



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
“ACATLÁN”

“ANÁLISIS Y ESTUDIO COMPARATIVO DE DIVERSOS ÓRGANOS  
DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA: MIGUEL ÁNGEL CASTRO PINEDA

ASESORA: MAESTRA IRENE DÍAZ REYES

AGOSTO DE 2010.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **Agradecimientos:**

- A Dios por la existencia misma;
- A México y a su pueblo por tener a la mejor Universidad de América Latina, nuestra querida UNAM;
- A mis padres Ausencio y Chelita por su ejemplo de honradez y trabajo;
- A mi esposa Angélica, gracias amor por tu aliento y fe;
- A mis hijos Miguel y Lupita, porque su energía y alegría, son fuente de mi modesta inspiración.
- Agradezco profundamente a la Mtra. Irene Díaz Reyes, por su dedicación, orientación y tiempo en la realización de este trabajo.

*"Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse al trabajo, resignándose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado".*

*Lic. Benito Juárez García*

## INDICE

	Página
Agradecimientos	2
Capitulado	3
Introducción	5
<b>CAPITULO I EL ESTADO Y SUS FUNCIONES</b>	
1.1 Concepto de Estado	10
1.2 Fines, Funciones y Atribuciones del Estado	14
<b>CAPITULO II LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</b>	
2.1 El Ejecutivo Federal	20
2.2 Características de la Administración Pública	26
2.3 Administración Pública Centralizada	
2.3.1 Las Secretarías de Estado	35
2.3.2 Los Departamentos Administrativos	46
2.3.3 La Consejería Jurídica	48
2.4 Administración Pública Paraestatal	
2.4.1 Los Organismos Descentralizados	50
2.4.2 Las Empresas de Participación Estatal	55
2.4.3 Las Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas	59
2.4.4 Los Fideicomisos Públicos	61
<b>CAPITULO III LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	
3.1 Naturaleza de los Órganos Desconcentrados	64
3.2 Origen de los Órganos Desconcentrados en México	68
3.3 Características, autonomía técnica y de gestión de los Órganos Desconcentrados	70

**CAPITULO IV      ANÁLISIS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS**

4.1 Comisión Nacional Bancaria y de Valores –SHCP-	74
4.2 Comisión Reguladora de Energía –SENER-	76
4.3 Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios –SS-	79
4. Comisión Nacional del Agua –SEMARNAT-	82
4.5 Comisión Federal de Competencia –SE-	85
4.6 Comisión Federal de Telecomunicaciones –SCT-	89
4.7 Cuadro comparativo	93
Propuesta de solución	95
Conclusiones	97
Bibliografía	100

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo, será analizar a los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal en cuanto a su creación, integración, funcionamiento, marco legal y otras *características especiales* para saber si estos se adecuan a los principios que rigen a la Administración Pública y que están determinados en el artículo 90 de la Constitución, la doctrina y la ley reglamentaria.

Lo anterior, en atención a que en los últimos veinticinco años, los procesos de cambio en la Administración Pública Federal, han estado influidos por la tendencia mundial acerca del replanteamiento del carácter del Estado, lo que hoy conocemos como *globalización*.

Así, en la década de los ochenta, se dio el primer paso cuando el gobierno en turno propuso una estrategia de *modernización administrativa* que fue diseñada considerando la necesidad de incorporar al Estado Mexicano al mundo globalizado, mediante la venta de empresas estatales, suscripción de tratados y acuerdos comerciales y financieros, que continuaron con los gobiernos futuros y el presente.

La *modernización administrativa* tuvo por efecto modificar la Administración Pública Federal, en esta etapa se crean los Órganos Desconcentrados que dependen de las Secretarías de Estado, con objeto de que atendieran áreas específicas que son responsabilidad de las Secretarías pero de manera más expedita y eficiente.

Ahora bien, las instituciones, son uno de los ejes principales de la transformación política, porque en ellas recae la tarea de procesar todas las demandas sociales y convertirlas en políticas que otorguen a la sociedad un beneficio. Sin embargo, se debe reflexionar ante los límites y desafíos de la modernización de las estructuras administrativas que el Estado requiere, para que estén acordes a la ley y a la realidad de las expectativas del mundo en

cambio constante. Y como nos refieren los investigadores Arellano D. y Cabrero en su texto *Cambios en las Organizaciones Publicas en México*:<sup>1</sup>

*“Las experiencias de reforma administrativa en México son variadas; la idea de la reforma se ha identificado con procesos de simplificación administrativa, o desregulación económica, o bien con el redimensionamiento de la estructura administrativa y en otros casos asociada a un periodo histórico. La reforma administrativa adquiere características bien definidas de acuerdo con el enfoque empleado en su formulación y el papel que realizan los agentes administrativos durante el proceso de cambio.”*

El comentario anterior, resulta relevante ya que en casi todos los países desarrollados -o los llamados en vías de desarrollo-, han replanteado las funciones del Estado, la participación ciudadana, en la toma de decisiones y las características que deben tener la relación estado-sociedad civil.

Históricamente desde la promulgación de la Constitución de 1917, los presidentes en turno han creado y modificado dependencias, instituciones, organismos y leyes para fines determinados, de acuerdo con su visión de gobierno, ideología política y a las condiciones sociales y económicas del país.

La década de los ochentas, registra intensos cambios caracterizados por el replanteamiento Estado-sociedad, las funciones propias del Estado y, por tanto los ámbitos y capacidad del gobierno.

El período 1982-1994 resume los cambios estructurales que en términos económicos, políticos y sociales han dado forma a la estrategia de modernización en la Administración Pública y que el Estado Mexicano ha promovido como proyecto de gobierno y como señalaría Arellano D. y Cabrero:

*“Es pertinente señalar que en la primera etapa del programa 1982-1988, quedan establecidas las bases para la modernización y la definición del nuevo carácter del Estado; es decir, el cambio de un Estado interventor a un Estado regulador caracterizado, este último por desplazar mas su acción a la articulación de los esfuerzos del conjunto de los*

---

<sup>1</sup> **Arellano D. y Cabrero.** *Cambios en las Organizaciones Públicas en México. Dos casos de estudio.* Documento No. 25, CIDE, 2000, México, Pág. 112.

*actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con agencias propias el conjunto de asuntos públicos".<sup>2</sup>*

Según los autores un segundo momento ocurre en el periodo 1988-1994, en el cual se consuman y profundizan los cambios de manera definitiva en tres vertientes:

1. Recorte drástico al gasto público;
2. Proceso de liberalización e inserción mundial y;
3. Desmantelamiento de las empresas del estado vía liquidación, fusión y Privatización.

Si bien en el Estado Mexicano la política económica que inicia a partir de 1982, con el gobierno de Miguel de la Madrid, se caracteriza por la apertura y la competitividad. En tanto que con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se continuaría la estrategia modernizadora, profundiza la reforma del Estado y el cambio estructural, para Cecilia Cadena esta se caracterizarían además por lo siguiente:

*"Las reformas económica y social estuvieron acompañadas de modificaciones constitucionales sustanciales, de la adquisición de compromisos internacionales y de la creación de instituciones".<sup>3</sup>*

En tanto que la reforma estructural que iniciará Miguel de la Madrid se continuaría hasta el gobierno actual del Presidente Felipe Calderón. En resumen, diremos que los cambios en la administración están estrechamente ligados con la principal reforma aplicada en México desde los años ochenta como advierte Cecilia Cadena:<sup>4</sup>*"la reforma económica, el aparato administrativo se ha adaptado entonces a las necesidades de los cambios económicos"*.

---

<sup>2</sup> **Arellano D. y Cabrero.** *Cambios en las Organizaciones Públicas en México. Dos casos de estudio.* Documento No. 25, CIDE, 2000, México, Pág. 112.

<sup>3</sup> **Cadena Hinostroza, Cecilia.** *Administración Pública y Procesos Políticos en México.* El Colegio Mexiquense, Editorial Porrúa, 2005. Pág. 214.

<sup>4</sup> Ídem. Pág. 291

Hoy más que nunca nos parece que los factores económicos son los que tienen mayor peso específico en las transformaciones de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, vinculados con los cambios que se observan a nivel mundial, particularmente nos referimos al proceso de *globalización económica* y en palabras de Gilberto Calderón:

*“En México la Administración Pública se somete cada vez más a los dictados tanto de los organismos internacionales -Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial-, como de los distintos capitales transnacionales que hoy dominan al mundo. Este proceso es irreversible y marca el futuro que deberá seguir la Administración Pública, no solo en México, sino también en las demás naciones, no importando su grado de desarrollo.”<sup>5</sup>*

De ahí que los cambios han estado encaminados a satisfacer a los usuarios, principalmente en aquellas áreas en donde se realizan los intercambios comerciales con el exterior y trámites diversos para la apertura de empresas, en general hemos observado una tendencia a cifrar la reforma administrativa en la simplificación de trámites, y como parte del cambio estructural, a la desaparición de la inversión estatal en la producción y la prestación de bienes y servicios.

Lo anterior, entre otros cambios ha originado que se hayan creado diversos Órganos Desconcentrados que son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse el por que se acude a las diversas formas de creación, o aquellos que tienen facultades exclusivas que no tienen ni el propio titular de la Secretaría a la cual están adscritos, otros se integran con diversos comisionados que son propuestos por el Presidente y no objetados por el Senado, el titular de la dependencia no tiene nada que ver con su nombramiento y en consecuencia le resta facultad de mando y rompe con una de las características que rige a la Administración Pública que es la subordinación y el orden jerárquico, además de aquellos cuya autonomía tiene características que va mas allá del carácter técnico a que la ley determina.

---

<sup>5</sup> **Calderón, Gilberto.** “Algunos aspectos de la relación México-Estados Unidos en la etapa presente. *Revista Gestión y Estrategia*”. Ed. UAM. Azcapotzalco. N. 3. Enero-Junio de 1993. Pág. 18.

De lo anterior, surge la inquietud que se plasma en este trabajo y que se denomina: *“Análisis y estudio comparativo de diversos Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal”* y para su realización se ha recurrido a la comparación de los Órganos Desconcentrados que por sus características se considera son de naturaleza distinta a lo previsto por el artículo 90 Constitucional.

Para su desarrollo, este trabajo se divide en cuatro capítulos con objeto de comprender el orden descendente de la estructura jerárquica de donde provienen los Órganos Desconcentrados, por ello el primer capítulo se refiere al Estado, comenzando con definir y explicar sus orígenes, su integración, su funcionamiento, fines y funciones. En el capítulo dos se propone el estudio de la Administración Pública Federal, como forma de organización que depende del Poder Ejecutivo. En este mismo orden pasaremos al capítulo tres en el cual estudiaremos a los Órganos Desconcentrados desde la definición que le da la ley, la opinión de los autores, conociendo cuales son sus características, funcionamiento y objeto.

Posteriormente, en el capítulo cuatro pasaremos a analizar a los Órganos Desconcentrados propuestos, desde su forma de creación, integración, autonomía, y sus facultades, los órganos a estudiar son: la Comisión Federal de Telecomunicaciones dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que pertenece a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Reguladora de Energía que depende de la Secretaría de Energía, la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios integrada a la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional del Agua que es un órgano de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y la Comisión Federal de Competencia Económica, que pertenece a la Secretaría de Economía.

Finalmente, como complemento al análisis de los Órganos a estudiar se realiza un cuadro comparativo de los Órganos Desconcentrados propuestos, y, hecho lo anterior pasaremos a la propuesta de solución y conclusiones.

## CAPITULO I. EL ESTADO Y SUS FUNCIONES

### 1.1 Concepto del Estado

La palabra Estado deriva de del latín; *Stato*, *Stare*, o *Status*, que significa situación de permanencia orden permanente o que no cambia. Y podemos decir que se define como una comunidad política desarrollada, de un fenómeno social, el Estado es un ente jurídico supremo, o algo no visible pero palpable en los sujetos sometidos a un orden jurídico establecido que nos limita y reconoce derechos, pero estos derechos es una forma de organización de vida, porque somos nosotros mismos quienes creamos derechos y limitamos derechos, y no tan solo como los "otorga" la Constitución, entonces tenemos que radicar todo en un solo ente supremo capaz de auto regularse, por eso de la justificación del Estado.<sup>6</sup>

En los siglos XIV y XV, los reyes interesados en concentrar el poder en su persona, debieron negociar con los señores feudales, quienes cedieron sus derechos individuales sobre sus feudos, a cambio de una serie de privilegios. Los que no estuvieron dispuestos a acceder fueron sometidos a través de violentas guerras.

Para el sometimiento de los feudos, los reyes contaron con el apoyo de los burgueses, quienes tenían especial interés en dejar de depender del señor feudal. De este modo, concepto feudal de lealtad fue remplazado por los de autoridad y obediencia, propio de un Estado con poder centralizado.

En el siglo XVII, el poder político de los monarcas se fortaleció hasta eliminar cualquier representatividad, dando lugar a las monarquías absolutas.

---

<sup>6</sup> **Andrade Sánchez, Eduardo.** *Teoría General del Estado.* Editorial: Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1987. Pág. 75.

La monarquía constituyó un Estado moderno sobre la base de una dirección fuerte, contando con los medios para sostenerla. Con esto el Rey consiguió la resignación de la sociedad, a cambio de un cierto orden y progreso.

A finales del siglo XVIII se desencadenaron en Europa las fuerzas y las ideas que forjaron al mundo moderno. En Francia, la revolución de 1789 derrocó a la monarquía absoluta en nombre de la soberanía popular, proclamando los principios de libertad, igualdad, y fraternidad, así nació el Estado Liberal de Derecho, el cual cortó con la organización medieval, dando lugar a una nueva concepción de poder, que dio origen a las relaciones legales entre la administración y los administrados; la sumisión del Estado al Derecho.

La importancia de los eventos antes mencionados, dan fin a los excesos y abusos del poder absoluto representados por el monarca, quién estaba sobre todas las instituciones, en consecuencia era imposible que tuviese responsabilidad legal ante la irresponsabilidad de su actuación, ya que no existía institución o persona ante la cual pudiese ser cuestionado o juzgado por sus excesos al frente del Estado.<sup>7</sup>

Puede decirse, que cuando ocurrió la férrea oposición al Estado Absolutista, y en consecuencia la defensa y aseguramiento de las libertades individuales, el Estado sufre una transformación importante ya que ahora deberá fijar sus metas en las necesidades del bien común, para ello realiza sus actividades a favor de los particulares en forma colectiva y en perjuicio de los intereses individuales.

La palabra Estado en términos jurídico-político se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta palabra en su obra "El Príncipe" cuando refiere que: *"Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, nuevos; o completamente nuevos, como lo fue*

---

<sup>7</sup> El Estado como tal, surge como una categoría singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron, motivo por el cual, la concepción y definición de Estado, se ha ido enriqueciendo y modificando a través de los años, ante un mundo y sociedad en constante cambio.

*Milán para Francisco Sforza o son como miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio".<sup>8</sup>*

Diferentes pensadores a través del tiempo han contribuido a una concepción más completa de Estado en cuanto a su funcionamiento, estructura y organización, motivo por el cual se han observado diversos cambios en el devenir del Estado contemporáneo, pasando por estados totalitarios, monarquías relativas y en las últimas décadas a semejanza del poder económico que le dio vida, los Estados modernos compiten y se adaptan a las tendencias económicas en las que se desenvuelve el mundo globalizado.

Para el jurista Georg Jellinek,<sup>9</sup> la definición sería la siguiente *"El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de denominación y formada por hombres asentados en un territorio"*. En su obra podemos destacar que Jellinek estudia al Estado desde dos enfoques: el jurídico y el sociológico. Desde el enfoque sociológico el Estado es la unidad de asociación dotada originariamente de poder de mando y formada por hombres que viven permanentemente en un territorio. Desde el punto de vista jurídico el Estado es una corporación o sujeto de derechos y obligaciones, formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en un territorio determinado.

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero dice que *"Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines y actividades concretas"*.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Nicolás, Maquiavelo. *El Príncipe*. Editorial: Porrúa. México, Año 1983. P. 1.

<sup>9</sup> Jellinek, George. *Teoría general del Estado*. Compañía editorial Continental, México, 1997. P 145.

<sup>10</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa México, 2004, P. 38.

En la historia del pensamiento político el término Estado ha tenido amplia aceptación, tanto como concepto normativo como concepto descriptivo. Los teóricos normativos, convencidos de que la concentración de poderes coercitivos en manos de una sola autoridad establecida es indispensable para el mantenimiento del orden público en un territorio determinado, han tratado de demostrar a menudo que la obediencia al Estado es la forma más elevada de obligación política.

En tanto que para los teóricos descriptivos, se han mostrado dispuestos casi siempre a singularizarlo, entre todas las demás instituciones, sociales, como la única que es específicamente “política”, y a considerar la descripción y el análisis del Estado como el problema central de la ciencia política.

Considerando las aportaciones que ha lo largo del desarrollo del Estado podemos decir que es considerada como la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, de manera que el poder político que se manifiesta será a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de la validez del orden jurídico. En tanto que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio serían los elementos materiales del Estado.

## 1.2 Fines, Funciones y Atribuciones del Estado

Establecida la noción del Estado, deben identificarse sus fines, funciones y atribuciones, como lo haremos a continuación:

Se puede referenciar que desde el surgimiento de la teoría del Estado con Maquiavelo, se explicaba a la divinidad no sólo como un fin del Estado, sino como fin de la existencia y de la trascendencia universal. Pero para la ilustración, y en los periodos sucesivos, las concepciones del Estado y sus fines, cambiaron su enfoque hacia el humanismo.

Sin embargo, los fines del Estado tienen estrecha relación con la concepción filosófico-política que de él tenga el gobierno en turno, y seguramente la política internacional y el momento histórico o época en el que se desarrolla, como en el caso de la época actual caracterizada por la “globalización”, bajo esta consideración el Ejecutivo en turno, planteará una estrategia para conseguir el *bien común*, (desde la perspectiva de su concepción filosófico-política) y asignará en mayor o menor medida las actividades o tareas que le asignara a las entidades que dependen directamente de él.

Ahora bien, para la consecución de los fines el estado deberá *operar*, bajo un orden el cual surge en los inicios de la concepción del estado moderno, para ello Montesquieu,<sup>11</sup> propuso que la única forma en que se podía garantizar la libertad y la justicia a los ciudadanos, era que el Rey, que hasta entonces había concentrado en su persona el poder total, ya no tuviera facultades absolutistas.

De las teorías de este pensador surgen tres órganos en los cuales se depositan y distribuyen este trío de funciones del Estado y que comúnmente se conocen como poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y en nuestra Constitución Política podemos encontrar su referencia en el artículo 49 Constitucional como división de poderes.

---

<sup>11</sup> **Heller, Herman**, *Teoría General del Estado*, México: Editorial Fondo de Cultura Económica. 2000 P. 67

Figura 1. De la división de Poderes



Estos órganos del Estado expresan el “*poder de mando, imperio y fuerza, como una necesidad para que la sociedad viva en orden y bajo seguridad, para mantener la cohesión social*”, a decir de Jorge Olivera Toro, quien lo refiere en su obra *Manual de Derecho Administrativo*.

El ejercicio de los poderes antes descritos son lo que conocemos como funciones públicas -las que por cierto son múltiples-, y diferenciarse de los órganos en los que se depositan, que deben ser, asimismo, diversos. Según Carré de Malberg:

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.<sup>12</sup>

Así, la Constitución aporta a los ciudadanos la certeza jurídica de que cada uno de los órganos públicos se desempeña y realiza conforme a derecho y por lo tanto sujetas a las atribuciones conferidas por la Ley Suprema, y de no ser así la propia Carta Magna contempla la defensa que los ciudadanos pueden esgrimir en caso de arbitrariedades.

<sup>12</sup> Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 249.

El maestro Miguel Acosta Romero define a la actividad del Estado de la siguiente forma:

*“Es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios para alcanzar los fines estatales.”*

13

Y en ese sentido las tareas que realizan los órganos estatales al efectuar cada una de las facultades tendientes a la realización de las funciones de que sean depositarios son los llamados cometidos del Estado, estas tareas se realizan al interactuar en la realidad social para efectuar el fin último del estado que es el bien común; y una de las características de los cometidos del Estado es que en realidad la definición de servicio público les es a todos inherente.<sup>14</sup>

En tanto que, uno de los cometidos del Estado, es el que tiene por objeto regular la actividad de los ciudadanos y controlar con el fin de mantener la paz y la tranquilidad sociales, a esta se le conoce como *cometido de policía*, y se manifiesta por la creación de normas jurídicas que den certeza del proceder institucional en la persecución de ilícitos, así como en el mantenimiento de un ejército que garantice el respeto a la soberanía nacional.

Destacan también los llamados *cometidos de fomento*, a partir de ellos el Estado procura el desarrollo integral de las regiones, áreas económicas específicas y la promoción de actividades culturales, procurando la asequibilidad de todos los miembros de la población a dichos recursos.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> **Acosta Romero, Miguel.** *Teoría General del Derecho Administrativo.* Porrúa México, 2004, P. 38.

<sup>14</sup> De manera que podemos decir que los cometidos estatales son las tareas asignadas a las personas jurídicas de derecho público para lograr el interés general, y éstas se diferencian de las funciones jurídicas en virtud de que éstas refieren al poder estatal separado en virtud del Estado de Derecho Democrático. De acuerdo a su actuación el Estado será intervencionista o menos intervencionista adecuando, siempre, su rol al desarrollo de la sociedad. Los cometidos se desarrollan de acuerdo a procedimientos determinados que obran como una garantía para los ciudadanos. En tanto que la distinción más importante es la que los clasifica en cometidos esenciales, servicios públicos y servicios sociales que se cumplen de acuerdo al principio de subsidiariedad.

<sup>15</sup> Entonces los cometidos son las tareas y las funciones jurídicas son los poderes que deben ejercerse para llevar a cabo esos cometidos. Ambos conceptos suponen actividad. La función jurídica desarrolla actividad instrumental para satisfacer el bien común mediante el cometido, que es, en definitiva, actividad final prestacional en manos del Estado o de los particulares.

Por su parte las *atribuciones de servicio*, ocurren en la actividad tendiente a satisfacer las necesidades generales de los particulares. En el contexto descrito con anterioridad, los conceptos parecerían similares, sin embargo, pueden distinguirse cuando observamos que las atribuciones del Estado son lo que puede o debe hacer, es decir, es el contenido de la actividad, por su parte la función del Estado consiste básicamente en su forma de actuar, la forma de actividad, o como señala Acosta Romero “*Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones del Estado.*”<sup>16</sup>

Ahora bien, en cuanto a los ordenes mediante los cuales el Estado se manifiesta y hace valer sus atribuciones opera en; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y el poder del Estado se manifiesta en estos tres poderes de conformidad con los órganos que para tal efecto ha creado, en consecuencia realiza sus funciones en el ámbito de su competencia, función legislativa, función jurisdiccional y la función administrativa.

En México, la función legislativa la realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y de Senadores. La función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas jurídicas, cuya expresión mas clara es la ley a decir del jurista Humberto Delgadillo.<sup>17</sup>

El artículo 17 Constitucional, determina que “*nadie podrá hacerse justicia por si mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho*”, en consecuencia la función jurisdiccional esta organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien hiciera justicia por si mismo, existe para mantener el orden jurídico, por tal motivo es una función que lógicamente deberá ejercer el Estado a través de los órganos judiciales que la constitución establece.<sup>18</sup>

---

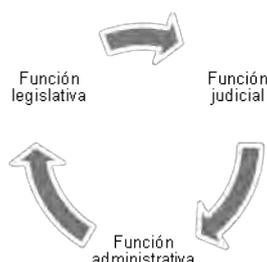
<sup>16</sup> **Acosta Romero, Miguel.** *Teoría General del Derecho Administrativo.* Porrúa México, 2004, p. 24.

<sup>17</sup> **Gutiérrez, Humberto.** *Elementos de Derecho Administrativo.* Editorial Limusa, México, 2000, P. 32.

<sup>18</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México, 2010. P. 43.

En cuanto a la *función administrativa*, por su importancia y por la naturaleza de este trabajo, -cuyo contenido es el Derecho Administrativo- se analizara en siguiente tema. En tanto que de lo expresado se podría deducir que el poder es uno solo y radica en el Estado; que los órganos son tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y las funciones son también tres: la administrativa, la legislativa y la judicial.

**Figura 2. Estado y sus funciones**



A diferencia de la legislativa y de la jurisdiccional que se pueden considerar funciones públicas intermitentes, la función administrativa requiere de ejercicio permanente y constante; prueba de ello es que los órganos legislativos se reúnen sólo durante sus periodos de sesiones, y los órganos judiciales actúan dentro de ciertos horarios de determinados días de la semana en ejercicio de sus funciones, en tanto que las funciones administrativas se desempeñan permanente y constantemente, así las corporaciones policiales, por ejemplo, actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública las veinticuatro horas de los 365 días del año.<sup>19</sup>

La función administrativa, como todas las funciones públicas tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad; el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y

<sup>19</sup> **Jellinek, Georg**, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urutí, México, Compañía Editorial Continental, 1997, p. 497.

mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido Hans Kelsen afirma: "Defínese la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura".<sup>20</sup>

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros poderes la ejerciten materialmente, como ocurriría si el Congreso determinara cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación, o como acontece cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra a su secretario general de acuerdos y demás funcionarios a que se refiere la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por su permanencia, se trata de una actividad continuada y orientada hacia el presente; es concreta en cuanto atiende materialmente requerimientos del bienestar común, a diferencia de las otras, es práctica por cuanto implica ejercicios de comportamiento que otorgan vigencia efectiva a la satisfacción del interés general.<sup>21</sup>

Es importante considerar la naturaleza de cada función, sus semejanzas y sus diferencias, ya que cada uno de los poderes persigue el mismo fin que es el bien común.

---

<sup>20</sup> **Kelsen, Hans**, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, p. 309.

<sup>21</sup> Al igual que las anteriores es una función del Estado, y como señala Acosta Romero, puede deducirse por exclusión, es decir la que no sea legislativa ni jurisdiccional es administrativa, sin embargo existen ciertas particularidades que la diferencian de las otras dos, una de las definiciones del propio autor señala que "*es la actividad que el estado realiza a través de Poder Ejecutivo*".

## **CAPITULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

### **2.1 El Ejecutivo Federal**

De acuerdo con lo que establece el artículo 80 de la Constitución, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, consagrado así el carácter unipersonal de dicho poder.

El Presidente de la República tiene así un doble carácter: funge como Jefe de Estado, representando a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura, y tiene todas las funciones inherentes a la misma.

Como jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado.

La Presidencia de la República actualmente está conformada por Unidades Administrativas, mismas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo, 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, que se ha ido integrando por Acuerdos del Presidente, que está en el cargo.

En cada sexenio, a través de decretos, van cambiando las denominaciones y funciones de dichas unidades administrativas, así por ejemplo en la actual administración, que relativamente tiene poco tiempo, de acuerdo al Diario Oficial del 4 de Diciembre de 2006, se cuenta con las siguientes unidades:

- I. Secretaría Particular del Presidente de la República;
- II. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;
- III. Coordinación de Imagen y Opinión Pública;
- IV. Coordinación de Comunicación Social;

- V. Coordinación de Asesores, y
- VI. Coordinación General de Administración.<sup>22</sup>

Al frente de cada una de las unidades administrativas hay un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente.

Como ya se menciona, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con lo que establece el artículo 80 de la Carta Magna es unitario, elegido directamente por el pueblo para un período de seis años y sin posibilidad de reelección, en este sentido el Presidente es quien se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, es decir el ejercicio del poder en el más amplio nivel, quien representa a nuestro país en el exterior como en el interior.

Los artículos del 80 al 89 de la Constitución General de la República, establecen los requisitos, las formas de elección, la vigencia de las funciones, las ausencias o interinatos, las renunciaciones, las formalidades, así como las facultades inherentes a sus funciones.<sup>23</sup>

El presidente de la república es electo por voto directo de los mexicanos, de acuerdo a lo establecido por el artículo 81, y para ser presidente de la República se deberán cubrir los requisitos que establece el artículo 82, del mismo ordenamiento. Por su parte el artículo 83, establece la vigencia del nombramiento y contiene el principio de la no reelección.

El artículo 84, prevé el caso de falta absoluta del Presidente de la República, durante los dos primeros años de ejercicio de sus funciones, y la facultad del congreso para constituirse en colegio electoral y nombrar por escrutinio de mayoría absoluta de votos a un Presidente Interino, con el compromiso de que

---

<sup>22</sup> Información consultada en la página de Presidencia de la Republica. 2010 [www.presidencia.com](http://www.presidencia.com)

<sup>23</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano*. México 2010. P. 65

dentro de los diez días siguientes a la elección del interino convocara a elecciones en un plazo no mayor a catorce meses.<sup>24</sup>

El propio artículo dispone las facultades del congreso para designar Presidente sustituto o provisional según sea el caso, cuando la falta de dicho funcionario ocurra en los cuatro últimos años de periodo respectivo, erigiéndose el congreso de la unión en colegio electoral y la elección correspondiente.

La regla mencionada con anterioridad, operara de acuerdo a lo que establece el artículo 85, si al comenzar un periodo constitucional el Presidente electo no se presentase, aunque dicho precepto no define a que o en donde, se presume que dicha presentación deberá ocurrir a la posesión de su cargo establecida en el artículo 87, en donde protestara en un acto solemne la guarda de la Constitución y las leyes que de ella emanen, así como el desempeño patriótico del cargo.

Sin embargo, llama la atención lo que establece el artículo 86, que define que el nombramiento solo es renunciable por causa grave, y con renuncia, que calificará el Congreso de la Unión, sin establecer en que tiempo deberá ocurrir esta. Una de las limitaciones al ejercicio del Poder Ejecutivo lo constituye lo que determina el artículo 88, que establece que para ausentarse del territorio nacional, deberá contar con el permiso del Congreso de la Unión.

Finalmente, las facultades y obligaciones del Presidente están determinadas por el artículo 89, Constitucional, y entre algunas de las que se relacionan con la Administración Pública Federal, se encuentran las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

---

<sup>24</sup> Ídem. P. 67-69

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

De acuerdo con las facultades y obligaciones que la constitución le confiere al Presidente de la República se puede afirmar que dicho funcionario realiza actividades como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno, realizando actos Políticos y Administrativos, el maestro Gabino Fraga lo explica de la siguiente forma:

*“Cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa, esta realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, en cuyo caso realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza...”*<sup>25</sup>

Ahora, específicamente, en relación con la facultad derivada de la fracción II del artículo 89 Constitucional, se tiene que el Poder Ejecutivo puede:

- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, lo que constituye una facultad de nombramiento y remoción absolutamente libre.
- Nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, diferencia de lo anterior en este caso se requiere que el nombramiento y la remoción debe ejercerse con sujeción a la ley.

Como se advierte, por lo que resulta a las dos primeras facultades, el Presidente de la República tiene absoluta libertad para hacer los nombramientos y remociones respectivos, sin que su determinación se

---

<sup>25</sup> **Fraga, Gabino.** *Derecho Administrativo.* Editorial Porrúa, México, 2006. Pág. 180, en donde nos refiere que además de considerar que representa a la nación y de acuerdo al protocolo nacional e internacional se le rinden honores que corresponden a su investidura.

encuentre sujeta al cumplimiento de alguna condición particular, es decir, queda a la discreción del Ejecutivo Federal, la designación o destitución de los empleados públicos a que estas se refieren; en tanto, respecto de la mencionada en el último término, se tiene que, en principio, el titular del órgano ejecutivo cuenta con igual margen de maniobra y, excepcionalmente, de contenerse, en la Constitución Federal o en la legislación secundaria, un modo distinto de proceder, en relación con la designación o destitución de este tipo de funcionarios, el Presidente de la República no podrá actuar con total libertad, sino tendrá que ajustarse a lo que en cualquiera de los ordenamientos señalados se disponga.

Por lo que se entiende que en su caso el Poder Legislativo podrá establecer formas distintas para realizar nombramientos de funcionarios.

Con lo anterior, podemos concluir que en términos del artículo 89 fracción II, en su última parte, en determinados casos no tiene facultad exclusiva sino que debe colaborar con otro poder.

Debe considerarse además de las instituciones antes indicadas, a la Procuraduría General de la República, dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, de acuerdo con la fracción IX, del artículo 89, Constitucional.

Es importante mencionar que además de las Secretarías de Estado el artículo 90 Constitucional y el 1,2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mencionan que la Administración Pública Federal Centralizada, esta integrada por los Departamentos Administrativos, sin embargo, el Departamento del Distrito Federal que estaba a cargo del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo que establecía la fracción VI del artículo 73, Constitucional, fue derogado mediante decreto de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación del mismo mes y año, en consecuencia los Departamentos Administrativos no existen actualmente dentro de la estructura de la Organización de la Administración Pública. La Centralización de acuerdo a la definición de Jorge Olivera Toro sería la siguiente:

*“es la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están entrelazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores.”<sup>26</sup>*

Los estudiosos de la materia coinciden al afirmar que la facultad de mando y decisión que nace a partir del Ejecutivo, impone una relación jerárquica constante, que va desde la planeación, la dirección y la ejecución, desde los funcionarios de mas alto nivel hasta los puestos de mas baja categoría, en tanto que para Acosta Romero es *“un instrumento Jurídico Político, Administrativo, dentro del Poder Ejecutivo.”<sup>27</sup>*

De acuerdo a lo anterior una de las principales características de la Administración Pública Federal, es que las entidades centralizadas y paraestatales se encuentran relacionadas entre si por un *vinculo jerárquico constante*, sin embargo, esta característica no es exclusiva de la Administración del Estado, también en la Administración Privada, la planeación, dirección, ejecución, coordinación y control, están sujetas a escalas que determinan órganos superiores, coordinados e inferiores, en los entes públicos dicha administración, tiene por objeto hacer frente a la responsabilidad político-administrativa del Jefe de Estado.

Como se ha mencionado, en la cúspide de la Administración Pública Centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a el se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

---

<sup>26</sup> **Olivera, Toro Jorge**; *Manual de Derecho Administrativo*. México. 1997 Pag. 285.

<sup>27</sup> Op. Cit, Pág. 18

## 2.2 Características de la Administración Pública

Como se advirtió en el capítulo anterior en nuestro país existe, de conformidad a lo que previene el artículo 80 de la Constitución, un Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, mismo que se deposita en un sólo individuo al que se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la República para auxiliarse en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta.

El artículo 90 de la Carta Magna dispone que la Administración Pública Federal sea Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. En esa Ley Orgánica se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, además define las bases generales de la creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

**Artículo 90.-** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Así pues, en el sistema jurídico positivo mexicano, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la obra legislativa que consagra las bases para la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

Sin embargo, la doctrina reconoce que las dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación del servicio público se organizan de cuatro formas diversas: la Centralización, la Desconcentración, la Descentralización; las Empresas de Participación Estatal y hasta hace poco aún, se contaban los Departamentos Administrativos.

Las entidades administrativas invocadas constituyen como lo afirma Acosta Romero: *“una unidad de decisión, mando y ejecución con responsabilidad directa frente al Jefe del Ejecutivo, es un concepto que entraña la división del trabajo y responsabilidades de estado en órganos subordinados.”*<sup>28</sup>

El artículo 90 de la Carta Magna dispone que la Administración Pública Federal sea *Centralizada y Paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. En esta ley se distribuyen los negocios de orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, también define las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, cabe mencionar que el texto de este artículo no menciona en ningún momento a los Órganos Desconcentrados.

Como puede observarse, el titular del Poder Ejecutivo Federal para el ejercicio de sus atribuciones se auxiliará de la Administración Pública Federal, la cual se divide en Centralizada y Paraestatal.

Por tanto, esta Administración Pública está constituida por los Órganos que dependen de él de manera directa (Administración Centralizada), o indirectamente (Descentralizada o Paraestatal), y que adopta una forma de organización jerarquizada para lograr una unidad de acción, de dirección, de ejecución y de distribución de los negocios del orden administrativo, encaminados a la consecución de los fines del Estado.

Esta circunstancia de acuerdo con el artículo 90 Constitucional, esta constituida por dos partes, la Central y la Paraestatal, implica jurídicamente una relación jerárquica que rige a las dos partes.

Así, con la reforma administrativa de mil novecientos setenta y seis, fue que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF, se introdujo la división entre la Administración Pública Centralizada y la Descentralizada,

---

<sup>28</sup> Op. Cit. P. 9

aunque fue hasta mil novecientos ochenta y uno, cuando dicha reforma alcanzo rango Constitucional, estableciéndose en el artículo 90 de la Constitución Federal, una clara distinción entre la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Por otro lado, a decir de autores como Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa, la organización de la Administración Pública, contiene una serie de elementos que interactúan, de acuerdo con sus atribuciones y competencias, con base en consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y la especialidad de la materia que deben conocer.

Así pues, en el sistema jurídico positivo mexicano, lo constituye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF, la obra legislativa que consagra las bases para la organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.<sup>29</sup> El artículo 1° de la LOAPF, determina que se encuentra integrada por: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

El artículo antes mencionado establece la integración de la Administración Pública Federal Paraestatal, integrada por 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 Fianzas y los Fideicomisos.

Para mejor conceptualización, retomamos nuevamente lo señalado por Acosta Romero en relación a la Administración Pública;

*“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y*

---

<sup>29</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Texto Vigente. 2010.

*cuenta elementos personales, patrimonio, estructura jurídica y procedimientos técnicos.*<sup>30</sup>

La Administración Pública Federal, esencialmente se concibe como aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, entendiéndose desde un punto de vista orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, que se según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos, todo ello encaminado satisfacer las necesidades de la ciudadanía en su conjunto.

Parte fundamental dentro de este ámbito son los Órganos Centralizados y dependencias con que actualmente se auxilia el Ejecutivo para llevar a cabo su tarea administrativa, siendo éstos básicamente las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Órganos.

La evolución de la Administración Pública puede observarse en los antecedentes Constitucionales en esta materia, tanto en la denominación a los Órganos de la Administración Pública, como el número de Secretarías de Estado, requisitos para ser Secretario, así como al tratamiento general que se da a la misma, la cual ha estado sujeta a un proceso evolutivo constante, como se muestran en algunas de las principales disposiciones en este ámbito, que en el devenir del tiempo que han regido al respecto:

**•Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

**Art. 117.** *“Para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso general por una ley”.*

**Art. 118.** *“Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos”.*

---

<sup>30</sup> Op. Cit. P. 13

**Art. 121.** *“Para ser secretario del despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento”.*

**•Bases y Leyes constitucionales de la República Mexicana de 1836.**

En la Cuarta Ley, apartado del Ministerio, establece lo siguiente:

**Art. 28.** *“Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros; uno de lo Interior, otro de Relaciones exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina”.*

**Art. 32.** *“Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente, que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales”.*

**Art. 33.** *“El Gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación”.*

**Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.**

**Artículo 93.** *“El despacho de todos los negocios del Gobierno estará á cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública é industria; de hacienda, y de guerra y marina.”*

**Artículo 94.** *“Para ser ministro se requiere ser mexicano por nacimiento, ó hallarse en el caso segundo del Art. 11, y de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos”.*

**Artículo 100.** *“Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes”.*

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

**Art. 90.** *“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.*

**Art. 91.** *“Para ser Secretario del Despacho, se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta ...*

**Art. 92.** *“Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo”.*

Actualmente, de acuerdo a su definición legal, autores como Miguel Acosta Romero han señalado a la Administración Pública como: “La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder 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; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.

La Enciclopedia Jurídica Mexicana señala:

“Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad”.

Las definiciones de Administración Pública que se mencionan tienen elementos en común, como el de constituirse por distintas áreas, mismas que dependen directamente del Poder Ejecutivo, y las cuales tienen a su cargo la actividad de la administración de una colectividad determinada.

Ahora, Andrés Serra Rojas quien destaca que el “Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la Administración Pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”, de manera que a partir de esta rama de derecho se proponga analizar el tema.

En resumen podemos mencionar que la integración de la Administración Pública Federal en México, de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal, es Centralizada y Paraestatal, conforme a su Ley normativa, quien contara con su propia estructura y características. Es decir la Administración Pública Federal, tiene una base normativa denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en su artículo 1º, párrafo primero señala La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los principales órganos que integran la Administración Pública de nuestro país.

Las órdenes y la toma de decisiones de la Administración Pública Centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.

Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior, y cada órgano administrativo tiene su propia competencia.

La relación jerárquica esta definida en el conjunto de ordenamientos positivos que van desde la Constitución, Ley Orgánica de la Administración Pública y ordenamientos jurídicos secundarios, un ejemplo de ello es lo expuesto en el

artículo 14 de la LOAPF, que establece,<sup>31</sup> que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección o mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Al respecto Gabino Fraga señala que una de las características de la Centralización Administrativa es la jerarquía, la cual liga a los órganos superiores con los inferiores, y señala que: *“Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y mando que conserva la autoridad superior”*.<sup>32</sup>

De este artículo se desprende la estructura en forma escalonada los órganos de los diferentes ramos que conforman la administración pública para poder fiscalizar la actuación de los subordinados, es decir la existencia de la rendición de cuentas y la responsabilidad en el desempeño y actuar de los titulares, y de los funcionarios indicados.

Por su parte, la competencia de cada órgano administrativo determina su esfera de actuación y consiste en una serie de obligaciones y facultades jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan, así la competencia fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o de abstenerse en cierta materia o área de la administración; también se determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano.

De acuerdo a lo anterior, el artículo 12, de la LOAPF, establece para ellos que: *“Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará,*

---

<sup>31</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Texto Vigente. 2010.

<sup>32</sup> **Fraga, Gabino.** *Derecho Administrativo.* Editorial Porrúa, México, 2006, Pág. 344.

*respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República”.*

En resumen, como ya se menciono, la Administración Pública es la principal actividad que le corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo para la prestación de los servicios públicos, sin embargo, el Presidente de la República, por la naturaleza de las funciones a desarrollar, la división del trabajo, las responsabilidades, el mando, la acción y la ejecución, deberá auxiliarse de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, quienes de acuerdo con lo que establece el artículo 90 de la Constitución dependen jerárquicamente de dicho poder de manera directa o indirecta, además el propio artículo determina que la Administración Pública Federal será *Centralizada y Paraestatal*, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, se trata por supuesto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en la cual se distribuyen las atribuciones, responsabilidades y facultades de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y define las bases generales de la creación de entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo en su operación.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 1°, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina que *La Centralización Administrativa* y la *Administración Paraestatal* constituyen la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo, por ello ahora pasaremos a describir estos dos ordenes en el los dos siguientes capítulos.

## 2.3 Administración Pública Centralizada

### 2.3.1 Las Secretarías de Estado

En la independencia fueron pioneras las de Gobierno, Hacienda y Guerra; para el Porfiriato, las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Hacienda y Crédito Público, Comercio, Comunicaciones y Obras Públicas, Instrucción Pública y Bellas Artes.

Las Secretarías, con la promulgación de la Constitución del 1917 y en base al artículo 90 del propio ordenamiento, aumentaron el número de dependencias y con el paso del tiempo y necesidades de eficiencia y funcionamiento, se han modificado sus nombres y su competencia, también el nombre de de la ley reglamentaria del artículo 90, ha cambiado, ya que la que fue publicada el 28 de diciembre de 1958, se llamo Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y la actual publicada el 29 de diciembre de 1976, se llama “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”

Ahora bien, las Secretarías de Estado son dependencias que están subordinadas directamente del titular del Poder Ejecutivo Federal en la Administración Pública Federal y por su competencia se integran con la distribución que hace entre ellos la ley que, según el artículo 90 de la Constitución, expide el Congreso de la Unión.

*El número de Secretarías de Estado depende de la visión política del titular del Poder Ejecutivo Federal quien, tomando en cuenta los requerimientos del país, decide las Secretarías que son necesarias para colmarlos. El reglamento interior no es el único instrumento legal que sirve para determinar la vida de los órganos internos de las Secretarías; también la ley que expide el Congreso de la Unión puede crearlos, modificarlos o incluso extinguirlos.<sup>33</sup>*

---

<sup>33</sup> **Delgadillo Gutiérrez, Humberto.** *Elementos de Derecho Administrativo.* Editorial Limusa, S.A. de C.V. 5ª impresión, México, 2000, Pág. 56.

Los Secretarios de Estado son los titulares o representantes legales de la Secretaría de Estado a su cargo. Son nombrados por el Presidente de la República y éste en cualquier momento puede cambiarlos o removerlos del cargo. En el artículo 92 Constitucional se estipula que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no serán obedecidos.

Las instituciones administrativas centralizadas son de acuerdo con lo que determina el artículo 1º de la LOAPF, las siguientes:

- La Presidencia de la República;
- Las Secretarías de Estado;
- Los Departamentos Administrativos; y
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.<sup>34</sup>

Por la naturaleza de las actividades y funciones a desarrollar por el Poder Ejecutivo, resulta evidente que una sola persona no tendría la capacidad de realizarlas, por lo que de acuerdo con la ley se establecen los órganos que habrán de auxiliarlo en dichas tareas y actividades, en este terreno las instituciones que mayor antigüedad tienen, son las Secretarías de Estado.

Algunos artículos que de la Constitución, que tienen relación con las Secretarías de Estado, son del 90 al 93, así como en el 89 fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas Secretarías pueden definirse como: *“el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo”*.

---

<sup>34</sup> Ley Organica de la Administración Pública Federla. Texto Vigente 2010.

Un dato relevante es que el número de Secretarías de Estado en nuestro país se han ido incrementando en la misma forma en que han aumentando las atribuciones de la Administración Pública Federal, ya que en un principio los Departamentos Administrativos pasaron a formar algunas Secretarías como en su momento ocurrió con los Departamentos de Turismo y Reforma Agraria que en 1974, se transformaron en Secretarías de Estado, en tanto que, por otro lado se han reasignado funciones y atribuciones a nuevas dependencias como es el caso de la Consejería Jurídica y la Secretaría de Seguridad Pública. Actualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en su artículo 26 dispone que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- **Secretaría de Gobernación.** Es la dependencia del Ejecutivo Federal responsable de atender el desarrollo político del país y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes de la Unión y de los demás niveles de gobierno para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de los mexicanos en el Estado de Derecho.  
Contribuir a la gobernabilidad democrática y el desarrollo político de México, para garantizar la seguridad nacional.
  
- **Secretaría de Relaciones Exteriores.** Su tarea consiste en ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos. Preservar y fortalecer la soberanía e independencia de México y garantizar los intereses y la seguridad nacional con base en los principios constitucionales de política exterior. Asegurar la coordinación de las acciones y programas en el exterior de los tres niveles de gobierno y de los distintos poderes que incidan en las relaciones de México con otros países. Vigorizar la expresión de la identidad cultural y la imagen de México.

- **Secretaría de la Defensa Nacional.** Su misión principal consiste en defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, garantizar la seguridad interior, auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas, realizar obras civias y obras sociales promuevan el desarrollo de país y entre otras en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de zonas afectadas.
- **Secretaría de Marina.** Las responsabilidades de dicha secretaría son similares a las que nos hemos referido en el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, sin embargo podemos hacer notar que defiende la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio, vigila las zonas marinas, ejerce las medidas y competencias que le otorguen los instrumentos en los que México sea parte, ejerciendo autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas y la salvaguarda la vida humana en el mar.
- **Secretaría de Seguridad Pública.** Es la dependencia de de la Administración Pública Federal, que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz pública, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos.
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Es la encargada de proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso, y deuda pública, así como de estadísticas, geografía e información, es la institución que maneja y administra las finanzas.
- **Secretaría de Desarrollo Social.** Formula y coordina la política social, solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal orientando su política hacia el bien común, cuyo objeto es la superación de la pobreza, mediante el desarrollo humano, promueve además el ordenamiento territorial y de vivienda para mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas, en los espacios rurales y urbanos.

- **Secretaría de Medio Ambiente Y Recursos Naturales.** Tiene como propósito fundamental, fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo, fomentando la participación de la sociedad.
- **Secretaría de Energía.** Tiene como objeto conducir la política energética del país, dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional.
- **Secretaría de Economía.** Promueve e instrumenta políticas públicas y programas orientados a crear empleos, empresas, así como mejores emprendedores, para fomentar el crecimiento económico del país, mediante el impulso e implementación de políticas públicas que detonen la competitividad y las inversiones productivas.
- **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.** Su objeto es propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, para aprovechar las ventajas del sector agropecuario, integrando para ello actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de organizaciones de productores con programas y proyectos propios.
- **Secretaría de Comunicaciones y Transportes.** Promover sistemas de transporte y comunicaciones, seguros y eficientes, mediante la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país, ampliando la cobertura y acceso de los servicios, para lograr la integración de los mexicanos.
- **Secretaría de la Función Pública.** Tiene como propósito organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público, expedir normas para el ejercicio del control administrativo, así como su vigilancia, promoviendo la cultura de la legalidad y el apego por la rendición de cuentas, promueve además la

ampliación de la cobertura impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública, inhibir y sancionar practicas corruptas, mejorar la regulación, la gestión y los procesos que le corresponden a la Administración Pública.

- **Secretaría de Educación Pública.** Tiene como función principal crear las condiciones que permitan asegurar el acceso de todos los mexicanos a una educación de calidad, organizando, vigilando el desarrollo en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas.
- **Secretaría de Salud.** Le corresponde asegurar el acceso a todos los mexicanos a los servicios de salud estableciendo y conduciendo la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general, coordinar los programas de servicios salud publica del Gobierno Federal, organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada entre otros.
- **Secretaría del Trabajo y Previsión Social.** Es la dependencia del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo el desempeño de las facultades que las leyes de la materia le atribuyan, para la promoción de inversiones que generen empleos y que fomenten las relaciones laborales, procurando el equilibrio entre los factores de la producción para lograr la paz laboral y la legalidad, coordinando la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, y de las comisiones que se formen para asegurar las relaciones obrero patronales y vigilar su funcionamiento
- **Secretaría de la Reforma Agraria.** Tiene como objeto proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a los hombres y mujeres que trabajan en los ejidos y comunidades del país, promoviendo el desarrollo rural integral procurando la justicia social.
- **Secretaria de Turismo.** Formula y conduce la política de desarrollo turístico nacional, mediante las actividades de planeación, impulso al desarrollo de la oferta, apoyo a la operación de los servicios turísticos y la promoción, articulando las acciones de las diferentes instancias y niveles de gobierno.

- **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Este organismo lo detallaremos en el capítulo que se le dedica en este mismo tema.

Por lo que respecta a cada Secretaría, ésta debe tener un titular denominado Secretario, que es definido como:

Un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezado una Secretaría de Estado.

Dentro de las funciones que le corresponden originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos se encuentra el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, además forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución, para suspender las garantías individuales, también -una vez abierto el periodo de sesiones- informan al Congreso de la Unión, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, y pueden ser llamados a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza.

Por otra parte y de acuerdo a lo que dispone el artículo 92 constitucional los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos tienen un requisito fundamental la firma, la cual debe aparecer en todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente, a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Por su parte, el artículo 43-BIS de la LOAPF, establece que los proyectos e iniciativas y los proyectos de ley que las dependencias de la Administración Pública Federal, propongan deberán ser enviados a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dicho envío deberá ocurrir por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y

proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República.

Los Secretarios de Despacho serán nombrados y removidos de su cargo por el Ejecutivo, de acuerdo con la fracción II, del artículo 89 Constitucional.<sup>35</sup>

La existencia de las Secretarías, esta determinada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 2º, establece que: *“en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios de orden administrativos encomendados al Poder Ejecutivo”*, existen de acuerdo con la fracción I, del artículo en cita las Secretarías de Estado, las cuales tienen una competencia determinada, ello le permitirá al Presidente de la República cumplir con las tareas y asuntos administrativos que son de su competencia.

Otra particularidad de las instituciones la establece el artículo 10 de la LOAPF, que señala la igualdad entre las mismas Secretarías así como con los Departamentos Administrativos sin concederles preeminencia alguna entre ellas.

Por su parte, el artículo 11, determina el ejercicio de sus funciones y su competencia por acuerdo del Presidente la República.

Es importante mencionar las características que mencionan los artículos 12 al 25, de la LOAPF, en los cuales se mencionan las su competencia, sus facultades, funciones, sus titulares, su organización, sus obligaciones, la intervención del Ejecutivo en el despacho de asuntos de su competencia, motivo por el cual los preceptos antes indicados a continuación se comentan.

---

<sup>35</sup> Los requisitos para ser Secretario de Despacho están determinados por el artículo 91 Constitucional, y se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos. Dichos funcionarios deberán rendir cuenta de su gestión al Congreso de la Unión, tan luego que este abra el periodo de sesiones ordinarias, de conformidad con lo que establece el artículo 93, de la Carta Magna.

El artículo 13, se refiere al refrendo, el cual es conferido a los Secretarios de Estado, considerando que los secretarios se responsabilicen de los actos que refrendan.

Por su parte el artículo 14, contempla una pirámide administrativa completa: Secretario de Estado, Subsecretario, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores y jefes y subjefes de departamento, oficina sección y mesa, así como la representación del Ejecutivo en los juicios de amparo, quien podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto, y Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables. Al igual que artículo anterior el artículo 15 establece un orden jerárquico, de acuerdo con un reglamento interior.

El artículo 16, se refiere a la facultad que tienen los titulares de estas dependencias para que deleguen facultades a los funcionarios a que se refieren los dos artículos precedentes, con la excepción de aquellas que por ley deban ejercerse por el propio titular. Este artículo establece también que los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 17, define a los Órganos Desconcentrados y por la importancia que tiene para este trabajo se transcribe íntegramente:

**Artículo 17.-** Para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con Órganos Administrativos Desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los Órganos Desconcentrados, quedan circunscritos por a la Secretaría que Desconcentro sus funciones, pero a mayor abundamiento nos referiremos a dichos Órganos en el capítulo cuatro, por tratarse de el objeto de estudio de este trabajo.

El artículo 19 de la LOAPF, establece que se expedirán y publicarán en el Diario Oficial de la Federación, los manuales de organización, en los que se

contiene la relación de ordenamientos que aplica la dependencia, su organización interna, las funciones de las diversas unidades administrativas, los principales procedimientos que se observan para atender las cuestiones que les son competentes y los flujos y líneas de comunicación y jerarquía que hay en dichas unidades.

Cada órgano centralizado dispondrá de las funciones de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios y que requiera para su adecuado funcionamiento, con el fin de no depender de un órgano externo, artículo 20.

De acuerdo con lo que determina el artículo 21, se refiere a facultad del ejecutivo para la constitución de comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado, respecto a determinada cuestión que es de responsabilidad común. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

El artículo 22, establece la posibilidad de que el jefe del ejecutivo suscriba convenios con las entidades federativas para que esta presenten proyectos federales o presten servicios públicos a cargo de la federación dentro de su circunscripción territorial. Esto agiliza la marcha de la Administración Pública Federal y provee de recursos a las autoridades locales.

El artículo 23, determina establece la facultad del congreso para que los Secretarios de Estado, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Haciendo notar que esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

El artículo 24, consigna la facultad del Jefe del Ejecutivo y que deriva del poder jerárquico que le corresponde, para resolver en caso extraordinario o cuando exista duda de la competencia de las dependencias que integran la administración centralizada, para conocer de determinado asunto. Este artículo no vulnera el principio de que todas las Secretarías tienen igual rango, pues es el presidente el que resuelve estas cuestiones, actuando solo el Secretario de Gobernación solo como conducto del mismo.

Finalmente el artículo 25, establece y reitera que las dependencias de la Administración Centralizada están obligadas a dispensarse apoyo recíproco, cuando alguna necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, para el mejor despacho de los asuntos encomendados, por ser partes integrantes del mismo poder.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Ley Orgánica De La Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo del 2008. Texto Vigente. 2010

### 2.3.2 Los Departamentos Administrativos

La Administración Pública, al igual que la sociedad y el mundo ha tenido transformarse y adecuarse a la realidad que le impone el crecimiento demográfico y las necesidades que tiene que atender aumentan proporcionalmente a la creciente población que demanda su atención.

Los Departamentos Administrativos, en su oportunidad se crearon con el objeto de que fuesen una forma eficiente para atender algunos negocios dentro de las actividades de la Administración Pública, y se dividieron en los que tenían atribuciones político administrativas y los que eran meramente administrativos.<sup>37</sup>

Con el paso del tiempo los Departamentos Administrativos dieron lugar a las Secretarías de Estado o pasaron a formar parte de ellas, como ejemplo se puede mencionar que el Departamento del Trabajo se convirtió en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Marina en la Secretaría de Marina, Departamento Agrario en la Secretaría de la Reforma Agraria, Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo, por mencionar algunos de ellos.

La única dependencia administrativa que dependía directamente del Poder Ejecutivo era el Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo que establecía el artículo 73 fracción VI, sin embargo dicho artículo fue reformado mediante decreto del 4 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril del mismo año, quedando derogada la fracción VI, como consecuencia de esta reforma también fue derogado el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que reconocía al único Departamento Administrativo: el Departamento del Distrito federal.

Artículo 44.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

---

<sup>37</sup> **Serra Rojas, Andrés.** *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa, México, 2007, Pág. 570.

- I. Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha entidad en los Términos de su ley Orgánica, y
- II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”.<sup>38</sup>

Los ordenamientos jurídicos para el ejercicio de las atribuciones del dicho departamento, estaban contenidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial del Federación del 29 de diciembre de 1978 y el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial del Federación del 6 de febrero de 1979.

Es importante mencionar que de acuerdo a lo que establece el artículo 44 Constitucional, la Ciudad de México, es sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, y se compone de acuerdo a lo que establece el propio artículo por el territorio que actualmente tiene, luego entonces por ley las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tienen su residencia en dicho territorio.

### **2.3.3 La Consejería Jurídica**

---

<sup>38</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Publicada en el D.O.F. 21 de mayo de 2008. Texto Vigente 2010.

Es el organismo responsable de revisar y validar los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración del Presidente de la República, así como los proyectos e iniciativas de ley que el Ejecutivo presenta al Congreso, cuidando que estos en su contenido y forma, estén apegados a la Constitución y las leyes que de ella emanan. Además representa al Presidente de la República cuando este así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales previstas en el artículo 105 Constitucional, y en todos aquellos juicios en que el Titular del ejecutivo intervenga con cualquier carácter.

De conformidad con lo que establece el artículo 43, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es el organismo responsable de:

- Revisar y validar los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración del Presidente de la República, así como los proyectos de iniciativas de ley que el Titular del Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión, cuidando que estos en su contenido y forma, estén apegados a la constitución y las leyes que de ella emanen,
- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende, representar al Presidente de la República cuando este así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales previstas en el artículo 105 de la Constitución,
- Emitir opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales, así como en todos aquellos juicios en que el Titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter, participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico,
- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades

entre otras mas y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Por su parte el artículo artículo 43-BIS de la LOAPF, establece la obligación de las dependencias de la Administración Pública Federal para enviar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>39</sup>

Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

---

<sup>39</sup> Op. Cit. Pág. 56

## 2.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

### 2.4.1 Los organismos Descentralizados

De acuerdo con lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 son Organismos Descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, estos organismos están conformados con personalidad jurídica patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, la Descentralización es la forma de organización que según Gabino Fraga consiste *“en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la jerarquía.”*<sup>40</sup>

También existe otra estructura que forma parte de también de la Administración Pública Federal: las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, que es otra forma de organización de Administración Pública Paraestatal, y encuentra su fundamento en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone que las empresas estén constituidas de la siguiente manera:

- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Para Serra Rojas, *“...la descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa.”*<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2006, Pág. 344.

<sup>41</sup> Serra, Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa, México, 2007, Pág. 532.

Es decir, la Descentralización Administrativa tiene como finalidad disminuir los efectos de que un solo organismo centralizado lleve todas las funciones administrativas que le correspondan al Ejecutivo, surge y se establece en el contexto de la ley y la evolución del Estado. Y los Organismos Descentralizados se encuentran regulados por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, -publicada en el diario oficial de 14 de mayo de 1986-, y son aquellas instituciones creadas por ley o decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su forma y estructura.

Para su creación deben cumplirse los requisitos que establece el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y que a saber son los siguientes:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Andrés Serra Rojas,<sup>42</sup> describe y clasifica dos formas de Descentralización Administrativa en general:

- a) La descentralización Administrativa territorial o regional y;
- b) La Descentralización administrativa por servicio o funcional,

La primera se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden, la segunda se refiere a una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Es decir que la descentralización y sus formas de organización tienen características distintas, pero de manera general otra clasificación se refiere a ciertos elementos que le son afines, ya que están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada, estas entidades tienen funciones específicas, de interés público, y se crean por instrumento legal, ya sea del legislativo o del ejecutivo, tienen patrimonio propio, y en términos generales tienen personalidad jurídica, diferente a la del Estado; y aunque no están sujetas a la jerarquía de la administración centralizada, están sujetas al control del ejecutivo.

El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales define el objeto de estas entidades y a saber son los siguientes:<sup>43</sup>

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- b) La prestación de un servicio público y social;
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El Órgano de Gobierno a que se refiere el artículo 46 inciso c), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede estar a integrado por un

---

<sup>42</sup> Op. Cit. Pág. 33

<sup>43</sup> Ley federal de Entidades Paraestatales. Texto Vigente 2010

Consejo de Administración, Consejo Directivo, Comité Técnico, Junta Directiva, Junta de Gobierno o bien por un presidente o director general, y los integrantes que representan la participación de la Administración Pública, son designados por el Jefe del Ejecutivo, a través de la Secretaría a cuyo sector se encuentren adscritos, y deberán reunirse cuando menos cuatro veces al año, como lo establece el artículo 20 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.<sup>44</sup>

También deben contar con órganos de control, de acuerdo con lo establecido por legislación civil o mercantil – de ser el caso-, y, además por los comisarios que designe la Secretaría de la Función Pública.

Finalmente, la disolución, liquidación, fusión o extinción, *se realizará con las mismas formalidades establecidas para su creación*, como lo establece el último párrafo del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, luego entonces, cuando un organismo haya sido creado por ley o decreto del Congreso de la Unión, le corresponderá a este decretar su extinción, lo mismo ocurrirá cuando sea por decreto del Ejecutivo Federal, cuando el organismo ya no resulte 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 a Ejecutivo Federal, para su disolución, liquidación o extinción, de acuerdo a lo que establece el artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Públicas Paraestatales.

#### Artículo 16.-

Cuando algún Organismo Descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir 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, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su

---

<sup>44</sup> Ídem. Pág. 89

fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

#### **2.4.2 Las Empresas de Participación Estatal**

El maestro Andrés Serra Rojas<sup>45</sup> define a la empresa pública de la siguiente forma:

*“son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica”.*

Por su parte, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>46</sup> las determina de la siguiente forma:

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
  - B) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
  - C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así

---

<sup>45</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa, México, 2007, Pág. 618.

<sup>46</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4 Vols., 9ª ed., UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa, México, 1996.

como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

La empresa pública tiene un fin social distinto a la empresa privada, ya que la privada se constituye con fines de lucro de acuerdo al derecho civil y mercantil. Sin embargo, la empresa pública deberá observar lo que establecen los artículos constitucionales 25, 26 y 28, es decir, deberá impulsar de una manera organizada las áreas estratégicas y prioritarias que favorezcan el desarrollo nacional.

La Constitución en su artículo 25, confiere al Estado de la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales.<sup>47</sup>

Para ello hace responsable al Estado de regular y fomentar las actividades que demanda el interés nacional, en el marco de nuestras libertades constitucionales; de planear, orientar, coordinar y conducir la actividad económica nacional; y de establecer un sistema de planeación democrática y participativa, en base a un proceso de consulta popular que ha sido concretado en un Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, tal y como lo establece el artículo 26 de la propia Constitución, haciendo notar que las instituciones de la Administración Pública Federal deberán sujetarse obligatoriamente a dicho plan y a sus programas derivados.

---

<sup>47</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Texto Vigente 2010.

Conforme al régimen constitucional de economía mixta, los sectores público, social y privado, deben concurrir en forma responsable al desarrollo económico nacional.

En este contexto, en la propia Constitución Política establece que se reservan exclusivamente al sector público, las áreas estratégicas del desarrollo que se establecen específicamente en el artículo 28, acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, emisión central de moneda, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las que expresamente señalen las leyes con tal carácter. Por otra parte, el estado de acuerdo con lo que la ley dispone, puede participar por si o en concurrencia con los sectores social y privado, en las áreas prioritarias de desarrollo.

Para ello, se declara que el Estado contará con los organismos y empresas necesarios para el manejo eficaz de las áreas estratégicas, cuya propiedad y control le pertenecerán y para participar y fomentar las áreas prioritarias. Las entidades paraestatales<sup>48</sup> constituyen un instrumento fundamental de la rectoría del Estado, ya que complementan las actividades de regulación e inducción con la intervención directa prácticamente en todos los campos de la actividad económica.

La forma y manejo de la empresa pública se regulan por el derecho privado, al respecto Ruiz Massieu señala al respecto lo siguiente: <sup>49</sup>

*“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 en forma de sociedad de derecho privado, es necesario observar el procedimiento y los requisitos de la legislación aplicable”.*

---

<sup>48</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Vigente 2010.

<sup>49</sup> **Ruiz Massieu, José Francisco.** *Estudios Jurídicos sobre la Nueva administración Pública.* Editorial Limusa, México, 1981, Pág. 187,

De igual forma los dos últimos párrafos del artículo 15 y 31, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que las empresas paraestatales en su organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan la ley y deberán regirse por su estatuto orgánico el cual establecerá las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo, dicho estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.<sup>50</sup>

De acuerdo al comentario anterior, la disolución fusión o liquidación deberá realizarse en los términos mencionados en el tema anterior.

---

<sup>50</sup> *Ley Federal de Entidades Paraestatales*. Texto Vigente 2010.

### **2.4.3 Las Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas**

El Congreso de la Unión esta facultado para legislar en materia de servicios financieros, de acuerdo a lo que establece el artículo 73 fracción X, de la Constitución general de la República.

Por su parte la fracción I, del artículo 46, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>51</sup> las reconoce como empresas de participación estatal mayoritaria a las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Serra Rojas las define de la siguiente manera:

---

<sup>51</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México Texto Vigente 2010. Gobierno en línea en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

*“Las Instituciones Nacionales de Crédito son Organismos Descentralizados que realizan algunos aspectos del ejercicio habitual de la banca y el comercio, y las finalidades públicas que el Estado les asigna, bajo la forma de una sociedad mercantil, principalmente la sociedad anónima.”<sup>52</sup>*

Como ya se ha mencionado estas empresas se manejan de acuerdo al derecho privado, pero el artículo 4, de la Ley Federal de Entidades Públicas Paraestatales determina al respecto lo siguiente:

#### Artículo 4.-

El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Las Instituciones Nacionales de Crédito integran su patrimonio con fondos provenientes principalmente del Estado, quien regula toda su economía. Las Instituciones Nacionales de Crédito, como ya se menciono se rigen por su estatuto, pero siempre deben observar lo que establece la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Finalmente, la disolución, liquidación, fusión o extinción, se realizará con las mismas formalidades establecidas para su creación, como lo establecen los artículos 15 y 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

---

<sup>52</sup> Op. Cit. Pág. 89

#### **2.4.4 Los Fideicomisos Públicos**

Los Fideicomisos del derecho público, presuponen el concurso del Estado, por medio del Poder Ejecutivo, por tratarse de actos materialmente considerados por la Administración Pública.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito<sup>53</sup> en su artículo 381 los define de la siguiente forma: “En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”.

Los Fideicomisos Públicos, están determinados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 3, fracción III y 47, y señalan que son aquellos que el gobierno federal o alguna 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.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. Por su parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los regula mediante los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45, y 47.

El artículo 40, fija la competencia de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuando estos se instituyan de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

El fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada, será el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda, como lo establece

---

<sup>53</sup> *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*. México. Texto Vigente 2010. Gobierno en línea, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

el artículo 41, quien cuidará que los contratos que al efecto se establezcan precisen los derechos y acciones que correspondan fiduciario sobre los bienes fideicometidos, y las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, y la existencia obligada de un Comité Técnico.

Las instituciones fiduciarias, a través del Delegado Fiduciario General, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran, como lo establece el artículo 42.

El artículo 45, señala que: en los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.<sup>54</sup>

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza. Humberto delgadillo destaca los siguientes órganos:

a) *De gobierno.* El comité técnico, que si en los fideicomisos en general no es indispensable, en el fideicomiso público si lo es. Por definición, funge como el órgano de gobierno y debe ser previsto en el instrumento de su creación.

---

<sup>54</sup> Ídem. Pág., 67.

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 la Función Pública, y en su caso el coordinador del sector a que corresponda. En lo interno, esta función la llevan a cabo los comisarios públicos designados por la secretaría de la Función Pública.<sup>55</sup>

Finalmente, los fideicomisos públicos se ajustarán en lo que les sea compatible a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales como lo dispone el artículo 63 segundo párrafo, del mismo ordenamiento.

Con lo que concluimos que las funciones y atribuciones del Estado están orientadas a administrar con eficiencia y honradez, los recursos públicos que manejan los sectores central y paraestatal, para satisfacer los objetivos a que están destinados.

---

<sup>55</sup> **Delgadillo Gutiérrez, Humberto.** *Elementos de Derecho Administrativo.* Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 2000, Pág. 129.

## CAPITULO III LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

### 3.1 Naturaleza de los Órganos Desconcentrados

La Ley Orgánica de la Administración Pública define a los Órganos Desconcentrados en el artículo 17, y señala que están jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y contiene las facultades específicas para resolver dentro de la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso por cada una de las leyes aplicables a cada Órgano Central.<sup>56</sup>

**Artículo 17.-** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.<sup>57</sup>

La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración. Jorge Olivera Toro<sup>58</sup> define a la desconcentración de la siguiente manera:

*“Desconcentrar es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pero sin trasladarlos a otras personas; esto es sin que se pierda la vinculación que caracteriza a estos órganos. Se desconcentra la atribución de funciones y medios a órganos de la persona pública ya existente.”*

Por su parte Andrés Serra Rojas señala

Merece especial atención la definición que el propio autor vierte sobre la Desconcentración Administrativa,

*“es la separación de un órgano en transito hacia la descentralización, en instituciones administrativas que la administración juzga conveniente mantener en una situación*

<sup>56</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México: Texto Vigente 2010.

<sup>57</sup> Ibidem. Pág. 68

<sup>58</sup> Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 1997, Pág. 286.

*especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esta clase de asuntos”.*<sup>59</sup>

La Centralización Administrativa, dado su carácter jerarquizado rígido impide que se puedan tomar decisiones expeditas, pues muchas ocasiones para que se pueda emitir un acto administrativo se requiere que los trámites asciendan de los órganos superiores al inferior luego el camino inverso hacia el superior, con el consecutivo consumo de tiempo.

Otra clasificación se refiere a las formas a saber que revisten los órganos Desconcentrados:

- Desconcentración horizontal o periférica, y
- Desconcentración vertical o central.

La primera se refiere a la también llamada externa o regional, mediante la cual se crean oficinas de igual rango entre si, cuyas facultades pueden ejercerse en una misma ciudad o en otras aéreas geográficas.

La desconcentración vertical o central consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actuara con mayor eficacia y flexibilidad.

No obstante, que la Ley de la materia reconoce la creación de los Órganos Desconcentrados, es pertinente observar la opinión del maestro Miguel Acosta Romero, que menciona que existe “*imprecisión doctrinal y legal*” en la creación de Órganos Desconcentrados, discute que no existe base constitucional expresa para su creación, en atención a que el artículo 90, no se refiere expresamente a la creación de Órganos Desconcentrados, sino de Administración Centralizada, sin embargo la Administración Desconcentrada depende directamente del Jefe de Estado o de una Secretaría, y advierte que

---

<sup>59</sup> Ibidem. P 500.

la Constitución no le otorga esa facultad ni al Congreso, ni al Presidente, de acuerdo con los artículos 73 y 89 constitucionales.

Señala el propio autor, que el Congreso de la Unión en uso de la facultad que tiene para dictar leyes derivadas del artículo 90, con el artículo 17 de la LOAPF, establece la base legal para la creación de Órganos Desconcentrados, observando que ni en la Constitución ni en las Leyes, existe la desconcentración como una figura clara y precisa.

De lo apuntado por el autor, encontramos que existen Órganos Desconcentrados que son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse el por que se acude a las diversas formas de creación mencionadas.

Al respecto del comentario anterior es importante considerar la opinión del maestro Andrés Serra Rojas, quien señala con respecto al concepto de *Negocio* a que alude la constitución en el artículo 90, “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”, “*se refiere a los actos jurídicos que corresponden a la Administración Pública, integrados por una manifestación de voluntad dirigida a fines que el derecho administrativo ampara y reconoce. En un sentido general negocio corresponde a competencia administrativa.*”<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa, México, 2007, Pág. 505.

En consecuencia, estas facultades se ejecutan cuando la Administración Pública Centralizada, crea los Órganos Desconcentrados, pero se insiste, no existe una definición clara y precisa para su creación, de ahí que algunas de sus características se confundan con las que son propias de los organismos descentralizados, ya en líneas anteriores se observa que el Maestro Andrés Serra Rojas al definir a los Órganos Desconcentrados, señala que es un órgano en transito hacia la descentralización, un ejemplo claro de esta observación ocurrió con la creación de la Comisión de Derechos Humanos como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la federación del 6 de junio de 1990, sin embargo, el Congreso de la Unión promulgo la ley de de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el diario oficial del 21 de junio de 1992, mediante la cual dicha comisión se transformo de un Órgano Desconcentrado en un Organismo Descentralizado.

Finalmente, la extinción de los Órganos Desconcentrados, ocurre de acuerdo a lo que establece el artículo 11 del Decreto del Ejecutivo Federal, por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de la reforma administrativa, publicado en el Diario Oficial del Federación del 24 de abril de 1979, que establece *“los titulares de las dependencias deberán proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que correspondan, recabando previamente la opinión de la Coordinación General”*.

### 3.2 Origen de los Órganos Desconcentrados en México

“En la década de 1970 a 1980 el incremento poblacional y la necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más pronta los servicios públicos que estos reclamaban, motivo que la Administración Pública buscará nuevas formas de organización que permitieran una mayor rapidez en la toma de decisiones.” Como lo señala Andrés Serra Rojas <sup>61</sup> De esta manera se comenzó a promover en el país el establecimiento de un sistema administrativo simplificado.

La simplificación administrativa implicó tanto la agilización de los trámites administrativos, limitando la cantidad de requisitos para su realización y en el ámbito orgánico significó la adopción del modelo administrativo simplificado.

Así, siguiendo la estela de los primeros pasos en la dirección de la apertura de la economía hacia un modelo de economía de mercado, en donde estuvieron presentes la privatización de varias empresas públicas y el ingreso de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles GATT, en la década de los 90's, se llevó a cabo una segunda generación de políticas públicas orientadas hacia la adecuación del marco económico general y continuaron las privatizaciones ahora en el ámbito de las telecomunicaciones con la venta de empresas públicas gubernamentales como es el caso de la televisora del gobierno, y los medios impresos que este tenía, lo propio ocurrió con los servicios financieros y como ejemplo tenemos la privatización de los bancos, también ocurrió la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN y el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE.

En este contexto, en el ámbito de una reforma paralela de la Administración Pública tuvo lugar un conjunto de transformaciones normativas y de

---

<sup>61</sup> Serra Rojas, Andrés. *Historia de las ideas e instituciones políticas*, México, Porrúa, 1996. Pág. 117.

organización con el propósito de adecuarla gestión pública a las nuevas funciones del Estado Mexicano en el modelo económico en el que se veía inmerso.

De este modo es como México inicio su camino hacia la regulación de la Administración Pública, principalmente en los ámbitos en los que nos hemos referido en líneas anteriores, creando instituciones para la regulación de los mercados, así se creó en 1992 la Comisión Federal de Competencia COFECO, luego en 1995 se crean la Comisión Federal de Telecomunicaciones COFETEL, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV, y la Comisión Reguladora de Energía CRE.

Es así como se inicio la transformación de las características tradicionales de los Órganos Desconcentrados, la gestión de asuntos públicos y la forma de estructuración de los órganos.

### **3.3 Características, autonomía técnica y de gestión de los Órganos Desconcentrados**

La Desconcentración Administrativa según el maestro Serra Rojas opera en dos ordenes uno político y otro administrativo, el primero se refiere a la competencia que en materia federal se ejerce sobre todo el territorio nacional y el segundo se refiere a la materia administrativa, en la orbita del Poder Ejecutivo Federal. De las líneas anteriores se desprenden algunas de las características de los Órganos Desconcentrados, Miguel Acosta Romero determina las siguientes:

- a) Son creados por una ley, decreto, reglamento o acuerdo;
- b) Dependen siempre de la Presidencia de la República o de una Secretaría de Estado;
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central;
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la federación, aunque también pueden tener presupuesto propio;
- e) Las decisiones más importantes, requieren la autorización del Órgano del cual dependen;
- f) Tienen autonomía técnica;
- g) No puede tratarse de un órgano Superior;
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada;
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate, y;
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Por su parte Andrés Serra Rojas, define las que a continuación se enumeran:

- 1) Es una forma que se sitúa dentro de la Centralización Administrativa. El organismo no se desliga de ese régimen.
- 2) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor pero el Poder Central se reserva amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

- 3) No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.
- 4) La autonomía técnica es la justificación de la desconcentración.
- 5) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre los Órganos Superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- 6) El Órgano Desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto un acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen General de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.
- 7) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano Desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.
- 8) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el poder central, esta facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los Órganos Desconcentrados y mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

De las características enumeradas por los autores cabe destacar que los Organismos Desconcentrados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran *subordinados*, sin embargo, el organismo no guarda una relación de subordinación jerárquica respecto a los otros órganos que forman parte de la Administración Pública Central. Los Organismos Desconcentrados *dependen* directamente del titular central de cuya estructura forma parte.

La desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forma parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito.

El Organismo Desconcentrado tiene cierta *autonomía* a la que se le llama *técnica*, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía presupuestaria. Dicha autonomía técnica responde a la

necesidad de contar con órganos especializados en áreas específicas de la función pública.

No obstante el otorgamiento que la ley hace de dicha autonomía técnica y presupuestaria, el organismo carece de capacidad jurídica.

El organismo administrativo además carece de patrimonio propio, por lo que no formula su propio presupuesto, sino que este le es determinado y asignado por el titular de la entidad central de la que depende.

De todo lo descrito con anterioridad podemos considerar que las características principales de los Órganos Desconcentrados son:

1. Se sitúan dentro de la Administración Pública Federal Centralizada. El Órgano no se desliga de este régimen;
2. La relación jerárquica no se elimina, pues al poder central se le reservan amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia, y
3. Gozan de autonomía técnica, que es a decir de los autores la verdadera justificación de la desconcentración.

Al respecto de la autonomía técnica Andrés Serra Rojas señala que: *“La autonomía técnica justifica la Desconcentración Administrativa del Estado debido a la complejidad que día a día va teniendo y por la diversidad de asuntos de urgente atención”*. Asimismo el propio autor señala: *“Es difícil mantener el principio regular y cotidiano de la jerarquía administrativa. La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos, la cercanía permite al poder central la vigilancia, es por lo que no vacila en otorgares ciertas facultades o poderes de administración, la necesidad de poderes a órganos lejanos que no tienen una relación fácil con la administración y el mismo sentido democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de una institución*

*centralizada permite o tolera una cierta injerencia de los particulares o de los órganos que atienden las instituciones”.*<sup>62</sup>

Respecto a las facultades administrativas que le son otorgadas al organismo administrativo, estas pueden ser en todo momento, desempeñadas directamente por el Órgano Central del cual depende, por lo que no existe una verdadera transferencia de facultades al Órgano Desconcentrado.

De acuerdo a las características antes mencionadas, observamos que los autores coinciden en determinar que la autonomía técnica es la justificación de la existencia de los Órganos Desconcentrados, son congruentes además al considerar que no se desligan del Órgano Central al cual pertenecen, quienes ejercen facultades de mando, vigilancia y competencia.

---

<sup>62</sup> **Andrés Serra Rojas**, Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1983, Pág. 500.

## **CAPITULO IV. ANÁLISIS DE DIVERSOS ORGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL**

### **4.1 Comisión Nacional Bancaria y de Valores –SHCP-**

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con autonomía técnica y facultades ejecutivas, cuyo su objeto es supervisar y regular a las entidades financieras a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público ahorrador.<sup>63</sup>

También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

Dicho órgano ejerce sus facultades a través de su Junta de Gobierno, de la Presidencia de la comisión, de la Vicepresidencias, de las Direcciones Generales y demás unidades administrativas.

El máximo Órgano de la Comisión es la Junta de Gobierno, la cual esta integrada por diez vocales, mas el Presidente de la Comisión quien es también de la Junta y Dos Vicepresidentes nombrados por el propio Presidente de la Comisión.

Los vocales son designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que le corresponde nombrar cinco, el Banco de México con tres y las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro un vocal cada una.

---

<sup>63</sup> *Ley De La Comisión Nacional Bancaria Y De Valores*. Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión. Texto Vigente 2010.

Como puede apreciarse, diez de los trece miembros de la Junta de Gobierno de la Comisión, son servidores públicos que no guardan vínculo laboral alguno con el Órgano Desconcentrado, con lo que queda en entredicho la autonomía técnica y las facultades de ejecución de la Comisión.

Es de notar, que la CNBV tiene facultades ejecutivas, normativas, regulatorias, de supervisión, de autorización, de suspensión, de investigación, de prevención y corrección y otras más que establece el artículo 4 de su Ley, la mayoría de ellas le corresponde ejecutar al Presidente de la Comisión de acuerdo a las facultades delegadas por la Junta de Gobierno, por lo que se concluye que el presidente de la comisión está sujeto a las disposiciones de dicho Órgano Colegiado, y su autonomía queda en entredicho.

Por otro lado, la CNBV cuenta con atribuciones para emitir diversas disposiciones de carácter general en materia financiera, facultades que las leyes de la materia -bancaria y bursátil-, no contemplan para la SHCP, siendo que en términos del 90 constitucional, deberían ser atribución original de la SHCP lo mismo ocurre con sus facultades de supervisión y sanción. Ahora como ya se menciona en líneas anteriores la Comisión tiene autonomía técnica, y facultades ejecutivas, no sólo eso, sino además está encargada de supervisar y regular, a las entidades financieras, e incluso dicho precepto hasta le reconoce autonomía para dictar sus resoluciones y resolver sobre el recurso de revocación que interponga en contra de las sanciones aplicadas, todo lo cual, excede lo que el artículo 90 Constitucional determina.

## 4.2 Comisión Reguladora de Energía -SENER-

El Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Reguladora de Energía en octubre de 1995.<sup>64</sup> A partir de esa fecha, la CRE se constituyó como autoridad reguladora en materia de energía eléctrica y gas natural, de acuerdo a lo que establece el artículo segundo de su ley con las limitaciones que la propia ley determina, e inició un proceso de definición, organización y desarrollo institucional acorde a las funciones, atribuciones y responsabilidades otorgadas por el Congreso.

Además, la Ley establece disposiciones de carácter orgánico para la propia CRE. La Comisión se constituye como un Órgano Desconcentrado con autonomía técnica y operativa, cuyas decisiones son tomadas en forma colegiada por los cinco comisionados que la integran.<sup>65</sup>

Para el desarrollo de sus actividades regulatorias, la comisión deberá cumplir con los siguientes objetivos:

- 1) salvaguardar la prestación de los servicios;
- 2) fomentar una gama de competencia;
- 3) proteger los intereses de los usuarios;
- 4) proporcionar una adecuada cobertura nacional, y
- 5) atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios objeto de regulación.

---

<sup>64</sup> Más específicamente podemos señalar que el martes 30 de octubre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto presidencial, por medio del cual se expidió la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Enmarcada dentro del ambicioso proyecto de modernización económica, cuyos antecedentes más remotos se remontan al periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari cuando el 4 de octubre de 1993, expide el decreto por el que crea a la Comisión Reguladora de Energía. El empeño de abrir la economía mexicana, para reinsertarla en un mercado global competitivo y exigente, requería de una racionalización de la administración pública encargada de funciones de regulación económica, así como con la reducción de una intervención excesiva e ineficiente del Estado en la economía.

<sup>65</sup>Ley de la Comisión Reguladora de Energía, México, 2010.

En forma concreta, el artículo tercero de la ley de la comisión señala, en materia de energía eléctrica: participar en la determinación de los trabajos de suministro y venta; aprobar los criterios y bases del monto de las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficios del servicio público, para la realización de obras específicas, ampliaciones o modificaciones, cuando así lo soliciten los antes mencionados; verificar que en la prestación del servicio público se adquiere aquella que resulte de menor costo y ofrezca además óptima estabilidad, calidad y seguridad, para el sistema eléctrico nacional; aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público; así como aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica.

Y en materia de energía eléctrica se le otorga la facultad general de promover el desarrollo eficiente del suministro de energía eléctrica que generan los particulares y regular las siguientes actividades: la generación, exportación e importación de energía eléctrica que realicen los particulares; la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público; los servicios de conducción; transformación y entrega de energía eléctrica entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público, y en éstos y los titulares, de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica.<sup>66</sup>

La Comisión esta integrada por cinco comisionados incluyendo al Presidente de la misma, los asuntos de su competencia se deliberan en forma colegiada y se resuelven por mayoría de votos teniendo el Presidente voto de calidad.

---

<sup>66</sup> Por lo que se refiere a la materia de gas, la competencia de la comisión excluye el gas llamado LP y se refiere a: las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo; el transporte y almacenamiento del mismo, que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración; la distribución de gas natural; así como su transporte y distribución por medio de ductos.

Los comisionados son designados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Energía, para periodos de cinco años que pueden ser renovados de manera escalonada.

En el nombramiento de los comisionados concurre el Presidente de la República, quien nombra a los comisionados, a propuesta del Secretario de Energía y pueden ser destituidos conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por ello, la Administración Pública Federal conserva la facultad de nombramiento y destitución.

Cabe señalar en este caso que aunque el nombramiento de los titulares se ocupan el Presidente y el Secretario de Energía, el poder de mando se rompe de manera análoga a la CNBV, cuando se le otorgan atribuciones para emitir diversas disposiciones de carácter general en materia de energía eléctrica y gas natural, facultades que no se contemplan para la SE, como sucede con sus facultades de supervisión, sanción y resolución, de supervisión y regulación entre otras, de ahí que dicho órgano decide por si mismo sin estar sujeto a su órgano superior, esto ocurre porque el otorgamiento de competencias propias cuyo ejercicio y decisión les corresponde a ellos mismos. Cuando son atribuciones la ley le otorga a la Secretaría de Energía.

Sin embargo observamos que este órgano con su poder autónomo de decisión, resuelve por si mismo y ante si mismo, sin instrucciones y aprobación de su superior y sin que este lo sustituya o lo revise.

### **4.3 Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios -SS-**

La COFEPRIS es un Órgano Desconcentrado con autonomía administrativa, técnica y operativa (Artículo 17 bis 1), y al frente de ésta se encuentra un Comisionado Federal designado por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Salud; siendo la Secretaría de Salud quien supervisa a la COFEPRIS (Artículo 17 bis 2). Estas atribuciones y funciones se encuentran detalladas en los artículos 17 bis, 17 bis 1, 17 bis 2, artículos 313, fracción I y 340, de la Ley General de Salud:

El 5 de julio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto de Creación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)”<sup>67</sup> que estableció la organización y funcionamiento de un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica, administrativa y operativa, responsable del ejercicio de las atribuciones en materia de regulación, control y fomento sanitarios en los términos de la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables.

El 30 de junio del 2003, se publicaron diversas modificaciones a la Ley General de Salud, mediante las cuales se fortaleció el carácter rector de la COFEPRIS: donde se adicionó el Artículo 17 bis, mediante el cual la Secretaría de Salud señala que ejercerá, a través de la COFEPRIS, el control y vigilancia de los establecimientos a los que se refiere el Artículo 3° fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley, XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, y XXVII, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres que le confiere la Ley General de Salud; y describe las atribuciones competencia del Órgano Desconcentrado.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> *Decreto de Creación de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios*. México Diario Oficial del la Federación. 5 de Julio del 2001.

<sup>68</sup> Véase Ley General de Salud. Cámara de Senadores. México; 2003.

Se adicionó el Artículo 17 bis 1, por el que se determina que el Órgano Desconcentrado contará con autonomía administrativa, técnica y operativa; y se describe cómo estará constituido su presupuesto. Se incluyó el Artículo 17 bis 2, mediante el cual se señala cómo se realizará la designación del titular del Órgano Desconcentrado.

Se reformaron los Artículos 313 y 340, por los cuales la Secretaría de Salud indica que a través de la COFEPRIS, ejercerá el control sanitario de las donaciones y trasplantes de órganos, tejidos y células de seres humanos, así como de la disposición de sangre de referencia tanto a la autoridad sanitaria como a los particulares.

Es importante destacar que con base en estas reformas a la Ley General de Salud, el 13 de abril del 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Comisión, mismo que deroga al Decreto de Creación.

Con ello, se destaca que su existencia tiene fundamento en el artículo 17 bis, de la Ley General de Salud y en el Reglamento antes indicado.

Y con la reforma jurídica que condujo a la creación de la COFEPRIS se estableció como una de las premisas fundamentales, que el diseño de la política de protección contra riesgos sanitarios es competencia exclusiva del Gobierno Federal, sin embargo, dadas las diferentes dimensiones, niveles de desarrollo de nuestro país y problemática particular en materia de riesgos sanitarios, se consideró que era necesario que el ejercicio de algunas de las atribuciones en la materia se distribuyera hacia los gobiernos de los estados de acuerdo con sus capacidades y recursos, mediante la suscripción, en un marco de respeto a las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno, de Acuerdos Específicos de Coordinación para el Ejercicio de Facultades en materia de Control y Fomento Sanitario.

Ello, a través de un proceso de revisión continua, que permite lograr una distribución equilibrada de estas facultades, lo que facilita la toma de decisiones y la asignación eficaz de recursos para una protección contra

riesgos sanitarios más efectiva. Por lo que la suscripción de estos Acuerdos significa el compromiso y responsabilidad de las entidades federativas, al ampliar sus atribuciones en cuanto a vigilancia, autorizaciones, información, análisis de riesgo estatal o atención de emergencias sanitarias que permiten fortalecer la capacidad de atención oportuna y eficaz contra riesgos sanitarios.

En cuanto a las atribuciones, funciones y características de la COFEPRIS, conforme a la Ley General de Salud, la Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitario, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. (Art. 17 bis).

Así, mientras los Órganos Desconcentrados típicos funcionaban con atribuciones correspondientes a las propias Secretarías a las cuales la ley les otorgaba su competencia, en los Órganos Desconcentrados de nuevo tipo sus atribuciones provienen de una fuente originaria: la ley, aun cuando las atribuciones correspondientes igualmente a la Secretaría. Su fundamento pues, no es ya el artículo 17 de la LOAPF, sino, generalmente, una norma del mismo rango.

Tales disposiciones no contienen la regla expresa de subordinación como sí lo hace la LOAPF.

Ahora bien, de acuerdo con el reglamento de la COFEPRIS, el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Salud, nombrará a un Comisionado Federal, quien estará al frente de la comisión, y aunque el mismo ordenamiento determina la existencia de órganos y unidades administrativas, además se observa que esta dependencia no cuenta con un órgano de gobierno.

#### 4.4 Comisión Nacional del Agua -SEMARNAT-

La Comisión Nacional del Agua es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley de Aguas Nacionales y los distintos ordenamientos legales y órdenes del Presidente de la República, así como los programas especiales y asuntos que deba ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

La Comisión Nacional del Agua es heredera de una gran tradición hidráulica, reconocidos internacionalmente por su dedicación y capacidad técnica.<sup>69</sup> Dentro de las instituciones que le antecedieron destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización creada en 1917; la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926; la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1976.<sup>70</sup>

La CONAGUA, fue creada mediante decreto creación del Ejecutivo el 16 de enero de 1989, dependiendo de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, hoy depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El objeto de la comisión de acuerdo con el artículo 5 de su decreto de creación son: aplicar y destinar las actividades relacionadas con la administración del agua, con la construcción, operación y conservación de la infraestructura hidráulica y con la prestación del servicio público del agua, el importe de los ingresos que resulten por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como la prestación de los servicios a su cargo, y demás que le correspondan.

Llama la atención que en este caso el titular es un director y no un cuerpo colegiado, el cual es nombrado directamente por el Ejecutivo de acuerdo a lo que establece el artículo 4 de su decreto de creación, sin considerar la opinión

---

<sup>69</sup> En la actualidad, la misión de la Comisión Nacional del Agua consiste en administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso.

<sup>70</sup> Hidrología de la Cuenca del Valle de México tomo IV, noviembre de 1964; Secretaria de Recursos Hidráulicos.- Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México. Pág. 223.

del Secretario de despacho al cual esta subordinado, a quien solo se le conceden facultades que en todo caso como superior jerárquico le corresponden, ya que puede revisar, revocar, nulificar, confirmar las resoluciones que emita el Órgano Desconcentrado.

En esta caso se afecta el principio de jerarquía que rige en la APF Centralizada, ya que el Secretario de Estado, no puede nombrar al director general, se restringe su poder de mando frente a él, ya que éste se ve comprometido directamente con quien lo nombra que es el Presidente de la República.

De igual forma, llama la atención lo que refiere el artículo 3º fracción I del propio decreto de creación, que determina que tiene las atribuciones que le corresponden a la Secretaría, en materia de recursos hidráulicos, con lo que se le conceden facultades extraordinarias.

Además, de que este Órgano Desconcentrado le son asignados mas recursos económicos que la propia Secretaria de la cual depende, lo que lo constituye una atribución excesiva ya que como se desprende del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, que le concede a la Secretaría un gasto de **\$46,236,202,437** de los cuales a sus Órganos Administrativos Desconcentrados en el “Resumen en Clasificación Económica por Unidad Responsable, Funcional y Programas Presupuestarios” les destina la cantidad de **\$36,105,193,251**, de los cuales a la Comisión Nacional del Agua le corresponden **\$34,017,168,743**,<sup>71</sup>

De lo antes expuesto, se desprende que aproximadamente el 75% del presupuesto asignado este año a la Secretaría, será destinado a la CONAGUA.

A mayor abundamiento con respecto a la “autonomía presupuestaria” esta tiene sustento en el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente, que establece:

---

<sup>71</sup> Información consultada. [www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx)

**Artículo 5.- La autonomía presupuestaria** otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de la disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

III.- En el caso de los **órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley**, las siguientes atribuciones:

- a) **Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la cual se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el ejecutivo federal;**
- b) **Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;**
- c) **Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.**<sup>72</sup>

Es de notarse el termino de “Autonomía Presupuestaria” a que se refiere este artículo y del ejercicio de sus erogaciones tal y como ocurre para los Poderes Legislativo y Judicial.

Ahora, es significativo que el Director de la CONAGUA, al ser nombrado por el Presidente de la República, pareciera que no guarda vinculo jerárquico con el titular de la secretaría a la que pertenece, lo cual le resta al Secretario facultad de mando y rompe con una de las características de la Administración Pública que es la subordinación, además el presupuesto que se le asigna parece que tuviera patrimonio propio, facultades que desde nuestro punto de vista son extraordinarias y que en todo caso debería tener el Titular de la Secretaria de la cual se supone depende.

Por su parte el Reglamento, se refiere propiamente a su estructura orgánica y las facultades de los titulares de las unidades administrativas que conforman a la Comisión, y en todo caso reafirma las facultades del Director del Órgano Desconcentrado.

Pareciera que por las características de la CONAGUA son propias de un Organismo Descentralizado, ya que tiene funciones específicas de interés público, parece además que tiene patrimonio propio y da la impresión de estar sujeto no a la jerarquía centralizada sino al control del ejecutivo.

---

<sup>72</sup> Véase Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. México; 2010.

#### 4.5 Comisión Federal de Competencia –SECO-

Los antecedentes del marco normativo de la COFECO, existen desde la Constitución de 1857, la cual ya prohibía los monopolios y sus prácticas, la Constitución de 1917 en su artículo 28 de prohíbe expresamente los monopolios y las prácticas monopólicas, y establece que se evitarán las concentraciones contrarias al interés público en la concesión de servicios públicos y de bienes del dominio federal.

En materia de competencia económica, monopolios y libre competencia el gobierno instauró la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional que es la Ley Federal de Competencia (1993). Asimismo, se creó la Comisión Federal de Competencia como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la SECOFI, que cuenta con autonomía técnica, operativa y para dictar resoluciones; además, tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de LFC.<sup>73</sup>

La Comisión Federal de Competencia COFECO, fue creada en 1993, como un Órgano Desconcentrado de la entonces Secretaría Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría Economía, y cuenta con autonomía técnica y operativa siendo la encargada de aplicar la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). En México inició sus funciones el 23 de junio de 1993, la institucionalidad de su creación es la misma LFCE.<sup>74</sup>

A la COFECO, compete la aplicación de la LFCE a todos los agentes económicos, sean personas físicas o morales, con las excepciones indicadas por el artículo 28 constitucional. Además, debe proteger el proceso de competencia y libre competencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados para contribuir al bienestar de la sociedad. Por lo tanto, la COFECO

---

<sup>73</sup> La LFCE fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1992 y entró en vigor el 23 de junio de 1993, en esa misma fecha inició sus funciones la Comisión Federal de Competencia.

<sup>74</sup> Comisión Federal de Competencia en la Gaceta de Competencia Económica, año 5 número 14 (septiembre-diciembre, 2002).

tiene a su cargo la prevención, investigación, combate a los monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones. Su principal objetivo es impulsar medidas que eliminen o disminuyan distorsiones que dificultan el funcionamiento eficiente de los mercados.

En tanto que el objetivo de la LFCE es promover la eficiencia económica y proteger al proceso de competencia y libre concurrencia. La competencia incrementa también la eficiencia de las empresas y tiene un alto impacto en la competitividad internacional de México.

Las principales atribuciones que lleva a cabo la COFECO son:

- Opinar sobre los ajustes a los programas y políticas de la administración pública federal, cuando de esto resulten situaciones que puedan ser contrarias a la competencia y libre concurrencia;
- Opinar, cuando se le solicite el Ejecutivo Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos de iniciativas presidenciales de leyes y reglamentos, por lo que conciernen a los aspectos de competencia y libre concurrencia;
- Cuando lo considere pertinente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, acuerdos y circulares y actos administrativos, sin que tales opiniones tengan efectos jurídicos ni la comisión puede ser obligada a emitir opinión;
- Emitir opinión favorable sobre los agentes interesados en obtener o ceder concesiones, derechos u otros bienes propiedad del Estado (generalmente mediante licitaciones o privatizaciones, conforme a la LFCE y otras leyes sectoriales, para evitar fenómenos de concentración;
- Sancionar las prácticas monopólicas prohibidas por la LFCE, tanto las absolutas (acuerdos entre empresas para manipular precios, dividir mercados o coordinar posturas en licitaciones), como las relativas que pueden realizar empresas con poder de mercado (entre otras, la división vertical de mercados, las ventas atadas, la negación de trato, la depredación de precios y la imposición de restricciones a la reventa de productos); y, promover la aplicación de principios homogéneos de

competencia económica en las políticas públicas y la regulación de la actividad económica, con el fin de evitar las barreras legislativas o administrativas al proceso de competencia y libre concurrencia (promoción de la competencia).<sup>75</sup>

La COFECO está conformada por cinco comisionados, de los cuales uno es el Presidente; así como 10 Direcciones Generales.

Para ello, el artículo 26, de la Ley determina que los comisionados serán designados por el Presidente de la República, pero la cámara de senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría en un plazo de treinta días, vencido este plazo se entenderá como no objetado el nombramiento.

Sin embargo al respecto es muy importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad 33/2006,<sup>76</sup> declaró la invalidez primer párrafo, del artículo 26, de la Ley Federal de Competencia Económica, en relación con la designación de los Comisionados.

Lo anterior, porque la SCJN considera que viola el principio de de la división de poderes que consagra el artículo 49 constitucional, también se transgrede las facultades de remoción de servidores públicos que determina el 89 fracción II, y el artículo 90 de la Constitución Federal.

El 28 de junio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto con las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica, que fueron aprobadas por unanimidad en ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión

---

<sup>75</sup> En este sentido se puede referir que la COFECO proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, para contribuir al bienestar de la sociedad.

<sup>76</sup> Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXVII, Enero de 2008. Pág. 1994. Tesis Aislada

en abril del mismo año. Las reformas entraron en vigor el 29 de junio de 2006.

<sup>77</sup>

LFCE es reglamentaria del artículo 28 según señala el primer artículo de la misma, además es una ley con carácter de aplicación general en el país debido a su rango de Ley Federal, y a grandes rasgos, el objetivo general de esta ley es lograr que los mercados se desenvuelvan en un ambiente totalmente competitivo, a través de la prohibición de prácticas que sean dañinas o impidan el cumplimiento de ese objetivo.

Adicionalmente, diversas leyes sectoriales otorgan facultades específicas a la Comisión Federal de Competencia, particularmente en lo que se refiere a la determinación de condiciones de competencia en mercados específicos, así como en la aprobación de participantes en los procesos de licitaciones y privatizaciones que lleva a cabo el Gobierno Federal.

Con respecto a la autonomía podemos observar que va más allá de lo administrativo al contar con facultades de carácter *operativo* y *resolutivo*, en contra de lo que la doctrina determina que la autonomía solo debe ser técnica, ya que en todo caso este es la justificación de su existencia.

---

<sup>77</sup> Los tratados de libre comercio que ha suscrito el Gobierno de México generalmente contienen un capítulo específico en materia de competencia y, además, se han firmado acuerdos bilaterales en materia de competencia con varios países.

#### **4.6 Comisión Federal de Telecomunicaciones –SCT-**

La Comisión Federal de Telecomunicaciones, es un Órgano Desconcentrado de al Secretaria de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite, con autonomía plena para dictar sus resoluciones, las que pueden recurrirse ante los tribunales federales o mediante el arbitraje al que las partes deseen someterse.

De acuerdo a su reglamento interno de fecha 5 de enero del 2006, la organización de la Comisión para el despacho de sus asuntos se integra orgánicamente por 5 comisionados de los cuales uno de ellos es el Presidente, estos son nombrados por el Presidente de la República y no objetados por el Senado, se hace notar que el texto del artículo 9C de la Ley Federal de Telecomunicaciones señalaba que la Comisión Permanente de la Cámara de Senadores podría objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y señalaba las reglas que operarían en este caso, sin embargo dicho párrafo fue declarado invalido por la sentencia pronunciada en la Acción de Inconstitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha siete de junio del dos mil siete, cabe mencionar también que este artículo fue adicionado el once de abril del dos mil seis, por su importancia se transcriben el artículo de la Ley en comento y la resolución de la corte.

**Artículo 9-C.-** Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y
- III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones.

Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto.

La cámara de senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.

Por su parte la resolución de la Corte determino que es inválido el último párrafo de dicho artículo, en virtud de que considera que es violatorio de los artículos 1º, 5º, 13 y 35 fracción II de la Constitución General de la República.

Para este trabajo resulta relevante las observaciones que emite, en voto particular la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la Sentencia del Tribunal en Pleno del siete de junio de dos mil siete en la que se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena, Legislatura del Congreso de la Unión, quien señala que: *“Por su naturaleza administrativa, los Órganos Desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio y tienen una competencia o ámbito de actuación muy específico y limitado -en ocasiones, incluso, su limitación abarca el punto de vista territorial- a grado tal que los actos de estos órganos no se reputan emitidos en su nombre propio sino del titular de la dependencia, todo lo cual se desprende de las concepciones más frecuentes de esta forma de Administración Pública y del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.(1)*

*b) No obstante ser un Órgano Desconcentrado (y que por ello se supone debería encontrarse subordinado al titular de la dependencia), el acápite del artículo 9o. A de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece que la Comisión Federal de Telecomunicaciones cuenta con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, y no sólo eso, sino además está encargada de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, e incluso dicho precepto hasta le reconoce autonomía plena para dictar sus resoluciones, todo lo cual, desde esta opinión, por principio de cuentas excede notoriamente a su naturaleza administrativa.*

*c) Pero no sólo lo anterior, sino que, además, este Órgano Desconcentrado fue dotado por la fracción XVI del artículo 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones con las "facultades exclusivas" que en materia de radio y televisión se le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables; es decir, el señalado precepto materialmente regula un traslado de las facultades normativas en materia de radio y televisión, de la señalada secretaría, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y, en adición a todo ello, jurídicamente se rompe la relación de jerarquía y subordinación de dicha comisión con el titular de la dependencia al momento que dichas atribuciones que antes eran del secretario, ahora se ejercerán, no en forma concurrente con el titular, sino de manera exclusiva por la comisión. Esta situación, al parecer, representa un vaciado de atribuciones del secretario en materia de radio y televisión pues, dado lo relevante del contenido de estas atribuciones, me parece que las mismas deberían ser ejercidas por el titular de la secretaría y no por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.*

*Todo lo anterior, considero que resulta violatorio del principio de seguridad jurídica regulado a nivel constitucional, principalmente, por el artículo 16 del Pacto Federal; y también es contrario a los artículos 27, 28 y 90 de la Constitución Federal, pues las decisiones en materia de radio y televisión, por su relevancia, deberían corresponder directamente al Presidente de la República o al Secretario de Comunicaciones y Transportes por involucrar al espectro radioeléctrico que se comprende en el espacio aéreo el cual es un bien del dominio directo de la nación y un área estratégica, además de que, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración centralizada será organizada conforme a la ley orgánica que expida el Congreso y las características de la Comisión Federal de Telecomunicaciones exceden en mucho el concepto de Órgano Desconcentrado del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".*

Lo que constituye un elemento mas a considerarse con respecto a la naturaleza no solo de este Órgano Desconcentrado sino de los que en este capitulo se han relacionado.

## 4.7

## CUADRO COMPARATIVO

ÓRGANO DESCONCENTRADO	DEPENDENCIA	ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y NOMBRAMIENTO	CREACIÓN	AUTONOMÍA	FACULTADES
Comisión Nacional Bancaria y de Valores CNBV	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<p>Órgano de Dirección: Junta de Gobierno</p> <p>Integración: 10 vocales</p> <p>Artículo 11 de la Ley de la Comisión Nacional bancaria y de Valores</p> <p>El Presidente es nombrado por el Secretario de Hacienda.</p> <p>*5 Vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p> <p>*3 Vocales nombrados por el Banco de México</p> <p>*1 Vocal nombrado Comisión Nacional de Seguros y Fianzas</p> <p>*1 Vocal nombrado por el Sistema de Ahorro para el Retiro. Artículo 11 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores</p>	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicada el 28 de abril de 1995	Técnica y Ejecutiva Artículo 1º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	De supervisión y Regulación, con capacidad para dictar sus resoluciones y resolver sobre el recurso de revocación. Artículo 4º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Comisión Reguladora de Energía CRE	Secretaría de Energía	<p>Órgano de Dirección: Pleno</p> <p>Integración: 5 Comisionados</p> <p>Artículo 4º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía</p> <p>Todos nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Energía. Artículo 5º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía</p>	Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Publicada el 30 de octubre de 1995	Técnica y Operativa Artículo 1º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía	Decisiones en forma colegiada, teniendo facultades para dictar resoluciones mediante procedimiento arbitral. Artículo 4º y 9º de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía
Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios COFEPRIS	Secretaría de Salud	<p>Órgano de Dirección: No tiene</p> <p>Integración: 1 Comisionado</p> <p>Artículo 17-bis 2 de la Ley General de Salud</p> <p>Nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario</p> <p>Artículo 17-bis 2 de la Ley General de Salud</p>	Artículo 17-bis de la Ley General de Salud	Administrativa Técnica y operativa Artículo 17-bis de la Ley General de Salud	Regulación, Control y fomento sanitario Artículo 17-bis 2 de la Ley General de Salud

Comisión Nacional del Agua CONAGUA	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Órgano de Dirección: Consejo Técnico  Integración: El Director, un Secretario Técnico y un Prosecretario.  1 Director, Nombrado por el Presidente de la República Artículo 4º del Decreto de Creación	Decreto de Creación  Del 16 de enero de 1989	No determinada	Aplicar y destinar las actividades relacionadas con la administración del agua, manejo discrecional de su capacidad recaudatoria Artículo 5º del Decreto de Creación
Comisión Federal de Competencia COFECO	Secretaría de Economía	Órgano de Dirección: Pleno  Integración: 5 Comisionados Artículo 25 de la Ley Federal de Competencia Económica  Presidente de la Comisión nombrado por el Presidente de la República. Artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica	Ley Federal de Competencia Económica  Del 24 de diciembre de 1992	Técnica y operativa Artículo 23 de la Ley Federal de Competencia Económica	De sanción, de opinión de autorización, de promoción, operativas y resolutivas Artículo 24 de la Ley Federal de Competencia Económica
Comisión Federal de Telecomunicaciones COFETEL	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Órgano de Dirección: Pleno  Integración: 5 Comisionados Artículo 9-B de la Ley Federal de Telecomunicaciones Designados por el Presidente de la República Artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones	Ley Federal de Telecomunicaciones  Del 7 de junio de 1995	Técnica, operativa, de gasto y gestión Artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones	De regulación, de supervisión, promoción, así como para dictar resoluciones Artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones

## PROPUESTA DE SOLUCIÓN

A través de este trabajo, hemos pretendido analizar en que aspectos son congruentes los Órganos Desconcentrados de acuerdo con los conceptos que la ley y la doctrina les atribuyen, al mismo tiempo, observar cuales son las inconsistencias que estos tienen con respecto a las características mencionadas.

Por lo que como propuesta de solución sugerimos reformar o adicionar el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con objeto de adecuarse al texto del Artículo 90 Constitucional y la doctrina, para determinar como deben constituirse los Órganos Desconcentrados, su organización y funcionamiento, como ocurre con la relación que tienen los organismos descentralizados para ello proponemos determine específicamente los siguientes aspectos:

- A. *La forma de creación* de los Órganos Desconcentrados, ya que se acude a diversas fuentes para su creación que puede ser la Ley o el decreto sin que se justifique el por que se acude a las diversas formas de creación.
- B. *La forma en como se constituyen y se integran*, ya que en algunos casos se trata de vocales, comisionados, secretario técnico presidente o director, también ocurre que su órgano de dirección es también diverso ya que en algunos casos se trata de un pleno, consejo técnico o junta de gobierno.
- C. *Los alcances de su “autonomía técnica”*, con esto nos referimos al objetivo general que debe tener cada órgano, en función de su conocimiento y experiencia en alguna materia determinada para coadyuvar al ejercicio de las responsabilidades de la secretaria a la que pertenecen, cabe señalar que dicha autonomía técnica de ninguna manera implica que se constituyan como órganos fuera de la estructura de la secretaria a la cual dependen, ya que en todo caso hablaríamos de un organismo descentralizado.

- D. *El nombramiento de los titulares y la duración de su cargo*, ya que en algunos casos los son nombrados directamente por el Presidente de la República, en otros por los secretarios de despacho, por periodos escalonados, por tiempo determinado, objetados o no por el senado, y así las cosas no existe congruencia con respecto al nombramiento.
- E. *Su capacidad presupuestaria*, como deberá realizarse su ejercicio y a que régimen se sujeta.

## CONCLUSIONES

1. En relación con este trabajo, diremos que los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal, constituyen un elemento idóneo para operar el cambio de las estructuras administrativas centrales, no cabe la menor duda de que dichos órganos son indispensables, ante un mundo y sociedad en cambio constante y la necesidad de hacer mas eficientes las actividades que le corresponden a las Secretarías o la propia Presidencia de la República, para que puedan cumplir de manera mas eficiente los programas y políticas emanados de las demandas de los gobernados.
2. Al no estar definida claramente la forma en que se crearán los Órganos Desconcentrados nos encontramos que son instituidos mediante leyes, decretos, reglamentos interiores o mediante un acuerdo de la Presidencia de la República. Con ello se ha propiciado que sean diversas leyes especializadas en alguna materia las que creen Órganos Desconcentrados de naturaleza distinta a lo que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública determina, siendo que en términos del artículo 90 constitucional, debe ser la propia LOAPF la que defina las características de la administración pública, de estos órganos.
3. En este contexto, se han creado dentro de la Administración Pública Federal Centralizada diversos Órganos Desconcentrados de naturaleza distinta a lo previsto por el artículo 90 Constitucional, cuyas características no corresponden con las que deben tener órganos de esa naturaleza, en términos de la LOAPF .

4. El nombramiento de los titulares, no es uniforme, en algunos casos son nombrados por el Presidente de la República directamente, otros se integran con diversos comisionados que son propuestos por el Presidente y requieren la “no objeción” del senado, en otros casos son designados por el Ejecutivo a través del Secretario de Estado correspondiente. En otros casos el nombramiento es por periodos escalonados como ocurre de la CRE, y para el caso de la CNBV los titulares son designados por diversos funcionarios. Esta indefinición puede poner en riesgo la subordinación y el orden jerárquico que rige a la Administración Pública, ya que el Secretario en algunas ocasiones no tiene nada que ver con el nombramiento del titular del Órgano Desconcentrado y en consecuencia le resta facultad de mando.
5. En cuanto a su órgano de dirección este no es uniforme, en algunos casos se trata de una Junta Directiva, en otros casos existe un consejo técnico, y en algunos casos se carece de dicho órgano de dirección como en el caso de la COFEPRIS.
6. Existen también Órganos Desconcentrados que tienen facultades exclusivas y toman decisiones por si mismos, como la -CNBV, CRE, COFETEL y COFECO- y en la práctica se considera dichas facultades no las tienen ni el propio titular de la Secretaria de a la cual están adscritos, por lo que nos cuestionamos ¿Es constitucional la asignación de atribuciones a los Órganos Desconcentrados que de acuerdo con la Constitución le corresponden a las Secretarías sin que estas puedan instruirlos?
7. Algunos tienen mayor presupuesto que la propia Secretaria a la cual pertenecen como es el caso de la CONAGUA, cuyas características están más cerca de los Organismos Descentralizados que de los Órganos Desconcentrados.

8. La Desconcentración Administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la Administración Pública y, en todo caso, no debe olvidarse que a Desconcentración es solo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de la leyes Administrativas, pero los Órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de control, revisión y demás facultades. La administración Pública debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna.
  
9. Así concluimos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17, debe definir y determinar clara y específicamente, cuales son los límites y alcances de los Órganos Desconcentrados para que no se cree confusión ni se permita el exceso de funciones, para dar certeza en la creación de futuros órganos en cuanto a su naturaleza y funciones, como ocurre con la regulación de los organismos descentralizados, particularmente en el capítulo II, sección A, de la Ley federal de Entidades Paraestatales, donde se determina como se constituyen, como se organizan y como funcionan.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México.2004.
2. Andrade Sánchez, Eduardo. *Teoría General del Estado*. Editorial: Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1987.
3. Arellano D. y Cabrero. *Cambios en las Organizaciones Públicas en México. Dos casos de estudio*. Documento No. 25, CIDE, 2000.
4. Arriaga L., J.M. Espinoza, C. Aguilar, E. Martínez, L. Gómez y E. Loa (coordinadores), *Regiones Terrestres Prioritarias de México*, Conabio, México, 2000.
5. Borja Martínez, Francisco. *El nuevo sistema financiero mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica. 2008.
6. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 14<sup>a</sup> Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
7. Cadena Hinostriza, Cecilia. *Administración Pública y Procesos Políticos en México*. El Colegio Mexiquense, Editorial Porrúa, 1<sup>a</sup> edición, 2005.
8. Calderón, Gilberto. "Algunos aspectos de la relación México-Estados Unidos en la etapa presente. *Revista Gestión y Estrategia*". Ed. UAM. Azcapotzalco. N. 3. Enero-Junio de 1993.
9. Carbonell, Miguel. *La Constitución en Serio*. UNAM, Porrúa, México, 2001.
10. Carpizo MacGregor, Jorge. *El presidencialismo Mexicano*, México, UNAM / Siglo XXI, 2002.

11. Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, Porrúa, México, 2000.
12. Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
13. Castrejón García Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo*. Cárdenas Editor. 2002.
14. Castrejón García Gabino Eduardo. *Derecho Procesal Administrativo*. Cárdenas Editor. 2001.
15. Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Porrúa, México, 1998.
16. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Porrúa, 2010.
17. Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 2000.
18. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4 Vols., 9ª ed., UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa, México, 1996.
19. Espinoza Barragán, Manuel. *Lineamientos de Derecho Público Mexicano*. Cárdenas Editorial, 1ª edición, México 1986.
20. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2006.
21. Guerrero Orozco, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*. Colección de Textos Universitarios en ciencias Sociales, editorial Harla, S.A. de C.V., México, 1986.
22. Heller, Herman, *Teoría General del Estado*, México: Editorial Fondo de Cultura Económica. 2000.

23. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. UNAM, Porrúa, México, 1984.
24. Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., México, Compañía Editorial Continental, 1997.
25. Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979.
26. Loaeza, Soledad. *Cambios en la Cultura Política Mexicana: El surgimiento de una Derecha Moderada 1970-1988*. Revista Mexicana de Sociología, UNAM, México.
27. Martinelli, José María. *Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio*. Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdez editores, 1ª edición, 2002.
28. Olivera Toro, Jorge. *Manual de derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 1997.
29. Pardo, Maria del Carmen. *La Modernización Administrativa en México*. Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1993.
30. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Editorial: Porrúa. México, Año 2006.
31. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Porrúa, México, 2007.
32. Serra Rojas, Andrés. *Historia de las ideas e instituciones políticas*, México, Porrúa, 1996.
33. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2000.
34. Villegas Hernández E. y Ortega, Ochoa R., *Sistema Financiero Mexicano*, McGraw-Hill, México, 2002.

**LEYES CONSULTADAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Entidades Para estatales.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Ley Federal de Competencia Económica

Ley Federal de Telecomunicaciones

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley de la Comisión Reguladora de Energía

Ley General de Salud

**DECRETOS**

Decreto de Creación de la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios

Decreto de creación de la Comisión Nacional del Agua

Decreto de creación de la Comisión Reguladora de Energía

## **REGLAMENTOS**

Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Reglamento Interior de la Comisión Reguladora de Energía

Reglamento de la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios

Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica

Reglamento Interior de la Comisión Federal de Telecomunicaciones

Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua

## **INTERNET**

[www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)

[www.conagua.gob.mx](http://www.conagua.gob.mx)

[www.convb.gob.mx](http://www.convb.gob.mx)

[www.cre.gob.mx](http://www.cre.gob.mx)

[www.cofepris.gob.mx](http://www.cofepris.gob.mx)

[www.cofetel.gob.mx](http://www.cofetel.gob.mx)

[www.cofeco.gob.mx](http://www.cofeco.gob.mx)

[www.scj.gob.mx](http://www.scj.gob.mx)

[www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx)

[www.ifai.gob.mx](http://www.ifai.gob.mx)

[www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.presidencia de la republica.gob.mx](http://www.presidencia.de.la.republica.gob.mx)