nuevamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para, en la primera fecha, suprimir la Secretaría de Programación y Presupuesto, redistribuyendo las atribuciones que tenía asignadas, principalmente en la de Hacienda y Crédito Público, regresándole las que le habían quitado en 1976; en la segunda fecha se cambió la denominación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por el de Secretaría de Desarrollo Social.

En el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, aparece publicada una nueva reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de redistribuir las funciones de una misma materia, dando lugar a la modificación de la denominación de las Secretarías de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, de Energía Minas e Industria Paraestatal, y de Pesca; que cambiaron por las de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Energía y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Finalmente, en la reforma a la citada Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de mayo de 1996, se crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, por lo que ésta quedó estructurada con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.

- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

#### 6.4.3. Organización de las secretarías de Estado

La estructura de la Administración Pública centralizada mantiene coordinadas a todas las secretarías y departamentos de Estado, ya que todas se encuentran al mismo nivel, por lo que no existe dependencia de unas con otras. Dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, además de que internamente mantienen la cohesión que les da su organización jerárquica, a partir de los titulares de cada dependencia, que son nombrados y removidos libremente por el Presidente, de acuerdo a las facultades que le otorga la fracción II del artículo 89 constitucional.

La estructura básica de las dependencias del Ejecutivo, así como sus atribuciones, se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 14 la organización piramidal a partir de un secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como otros funcionarios que establezcan las demás disposiciones legales. En su artículo 15 señala que los departamentos administrativos tendrán un jefe de departamento, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, y los demás funcionarios establecidos en las normas respectivas.

Las facultades de cada dependencia están señaladas en forma global en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero se asignan en forma particular a las unidades de cada dependencia en el reglamento interior de cada secretaría o departamento de Estado, que expide el Presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria, y con mayor detalle en los manuales de organización que cada titular de dependencia expide, como instrumentos de apoyo administrativo interno. Sin embargo, el despacho de los asuntos de cada dependencia corresponde a los titulares, los cuales pueden delegar sus facultades, que no se les hayan asignado como exclusivas, en los funcionarios que les estén subordinados. Además, en múltiples leyes administrativas se

otorgan atribuciones en materias específicas a los diferentes órganos.

Tanto los reglamentos interiores como los manuales de organización, y los acuerdos delegatorios de facultades, deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

#### 6.4.4. Funciones políticas y administrativas

Los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativo, se integran al Poder Ejecutivo como auxiliares en la realización de la función administrativa, ya que, como hemos visto, el ejercicio del Poder Ejecutivo recae en una sola persona, por lo que los actos de los titulares se consideran como actos del Presidente, no obstante que sus funciones son políticas y administrativas.

Las funciones políticas, que se refieren al refrendo y a la comparecencia ante el Congreso de la Unión, se encuentran establecidas por los artículos 92 y 93 de la Constitución Federal.

#### 6.4.5. El refrendo

El refrendo, como decisión del secretario de Estado o del jefe del departamento administrativo, expresado con su firma en el documento en que constan dichos actos, es una reminiscencia del régimen parlamentario, en el que se establece como una limitación a la voluntad del Ejecutivo. Se encuentra consignado en nuestra Constitución como un requisito para que sean obedecidos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente. Sin embargo, debido a que nuestro sistema es presidencial, y el Jefe del Ejecutivo tiene la facultad absoluta de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, la exigencia del refrendo en nada limita el ejercicio del Poder Ejecutivo, ya que ante la negativa de refrendar una orden de aquél, puede removerlo y nombrar a otro que esté dispuesto a refrendar el acto de que se trate.

Al respecto Gabino Fraga dice que (*Op. cit.*, Pág. 177)

... dada la adopción de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus secretarios no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquél emanen...

#### 6.4.6. La comparecencia ante el Legislativo

Otra actividad política a que hemos hecho referencia es la comparecencia que el titular de cada dependencia tiene que hacer ante el Congreso de la Unión, para dar cuenta del estado que guardan los asuntos de su dependencia, independientemente de que cada Cámara puede citarlos para que informen cuando se discuta un asunto de su ramo, función que tiene su origen en el régimen parlamentario, a diferencia del régimen

presidencial en el que el ejercicio del Poder Ejecutivo recae exclusivamente en el Presidente de la República, por lo que al existir una relación directa del secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, directores o administradores de organismos descentralizados, o de las empresas de participación estatal mayoritaria, con el Legislativo, se desvirtúa el ejercicio unipersonal del Poder Ejecutivo.

Independientemente de lo anterior, es necesario señalar que estos funcionarios tienen responsabilidades políticas, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, en los términos de los artículos 109 fracción I y II constitucionales.

Es importante destacar la competencia administrativa de cada secretaría de Estado misma que se puede sintetizar en los siguientes términos:

*SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN:* conducir las relaciones del Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión y Con los gobiernos estatales y municipales; conducir la política interior, de población y de comunidad social.

*SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES:* conducir la política exterior, interviniendo en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones, en los que el país sea parte y dirigir el servicio exterior en su aspecto diplomático y consular

*SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL:* organizar y preparar el ejército, la fuerza aérea y sus reservas, el servicio militar nacional; administrar la justicia y sanidad militares, etcétera.

*SECRETARÍA DE MARINA:* organizar y preparar a la Armada y sus reservas, ejercer la soberanía y vigilancia de los mares territoriales, administrar la justicia y sanidad navales.

*SECRETARÍA DE HACIENDA y CRÉDITO PÚBLICO:* le corresponde todo lo relativo a la programación de actividades de la Administración Pública Federal en materia de finanzas públicas de la Federación y por ello, proyecta y coordina la planeación nacional del desarrollo y elabora, con la participación de los grupos sociales, el Plan Nacional correspondiente; proyectar y programar los ingresos y egresos de la Federación y de las Entidades Paraestatales; formular los proyectos de leyes y otras disposiciones, considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera, coordinar el sistema bancario del país.

*SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL:* le corresponde formular, conducir, y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo de la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; coordinar las acciones que incidan en el combate de la pobreza, fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.

*SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y DE PESCA:* fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable así como formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

*SECRETARÍA DE ENERGÍA:* conducir la política energética del país; ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

*SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL:* conducir las políticas generales de industria, comercio exterior e interior, abastos y precios del país, regular la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios, orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; estimular medidas de protección al consumidor.

*SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL:* formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan el campo, en coordinación con las dependencias correspondientes.

*SECRETARÍA DE COMUNICACIONES y TRANSPORTES:* formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo con las necesidades del país, regular inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados y con los estatales y extranjeros.

*SECRETARÍA DE CONTRALORÍA y DESARROLLO ADMINISTRATIVO:* coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, vigilar la actuación de los servidores públicos determinando las responsabilidades respectivas; organizar y coordinar el desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficiencia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

*SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA:* organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza educativa y cultural en todos los niveles, administrar y enriquecer el acervo de

bibliotecas y museos históricos, arqueológicos y artísticos, así como formular el catálogo del patrimonio cultural de la Nación.

*SECRETARÍA DE SALUD:* conducir la política en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general.

*SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL:* vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos, procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes.

*SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA:* aplicar las disposiciones constitucionales y legales agrarias y crear nuevos centros de producción agrícola, conceder o ampliar las dotaciones o sustituciones de tierras y aguas, intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal, resolver los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales.

*SECRETARÍA DE TURISMO:* conducir la política de la actividad turística, promover zonas de desarrollo turístico, llevar el registro de los prestadores de servicios turísticos, estableciendo sus categorías, precios y tarifas, medidas de protección al turista.

*CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL:* dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos los asuntos que éste le encomiende; someter a consideración y, en su caso, a firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos, dar opinión al Presidente de la República sobre los tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a su consideración o, en su caso, a firma del Presidente de la República; 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; 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 Poder Ejecutivo intervenga con cualquier carácter.

## 6.5. LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Los departamentos administrativos, como órganos de colaboración directa del Ejecutivo Federal en el ejercicio del despacho de asuntos del orden administrativo, de hecho dejaron de existir en la actualidad, con la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993, que tuvo por objeto establecer la reforma política del Distrito Federal,

haciendo desaparecer el único departamento administrativo que existía, no obstante que formalmente todavía se regule la existencia de estas dependencias de la Administración Pública Federal, que tuvieron una corta vida en nuestro sistema, ya que aparecieron por primera vez en la Constitución política de 1917.

Estos órganos superiores de la Administración pública Centralizada surgieron con la idea de asignarles funciones netamente administrativas, a fin de que se dedicaran exclusivamente al mejoramiento de los servicios públicos, Por esta razón se definen como órganos a los que les son atribuidas funciones técnicas, a diferencia de las secretarías de Estado, que tienen una doble función: política y administrativa.

## 6.6. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Procuraduría General de la República, de acuerdo con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1994, ya no se encuentra contemplada como órgano de la Administración Pública Centralizada.

En su carácter de representante legal de la Federación y de la sociedad, el Procurador General de la República interviene personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado, y por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios que la Federación sea parte y en los casos de los diplomáticos y cónsules generales.

El Procurador también tiene como atribuciones, entre otras, las de denunciar la contradicción de jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito; proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la institución; proponer al Ejecutivo Federal las medidas que estime conveniente para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia; presentar propuestas al Presidente de la República de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en la asistencia jurídica o policial; participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## 6.7. ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

La existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad en su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos, que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización.

Nuestra legislación reconoce la existencia de los órganos administrativos desconcentrados dentro de la administración centralizada, como una respuesta a la necesidad de "la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos...", con facultades para resolver en razón de la materia y del territorio.

El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración pública centralizada está regulado principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias. Sin embargo, muchos de ellos han sido creados por leyes y por decretos, en los *que* se establece su estructura Y sus funciones principales.

Un ejemplo de lo anterior es el Instituto Politécnico Nacional, que cuenta con su propia Ley Orgánica, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981.

No obstante que en casi todos los reglamentos interiores de las dependencias existe un capítulo especial relativo a la desconcentración administrativa, al hacer un análisis de éstos encontramos que en muchos casos, más que referirse a la desconcentración, la tratan como delegación de facultades, lo cual es indebido, puesto que, como hemos visto, son dos figuras diferentes, ya que en este caso la estructura administrativa sigue siendo la misma, sin que sea necesaria la creación de un órgano autárquico, como sucede en la desconcentración.

De acuerdo con los reglamentos interiores de las dependencias, a continuación señalaremos los principales órganos desconcentrados en cada una de las secretarías de Estado y en el Departamento del Distrito Federal:

. *Secretaría de la Reforma Agraria*. (D.O. 27 agosto, 1985):

- Representaciones Regionales Y Especiales.
- Registro Agrario Nacional.

. *Secretaría de Relaciones Exteriores*. (D.O., 23 agosto, 1985):

- Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos.
- Secciones Mexicanas de Comisiones Internacionales de Límites y Aguas de México-Estados Unidos y México-Guatemala
- Delegaciones en el Distrito Federal Y en los Estados.

- *Secretaría de Turismo*. (D.O., 20 agosto, 1985):

- Centro de Estudios Superiores de Turismo.
- Representaciones de Turismo en el Extranjero.

. *Secretaría de Educación Pública*. (D.O., 9 agosto, 1985):

- Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
- Radio Educación.
- Universidad Pedagógica Nacional.

- Unidades de Servicios Educativos.
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.
- Comisión Nacional del Deporte.
- Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes.
- Instituto Politécnico Nacional. "
- Servicios Coordinados de Educación Pública.

. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (D. O., 11 de septiembre de 1996 y Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, D.O., del 3 de diciembre de 1999):

- Administraciones Locales y Aduanas.
- Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Servicio de Administración Tributaria.
- . *Secretaría de Desarrollo Social*.
- Instituto Nacional de Solidaridad.
- Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.
- Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social de las entidades federativas.

. *Secretaría de Trabajo y Previsión Social*. (D.O., 14 agosto, 1985):

- Delegaciones Federales del Trabajo en cada una de las entidades federativas.
- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

. *Secretaría de Gobernación*. (D. O., 21 agosto, 1985):

- Comisión Federal Electoral.
- Registro Nacional de Electores.
- Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
- Comisión de Radiodifusión.
- Consejo Nacional de Radio y Televisión.
- Consejo Nacional de Población.
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- Archivo General de la Nación.
- Consejo de Menores.
- Centro Nacional de Prevención de Desastres.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
- Talleres Gráficos de México.

. *Secretaría de Salud*. (D. O., 19 agosto, 1985):

Órganos desconcentrados por función:

- Centro Nacional de Transfusión Sanguínea
- Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública

- Consejo Nacional para la Prevención Y Control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.
- Coordinación General de Obras, Conservación y Equipamiento.
- Hospital Juárez de México.
- Instituto Nacional de la Comunicación Humana.
- Instituto Nacional de Medicina de Rehabilitación.
- Instituto Nacional de Ortopedia.
- Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
- Gerencia General de Biológicos Y Reactivos.

-Órganos desconcentrados por territorio:

- Servicios Coordinados de Salud pública en los Estados.
- Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal.

. *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca:*

- Comisión Nacional del Agua.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Instituto Nacional de Ecología:
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Instituto Nacional de la Pesca.

. *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.* (D.O., 14 agosto, 1985):

- Centro SCT.
- Servicios a la navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.
- Instituto Mexicano del Transporte.
- Instituto Mexicano de Comunicaciones.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones.

. *Secretaría de Energía.*

- Comisión Nacional Reguladora de la Energía.
- Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.
- Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

. *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.*

- Delegaciones en las entidades Federativas.
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
- Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria.
- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.
- Centro de Estadística Agropecuaria.
- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.

. *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*

- Comisión Federal de Competencia.

- Delegaciones Federales.

. *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.*

- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

## 6.8. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

Independientemente de la estructura orgánica regular a que se ha hecho referencia en los puntos anteriores del presente capítulo, es necesario señalar que existe la posibilidad de creación de otros órganos, temporales o permanentes, que reciben diferentes denominaciones, según el acuerdo o decreto que origine su creación, los cuales no constituyen secretarías de Estado ni departamentos administrativos, y que se caracterizarán por su integración colegiada.

### 6.8.1. Gabinetes

El órgano más representativo de la Administración Pública Federal es el gabinete, y el gabinete más importante es el integrado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 constitucional, por los titulares de las secretarías de Estado, de los departamentos administrativos y de la Procuraduría General de la República. En el texto original de este artículo la denominación que se le daba era "Consejo de Ministros" la cual fue suprimida, ya que ese término no corresponde al Sistema Presidencial mexicano.

La existencia de este órgano colegiado es transitorio, ya que sólo se integra para suspender garantías constitucionales, en todo el país o en un lugar determinado, que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, y que una vez acordada y aprobada por el Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, por la Comisión Permanente, pero después de satisfechos tales eventos, el órgano desaparece.

Además de dicho órgano, el Presidente de la República, de acuerdo con lo establecido por los artículos 7° y 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública, cuenta con facultades para crear gabinetes especializados de coordinación, integrados por secretarios de Estado, jefes de Departamento Administrativo y demás funcionarios del gobierno federal, que proponen y evalúan la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Conforme al acuerdo que reforma el diverso por el que se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1999, los gabinetes especializados son:

- I. Agropecuario;
- II De Desarrollo Social;
- III. Económico;

- IV. De Política Interior;
- V De Política Exterior;
- VI. De Salud;
- VII. De Seguridad Nacional;
- VIII. De Turismo;
- IX. De Ciencia y Tecnología, y
- X. Los demás que el Presidente de la República convoque:

Los gabinetes serán presididos por el Presidente de la República y estarán integrados por los Secretarios de Estado, titulares y directores de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que, para cada gabinete, el titular del Ejecutivo Federal designe.

Cada gabinete contará con un secretario técnico, nombrado por el Presidente de la República, y dependerá del coordinador de asesores respectivos.

El coordinador de asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior de la Presidencia de la República tendrá a su cargo el secretariado de los gabinetes de Política Interior, Política Exterior, Seguridad Nacional, y los demás que el Presidente de la República indique.

El coordinador de asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social tendrá a su cargo los secretarios de los gabinetes Agropecuario, de Desarrollo Social, Económico, de Salud, de Turismo, y los demás que el Presidente de la República le indique. Ambos Coordinadores también tendrán a su cargo el seguimiento de los acuerdos tomados en dichos gabinetes.

#### 6.8.2. Comisiones intersecretariales

Independientemente de los gabinetes, el Presidente de la República tiene facultades para integrar otros órganos, ya sea como comisiones intersecretariales o como unidades especiales con carácter temporal o permanente, en los términos del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado o departamentos administrativos, aunque en ellos también podrán integrarse las entidades de la Administración Pública paraestatal, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Estas comisiones podrán ser transitorias o permanentes, según lo determine el Presidente de la República en el acuerdo de creación respectivo, en el cual se señalará cuál es la dependencia que corresponde presidirla.

Así tenemos las siguientes comisiones: Comisión Técnico-Consultiva de Ediciones Gubernamentales, creada por Acuerdo Presidencial: publicado en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1979, la Comisión intersecretarial del Servicio Civil (D.O. del 29 de junio de 1983), la Comisión en materia de valores arqueológicos, históricos y artísticos: (D. O. del 31 de octubre de 1977), la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas que los Bienes y

Servicios de la Administración Pública Federal (D.O. 9 diciembre, 1983), Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública (D. O., 14 de septiembre, 1988), Comisión intersecretarial para la Protección, Vigilancia y Salvaguarda de los Derechos de Propiedad Intelectual (D.O., 9 de octubre, 1993), Comisión Intersecretarial para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas (D.O., 2 de diciembre, 1993), Comisión Intersecretarial de Desincorporación (D. O., 7 de abril, 1995), Comisión Intersecretarial de Política Industrial (D.O., 27 de mayo, 1996). [...]

## 2.4 La Administración Pública Paraestatal. Organismos Descentralizados.

2 C	DELGADILLO, Luis H., <b>Elementos de Derecho Administrativo, 1er Curso</b> 2ª edición, Limusa, México, 2001, Págs. 133-149.
-----	--

### [...] 7.1. ASPECTOS GENERALES

El constituyente de 1917 no previó, la existencia de una administración estatal diferente de la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual.

Esta situación trajo como consecuencia que las disposiciones constitucionales originales sólo establecieran las bases de la Administración Pública Centralizada, por lo que en el artículo 90 sólo se hizo referencia a las secretarías de Estado y a los departamentos administrativos. Acosta Romero considera que:

...aún antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93, párrafos segundo y tercero, del cual ya hemos hecho mención; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene entonces facultades para crear organismos en esas ramas, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley (*Op. cit.*, Pág. 215).

Es indudable que con base en esta disposición podrían haberse creado los organismos descentralizados y las empresas públicas, aunque también es cierto que no se hace referencia alguna a la forma en que el Estado debía administrar esos monopolios. La realidad es que hasta el 18 de noviembre de 1942, en la reforma a la fracción XXXI del artículo 123, apartado A, del texto constitucional, se incluye la existencia de empresas administradas por el Estado, en forma directa o descentralizada. Posteriormente, el 21 de



abril de 1981, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 90 y 93, en cuyo texto se consigna la existencia de la Administración Pública Paraestatal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Conforme se fue transformando la concepción de los fines particulares del Estado para intervenir en el desarrollo económico del país, fue necesaria regular legalmente esta actividad pública. Primero, con el Decreto Expropiatorio de las empresas petroleras, publicado en el Diario Oficial el 19 de marzo de 1938, y luego con el Decreto que creó Petróleos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial el 20 de julio del mismo año, se hizo manifiesta esta necesidad, no obstante que en ese entonces no se hablaba de organismos descentralizados, ni de empresas del Estado, ya que este Decreto dio origen a una Institución Pública a la cual denominó "corporación pública", con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La primera ley que reguló estas entidades fue la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, a la cual siguieron las publicadas el 4 de enero de 1966 y el 31 de diciembre de 1970; sin embargo, todavía no se les consideraba como parte de la Administración Pública Federal.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, se estableció que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos, todos ellos denominados entidades, integran la Administración Pública Paraestatal.

En igual forma, otras leyes contemporáneas a ésta, entre las que se encuentra la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976, regulan lo relativo a la Administración Pública Paraestatal.

El 14 de mayo de 1986, se publicó la Ley Federal de Entidades Paraestatales que:

...al abrogar la Ley de Control de Organismos y Empresas Descentralizadas de 1970, incorpora los contenidos básicos de ésta y amplía sus ámbitos de regulación, adicionalmente ordena en forma más lógica y sistemática la legislación existente, para el sector paraestatal, y establece el marco para desarrollar en forma coherente la reglamentación menor de los diversos aspectos a que se refiere. (Presentación de la Ley por el secretario de la Contraloría General de la Federación, Pág. 7, 1986.)

## 7.2. LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

En términos del artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en el tercer párrafo de su artículo primero que:

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

El concepto *administración paraestatal* nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término *paraestatal* significa "al lado de", es decir, que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, ya que, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones y fideicomisos, órganos que el artículo tercero de la Ley Orgánica denomina entidades, a diferencia de las dependencias que integran la organización centralizada.

La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del Estado de Derecho, que al ir ampliando su esfera de acción e intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuvieran supeditadas a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Administración Pública Paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica dependiente del Estado.

En virtud de que cada una de estas formas de organización presenta características particulares, serán analizadas por separado, aunque a continuación indicaremos algunos elementos que les son afines:

a) Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.

b) Las entidades tienen funciones específicas, de interés público.

e) Se crean por un instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo.

d) Tienen patrimonio propio.

e) En términos generales, tienen personalidad jurídica, diferente de la del Estado.

f) Aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración centralizada, están sujetas al control del Ejecutivo.

Con relación al control de las entidades paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 48 que "...el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos", de donde se ha integrado

la llamada sectorización de la Administración Pública, por lo que se ha dado en llamar a las dependencias: "cabezas de sector" o "coordinadoras de sector", de acuerdo a las listas de agrupamiento que deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, con excepción de algunas que como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, quedan excluidas de la aplicación de esta ley.

También existen ciertas entidades paraestatales a las cuales la ley en comento les es aplicada parcialmente sólo respecto a ciertas materias, actividades u órganos, como sucedería en el caso del Banco de México y las sociedades nacionales de crédito.

También existen ciertos organismos que se rigen por sus leyes específicas en lo que respecta a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, lo hacen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, siempre y cuando las disposiciones de esta ley no se opongan a las de tales ordenamientos, como por ejemplo, en el caso del IMSS o el INFONAVIT, entre otros.

### 7.3. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

La concepción original de la creación de estos organismos, cuyo origen se remonta a los establecimientos públicos, se fundaba en:

La necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada... (Acosta Romero, Pág. 213).

#### 7.3.1. Objeto

Nuestra legislación va más allá de la idea del servicio público, ya que señala como indispensable que el objeto de la creación de organismos descentralizados sea:

1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, entendiendo por estratégicas la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; y por prioritarios los tendientes a la satisfacción de los

intereses nacionales y de necesidades populares, en los términos de ley.

2. La prestación de un servicio público o social.

3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

#### 7.3.2 Instrumentos que los crea

Los organismos descentralizados pueden ser creados por ley o por decreto del Congreso de la Unión, así como por el Presidente de la República a través de decretos administrativos, razón por la que, la facultad de creación de tales organismos es concurrente entre ambos órganos del Estado, lo que ha dado lugar a innumerables discusiones doctrinales, por considerar que originariamente el Jefe del Ejecutivo no puede crear órganos administrativos que lleguen a afectar la esfera jurídica de los gobernados, puesto que su función ejecutiva se concreta en la ejecución de la ley.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la creación de un organismo de esta naturaleza, sólo la puede efectuar el Ejecutivo, cuando exista su previsión en una ley; es decir, que el Poder Legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal la existencia del organismo público y el Ejecutivo, por decreto, lo cree en forma específica.

En el instrumento de creación del organismo se deben señalar:

Estado, lo que ha dado lugar a innumerables discusiones doctrinales; por considerar que originariamente el *Jefe* del Ejecutivo no puede crear órganos administrativos que lleguen a afectar la esfera jurídica de los gobernados, puesto que su función ejecutiva se concreta en la ejecución de la ley. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la creación de un organismo de esta naturaleza, sólo la puede efectuar el Ejecutivo, cuando existía su previsión en una ley; es decir, que el Poder Legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal la existencia del organismo público, y el Ejecutivo, por decreto, lo cree en forma específica.

En el instrumento de creación del organismo se deben señalar:

- a) Nombre, domicilio y objeto;
- b) La integración de su patrimonio;
- e) Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran, así como sus facultades;
- d) El régimen laboral de sus trabajadores;
- e) La forma y términos de su extinción y liquidación.

#### 7.3.3 Personalidad

Los organismos descentralizados se caracterizan por contar con una personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, a diferencia de los órganos de la administración centralizada, que carecen de ella, ya que en su actuación ejercen la del propio Estado.

Esta personalidad es pública, en tanto que es conferida por un acto de autoridad del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, y se encuentra regulada por

normas de derecho público.

En virtud de su personalidad jurídica, los organismos descentralizados pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la administración central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.

#### 7.3.4. Patrimonio

Los organismos descentralizados cuentan con un patrimonio propio, el cual está integrado por un conjunto de bienes y derechos, así como por el conjunto de obligaciones a su cargo.

Los bienes y derechos que integran su patrimonio pueden consistir en las aportaciones que efectúen la Federación u otras entidades públicas o privadas, al momento de su creación; los ingresos que obtenga por los bienes o servicios que realice, y por los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título.

Dentro de estos bienes se encuentran aquellos que pertenecen al dominio público, ya sea que la Federación se los haya destinado, o que sean de la propiedad de tales organismos, como son los inmuebles destinados a un servicio público y las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra de arte incorporada o adherida permanentemente a dicho inmueble, cuya conservación sea de interés nacional, en los términos de los artículos 2º, fracciones V XII y 34, fracciones III y VI, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Cabe señalar que únicamente son considerados bienes del dominio público aquellos que forman parte del patrimonio de los organismos descentralizados así como los que se destinan a infraestructura, reservas, unidades industriales o estén directamente asignados o afectos a la explotación, exploración, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

También se encuentran dentro del dominio público de la Federación los bienes que el artículo 27, párrafo cuarto, constitucional, denomina como de dominio directo, como son los que integran la plataforma continental y los minerales, el petróleo y demás hidrocarburos.

No obstante lo anterior, el patrimonio de los organismos descentralizados puede considerarse como de carácter estatal, en tanto que tales organismos son de propiedad del Estado. Si bien es cierto que ellos aparecen formalmente como propios de tales entidades, en rigor resultan propiedad del Estado, y por ello, al disolver el organismo, pueden cambiar el destino de sus bienes.

#### 7.3.5. Órganos

El órgano de gobierno es el de mayor jerarquía y en el cual recae la administración

y la toma de decisiones más importantes del organismo.

Este órgano se encuentra integrado en forma colegiada, por un mínimo de 5 y un máximo de 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, entre los cuales se encuentran los siguientes:

a) Su presidente quien será el titular de la Coordinación de Sector, por lo que respecta a aquello que tiene por objeto la realización de las tareas estratégicas y prioritarias que determine el Ejecutivo Federal tratándose de las demás entidades prioritarias, el titular de la coordinadora de sector designará al servidor público que presidirá el órgano de gobierno

b) El representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

c) Los representantes de las dependencias o entidades cuya competencia se relacione con el objeto de la entidad y

d) Los representantes de los sectores privado o social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios objeto de la entidad, puedan contribuir para el logro de los objetivos de la misma.

La integración de estos últimos miembros es potestativa y siempre constituirá minoría. Asimismo deberá sesionar cuando menos cuatro veces al año, y para la validez de las reuniones se requerirá la asistencia de por lo menos la mitad más uno de los integrantes, así como de la mayoría de los representantes de la Administración Pública Federal; las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate. Para la validez de las reuniones se requerirá la asistencia de por lo menos la mitad más uno de los integrantes, así como de la mayoría de los representantes de la Administración Pública Federal las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.

Por otro lado, el órgano de representación recae en el Director General, el cual es el titular de la entidad y también le corresponde la administración de la misma, es un órgano de menor jerarquía al de gobierno y es el ejecutor de las decisiones de éste.

El director general deberá ser ciudadano mexicano, con experiencia en puestos directivos. Será designado por el Presidente de la República y tendrá todas las facultades que corresponden a un administrador.

El órgano de vigilancia está integrado por un Comisario Público propietario y uno suplente, que son designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. A este órgano le corresponde vigilar y evaluar las operaciones y el desempeño general y por funciones del organismo; para ello mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita. Adicionalmente cuenta con su órgano interno de control, generalmente denominado Contraloría Interna, cuyo titular es nombrado por la propia SECODAM.

#### 7.3.6. Extinción

La extinción del organismo se realizará con las mismas formalidades establecidas para su creación. Así cuando el organismo haya sido creado por ley o decreto del

Congreso de la Unión, de acuerdo con el principio de autoridad formal de la ley, corresponde a éste decretar su extinción, siguiendo los procedimientos de su creación.

Por otro lado, cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la Coordinadora de Sector a que corresponda, hará la propuesta al Ejecutivo Federal, para su disolución, liquidación o extinción. Asimismo, podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Entre los organismos descentralizados más conocidos están:

- Universidad Nacional Autónoma de México.
- Petróleos Mexicanos.
- Lotería Nacional.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Comisión Federal de Electricidad.
- Universidad Autónoma Metropolitana.
- Procuraduría Agraria.
- Centro Nacional de Metrología.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
- Colegio Nacional de Educación Profesional.
- Servicio Postal Mexicano.
- Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

#### 7.4. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Otra de las formas en las que funciona la administración es a través de la creación de empresas públicas que integran la administración paraestatal. Se trata de entidades con una estructura de Derecho Privado que fueron creadas o compradas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad en una región determinada.

En la actualidad, nuestra legislación sólo considera las empresas de participación estatal mayoritaria, y en ellas incluye a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles en las que el Gobierno Federal o las entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% de su capital social; que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o que al Gobierno Federal corresponda una intervención especial en la toma de decisiones o nombramiento de directivos de las empresas (Artículo 46 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*

*Federal*).

Estas empresas surgen de la asociación que se establece entre los particulares y el Estado, con el fin de que éste realice o intervenga en alguna actividad particular para la que carezca de estructura y personal, del conocimiento de su funcionamiento, etcétera.

La naturaleza de la empresa civil o mercantil se trastoca cuando se trata de una empresa pública, ya que a pesar de constituirse en los términos de las normas de Derecho Privado, su naturaleza pública hace aplicables los ordenamientos del Derecho Administrativo, por lo que su régimen jurídico está sujeto a una dualidad de caracteres. Sin embargo, en el momento en que exista un conflicto de leyes, las normas de Derecho Privado tendrían que ceder el paso para la aplicación del Derecho Público.

El desarrollo de esta institución en nuestro sistema jurídico ha venido disminuyendo, ya que en los últimos años el Ejecutivo ha fijado como política la eliminación de aquellas empresas que no sean prioritarias para el país, ya que en los últimos sexenios han representado un alto costo para el Estado.

Se ha atacado la política de administración de estas empresas, al compararlas con la de las empresas privadas, sin considerar que los fines de unas y otras son diferentes, ya que mientras las empresas privadas persiguen fines lucrativos, el fin de las empresas públicas es eminentemente social. De cualquier manera, debe considerarse que independientemente de los fines sociales, debe buscarse que, cuando menos, las empresas públicas sean rentables.

La actividad empresarial del Estado está impregnada de muchas imprecisiones, contradicciones e irregularidades que ha provocado la falta de uniformidad en los criterios para su ejercicio y de una legislación sistemática. Sin embargo, este problema se empezó a atacar en 1982, con la reforma que se hizo a los artículos 25 y 26 constitucionales, que establecen la rectoría económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación, para impulsar de una manera organizada las áreas estratégicas y prioritarias que favorezcan el desarrollo nacional.

Con base en esta reforma se expidió la Ley de Planeación, para lograr un desarrollo equilibrado, ya que esta área de la Administración Pública Federal nació sin un plan, y fue creciendo desorganizadamente, sólo por la adición de empresas que por diversas razones el Estado fue comprando.

##### 7.4.1 La Evolución

Las empresas de participación estatal mayoritaria, también conocidas como empresas públicas o establecimientos públicos, como se les denomina en Francia, se desarrollaron en México a partir de la Segunda Guerra Mundial, en que el Estado vio la necesidad de intervenir en áreas determinadas de la producción, independientemente de la necesidad de ocupar las empresas transnacionales que pertenecían a países con los que México se encontraba en guerra. Posteriormente, el Estado fue administrando aquellas que adquiriría ante su inminente cierre, con el fin de proteger fuentes de empleo, una rama de la industria o una zona económica del país.

De esta forma, el área paraestatal fue creciendo desordenadamente, con fines

sociales y de interés público, pero sin ánimo de lucro, y por lo tanto, sin criterios uniformes. El Derecho y la legislación habían dejado de lado esta área de la Administración Pública.

La primera de las características que es necesario señalar es que su creación y su manejo, se regulan en primer término por el Derecho Privado. Al respecto, Ruiz Massieu dice que:

... en el caso de estas empresas públicas, el Estado no las crea por un acto de autoridad, sino que, al igual que cuando se pretende establecer un organismo descentralizado con forma de sociedad de derecho privado, es necesario observar el procedimiento y los requisitos de la legislación aplicable. (*Estudios jurídicos sobre la nueva Administración Pública mexicana*, Pág. 187.)

En muchas ocasiones el Estado abusa de su libertad de administración, que le permite la creación o adquisición de empresas de naturaleza privada, sin que realmente sean indispensables, ya que en caso de ser así, sería porque en efecto deban de participar los particulares, para que realmente se trate de empresas de participación, pues como es sabido, en la mayoría de ellas todos los socios son entes públicos, lo cual desvirtúa la participación estatal "mayoritaria", que se convierte en "totalitaria", por lo cual resulta ocioso utilizar, esta forma jurídica.

En este sentido, Ruiz Massieu dice que:

...En todo caso, el Gobierno debe mirar con gran claridad qué forma jurídica es la adecuada para la consecución de los fines señalados a la empresa. Al efecto estimamos que la empresa de economía mixta debe constituirse y operar solamente cuando existe el interés de que participen los inversionistas privados, de modo que si el capital de una empresa sólo se va a integrar con el aporte del Estado es más conveniente que se adapte exclusivamente la forma jurídica administrativa de organismo descentralizado (*Op. cit.*, Pág., 188).

#### 7.4.2. Regulación actual

La existencia y funcionamiento de la empresa pública en México ha presentado cambios positivos, como resultado de la política administrativa del gobierno actual, apoyada en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece los principios básicos de su existencia, a partir de su tipificación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria a:

1. Las sociedades nacionales de crédito.
2. Las sociedades en que la Administración Pública Federal aporte más del 50% de su capital o que tenga serie especial de acciones que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, que éste pueda nombrar a la mayoría de miembros de su órgano de gobierno o pueda designar a su director o presidente, o pueda vetar los acuerdos de su órgano de gobierno.
3. Las sociedades o asociaciones civiles en que la mayoría de sus asociados sean del Gobierno Federal, o éste se obligue a realizar aportaciones preponderantes,

De acuerdo al texto actual de la ley, la idea fundamental es la estructuración de las empresas públicas de forma tal que haya una participación de los particulares, ya que la empresa propiedad del Estado en un 100%, como se indicó anteriormente, no tiene razón de ser.

Uno de los elementos fundamentales de las empresas públicas es el objeto de su constitución y existencia, que deberá ser necesariamente la atención de las áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares, en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

Estas empresas, en primer término, deben regirse por su estatuto, pero siempre deben observar lo que establece la Ley de Entidades Paraestatales, ya que ella señala los principios fundamentales de su estructura, organización, funcionamiento y control.

El órgano de gobierno de estas empresas estará a cargo de un Consejo de Administración y sus integrantes, que representan la participación de la Administración Pública, serán designados por el Jefe del Ejecutivo a través de la secretaría a cuyo sector se encuentran adscritos, debiendo reunirse cuando menos cuatro veces al año, y será presidido por el titular de la dependencia coordinadora del sector o por la persona que designe el Ejecutivo

La enajenación, disolución o liquidación de estas empresas será resuelta por el Jefe del Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa opinión de la coordinadora de sector, cuidando siempre de los intereses del público, de los accionistas y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa, quienes tendrán preferencia para que en caso de enajenación adquieran los títulos representativos del capital de que sea titular el Gobierno Federal.

Algunas de las empresas de participación estatal son:

- Nacional Financiera, S.A.
- Banco Nacional de Comercio Interior, SNC.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC.
- Colegio de México, S.C.

#### 7.5. FIDEICOMISOS PÚBLICOS

La figura del fideicomiso, como entidad integrante de la administración paraestatal, tuvo su auge en la década de los setentas, al ser utilizada por el Gobierno Federal para coadyuvar en la consecución de los objetivos del gobierno federal. Originalmente el fideicomiso es una institución del Derecho Mercantil que nuestro sistema jurídico tomó del Derecho anglosajón, y que tiene su antecedente más remoto en el Derecho Romano.

Consiste en la declaración de voluntad de un sujeto llamado *fideicomitente*, para afectar un patrimonio determinado a favor de un tercero individual o colectivo, llamado *fideicomisario*, a través de una empresa llamada *fiduciario*, que en nuestro sistema deberá ser una institución bancaria; ahora nos encontramos con un fenómeno de transformación de una figura jurídica, que siendo originariamente un contrato, se transformó en un órgano, de tal forma que en la actualidad es necesario distinguir entre el *fideicomiso contrato del fideicomiso órgano*, que es el *fideicomiso público*, materia de nuestro estudio.

Por vez primera, nuestra legislación reguló el fideicomiso público en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que en sus artículos 25 y 26 señalaba los siguientes presupuestos de existencia:

- a) Constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único,
- b) Objeto: inversión, manejo o administración de obras públicas, prestación de servicios o producción de bienes para el mercado,
- e) Control por parte de un comisario del Gobierno Federal,
- d) Creados por ley, decreto u otro instrumento jurídico,
- e) Deben inscribirse en un registro especial de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Esta ley fue abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986, cuyo capítulo IV regula en particular a los fideicomisos públicos, estableciendo en coordinación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que para considerar a un fideicomiso como público, de acuerdo al Artículo 40, se requiere:

- a) Que se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.
- b) Que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de actividades prioritarias.
- c) Que cuenten Con comités técnicos.

En la constitución de los fideicomisos, el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada será necesariamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La constitución de los fideicomisos puede obedecer a un mandato legal o a una decisión del Ejecutivo, de acuerdo con las políticas de administración, pero su integración, facultades y funcionamiento se regulará de acuerdo a las disposiciones que para todas las entidades establece el capítulo V de esta ley, y están sujetos al control y evaluación que establece el capítulo VI de la misma.

La utilización de esta figura jurídica para el ejercicio de las funciones públicas es muy reciente en nuestro país, y sin embargo ha tenido una gran aplicación por las características especiales que presenta.

...La abundancia de este tipo de empresas se entiende por la flexibilidad del fideicomiso, que le permite avocarse a la realización de cualquier fin lícito por el hecho de que el dominio recae en una persona tan calificada como una institución de crédito (autorizada para operar como fiduciaria) y por la posibilidad de que se instituya un comité técnico o de distribución de fondos integrado con representantes del Gobierno Federal o de las empresas fideicomitentes, que actúan de manera similar a los consejos de administración de las anónimas. (Ruiz Massieu, Estudios... Pág. 190.)

Nuestra legislación considera como fideicomisos públicos

... aquellos que el gobierno federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. (Artículo 47 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, y en el mismo sentido se pronuncia el artículo 40 de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*.)

Teniendo como base lo anterior, se pueden identificar los elementos esenciales que nuestra legislación establece respecto de los fideicomisos públicos:

- a) Que los establezca la Administración Pública Federal.
- b) Que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo.
- c) Que su estructura sea análoga a la de las otras entidades y que tengan comités técnicos.,

Destacan en el fideicomiso los siguientes órganos:

- a) *De gobierno*. El Comité Técnico, que si en los fideicomisos en general no es indispensable, en el fideicomiso público sí lo es. Por definición, funge como el órgano de gobierno y debe ser previsto en el instrumento de su creación.
- b) *De dirección*. El director general, quien funge como su administrador y representante de la entidad. En ocasiones se le designa como delegado fiduciario.
- c) *De control y evaluación*. A nivel externo estas funciones las realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En lo interno, esta función la llevan a cabo los comisarios públicos que designa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Como se indicó en el caso de las empresas públicas, debe evitarse la proliferación de los fideicomisos públicos si no se cuenta con la debida justificación para hacer uso de

esta figura, que sólo debe ser utilizada cuando no sea posible que un organismo descentralizado cumpla con los objetivos que se ha propuesto alcanzar, ya sea por la naturaleza específica del objeto a realizar o por los elementos técnicos que requieren la afectación de un patrimonio a un fin particular. De otra manera no se justificaría su creación.

De acuerdo a los datos que se dieron a conocer en la última publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D.O. del 13 de agosto de 1999), sólo quedan 23 fideicomisos públicos, entre los que se encuentran los siguientes:

- Fondo de Fomento y Garantías para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).
- Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios.
- Fondo Nacional de Fomento al *Turismo* (FONATUR).
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).
- Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla.
- Fideicomiso de Fomento Minero.

## 7.6. SECTORIZACIÓN

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dio un gran paso para la administración y control de las entidades estatales, toda vez que en su artículo 50 se estableció que:

...El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Este paso se completó el 14 de mayo de 1986, con la publicación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Conforme a lo anterior, sector es el agrupamiento de entidades de la Administración Pública, coordinadas por la secretaría de Estado o departamento

administrativo que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo a objetos y metas comunes; y cabeza de sector o Coordinador de Sector, es la dependencia de la Administración Pública que controla todo un conjunto de entidades paraestatales, que coordina sus políticas, estrategias y acciones en sí mismas, y sus relaciones con la Administración Pública Federal.

Para entender la trascendencia de la sectorización a que nos referimos, sólo es necesario considerar que el Jefe del Ejecutivo no puede atender a un gran número de entidades, ya que no obstante el propósito de su creación sea auxiliarlo, el tiempo que requeriría su atención no le permitiría tratar otros asuntos, sobre todo si consideramos el número de entidades agrupadas por sectores. A cada coordinadora de sector (secretaría o Departamento de Estado) le son asignadas las entidades que tienen a su cargo asuntos compatibles y de interés a su ramo. [...]

## GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN

Responde brevemente

- 1.- ¿Cuales son los tres ámbitos de competencia de la administración pública?
- 2.- ¿Como se delimitan las tres esferas de competencia de la administración pública?
- 3.- ¿Cual es la clasificación que se ha dado a la administración pública?
- 4.- ¿Qué es la organización administrativa?
- 5.- ¿Cuales son las formas de organización administrativa?
- 6.- ¿En qué consiste y como se integra la Administración Pública Centralizada.
- 7.- ¿En qué consiste y como se integra la Administración Pública Desconcentrada?
- 8.- ¿En que consiste y como se integra la Administración Pública Descentralizada?
- 9.- ¿Cómo están integradas las sociedades mercantiles y las empresas de Estado?
- 10.- ¿Qué es un órgano del Estado en materia administrativa?
- 11.- ¿De acuerdo con la Administración Pública mexicana, como quedaría la relación jerárquica respecto de la centralización administrativa?
- 12.- ¿Que poderes implican la relación jerárquica en la administración pública centralizada?
- 13.- ¿Cómo está integrada la administración pública federal?
- 14.- ¿Cómo está integrada la administración pública estatal?
- 15.- ¿Cómo está integrada la administración pública municipal?

## BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

PORRÚA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Porrúa, S.A., 1993. El texto explica de manera detallada la forma en que se encuentra integrado el Estado, como un todo y su desenvolvimiento a través de la administración.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo. Porrúa 1990. Este texto se recomienda por la basta exposición conceptual que permite comparar cada uno de los puntos de vista de diversos autores y enriquecer así las propias.

AGUSTÍN, Basave Fernández del Valle. Teoría del Estado Fundamentos de Filosofía Política. Trillas 2003 Este texto se recomienda por que analiza a la administración pública como parte del Estado.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.