

# REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

*José Luis Ramírez Pérez..<sup>145</sup>  
Karla Paola Ramírez Aumada.<sup>146</sup>*

**Sumario:** I.- Introducción. II.- Concepto y Clasificación de la Administración Pública. III.- La Centralización. IV.- Órganos que integran la Centralización. V.- La Administración Pública Paraestatal. VI.- La agrupación por sectores se la Administración Paraestatal. VII.- Los Organismos Autónomos. VIII.- La Desconcentración. IX.- Conclusiones. X.- Bibliografía.

**Palabras Clave.** Administración Pública, Centralización, Secretaria de Estado, Consejería Jurídica, Paraestatal, Órganos Descentralizados, Fideicomisos, Empresas de Participación Estatal.

## **I.- Introducción.**

El presente trabajo de investigación nos muestra la serie de cambios que actualmente tiene la Administración Pública Federal, que es la parte más dinámica de la estructura estatal, la que actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario. Por lo tanto la administración pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, y así realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que integran la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

Hemos visto que ante los cambios de gobierno y de acuerdo al presidente en turno, se crean nuevas secretarías de estado, se suprime alguna de ellas, se le cambia de nombre o se le quitan algunas facultades para dárselas a otra secretaria de estado., tal y como sucedió en los gobiernos de los Presidentes Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.

---

<sup>145</sup> Maestro e investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

<sup>146</sup> Estudiante de la Licenciatura en Derecho, de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales de la BUAP.

El actual gobierno del Lic. Enrique Peña Nieto, hizo reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, suprimiendo dos Secretarías de Estado, que son la de la Función Pública y de Seguridad Pública, y cambiando de nombre a la Secretaría de Reforma Agraria por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Además de crear nuevos Organismos Constitucionales Autónomos.

## **II.- Concepto y clasificación de la Administración Pública.**

En la actualidad, la transformación de la estructura administrativa está inspirada en nuevos modelos de gestión administrativa donde campeon como guías los principios de eficiencia y eficacia. El modelo de la nueva gestión pública es la escuela de moda que influye en las ideas y transformaciones en la organización.

La organización administrativa ha estado sujeta a una serie de vicisitudes influidas tanto por las necesidades prácticas e históricas como modelos de organización ligados a ideas de política y de gestión de los asuntos públicos.

La administración pública, se ha definido 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, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos”.

Existen diferentes clasificaciones de la administración pública las cuales son:

1. De acuerdo a la Constitución y atendiendo a los tres niveles de gobierno son: federal, estatal y municipal.
2. Directa la que se ejerce por los órganos centralizados;
3. Indirecta es la que se ejerce por los órganos paraestatales.
4. De acuerdo con la competencia de cada órgano se habla de: administración educativa, agropecuaria, industrial, política, de seguridad y otras.
5. De acuerdo a nuestra constitución en: centralizada y paraestatal.
6. Activa es la que funciona dependiendo del Poder Ejecutivo;
7. Contenciosa que son los tribunales administrativos.

8. De acuerdo con la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo en; centralizada, descentralizada y desconcentrada.

La administración pública, de acuerdo a la doctrina se puede estudiar desde dos puntos de vista que son:

1. Orgánico.- se le identifica con el poder ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él.
2. Dinámico o Funcional.- el objeto de su estudio es el quehacer estatal que se realiza de forma de función administrativa.<sup>147</sup>

### III.- La Centralización.

Nuestra Constitución Federal en su artículo 90 establece: “la administración pública federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el congreso....etc”.

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

Existe la centralización cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública.

En la administración pública debemos de distinguir el carácter de órgano y titular, así tenemos:

1. **Órgano**, representa una unidad abstracta y una esfera de competencia, así hablamos de poder ejecutivo, órganos paraestatales.
2. **Titular**, representa una persona concreta, que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano, que tiene además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales, así hablamos de Vicente Fox .

La centralización se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración, los poderes que derivan de la jerarquía son los siguientes:

---

<sup>147</sup> Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2010. p. 274.

1. Poder de Mando, es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales, a través de oficios, circulares, acuerdos, telegramas, fax. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por el funcionario inferior.
2. Poder de Decisión, es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Decidir es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, negativo o de abstención.
3. Poder de Nombramiento, el presidente y los órganos superiores tienen la facultad para designar a sus colaboradores inmediatos. Este nombramiento se hace atendiendo (de acuerdo a la doctrina), a la capacidad, conocimientos prácticos o técnicos; y una cuestión subjetiva que impone las obligaciones de lealtad.
4. Poder de Revisión, es la facultad que tiene los órganos superiores de revisar el trabajo de sus inferiores, se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas, trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a la revocación, modificación o confirmación del acto.<sup>148</sup>
5. Poder de Vigilancia, consiste en cuidar si los subordinados faltan al cumplimiento de sus labores, ya que de ahí nacen responsabilidades civiles, administrativas y penales.
6. Poder Disciplinario, este es consecuencia de lo anterior, ya que nacen una serie de sanciones que son: Administrativas como son apercibimiento, amonestación, suspensión temporal y definitivo de su empleo; Civil que es la reparación del daño; Penales cuando se comete algún delito como peculado, abuso de poder etc.
7. Poder para resolver Conflictos de Competencia, el artículo 24 de la L.O.A.P.F. dice: “En casos extraordinarios o cuando existe duda sobre la competencia de alguna secretaria de estado o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la república resolverá por conducto de la secretaria de gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo”.<sup>149</sup>

#### **IV.- Órganos que la Integran la Centralización.**

De acuerdo a nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública federal, en su artículo primero establece:

La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del ejecutivo Federal, integran la administración Pública centralizada.

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 componen la Administración Pública Paraestatal.<sup>150</sup>

##### **A).- La Oficina de la Presidencia de la Republica.**

La ley establece:

---

<sup>148</sup> Martínez, Morales Rafael. Derecho Administrativo. Editorial Textos Jurídicos Universitarios. México. 2010. p. 42

<sup>149</sup> Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal.

<sup>150</sup> Galindo, Camacho Miguel. Derecho Administrativo Tomo I Editorial Porrúa. México 1997. p. 61.

“Que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contara con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias”.<sup>151</sup>

En México se denomina así a la oficina del jefe del poder ejecutivo, y por extensión, al conjunto de las diferentes unidades administrativas de apoyo con que cuenta el presidente, además de que tiene un doble carácter al ser:<sup>152</sup>

**1.- Jefe de Estado**, el cual se manifiesta en estas importantes funciones que son:

- a) Funciones Administrativas y Ejecutivas, corresponde al ejecutivo federal la ejecución de las leyes que expida el congreso de la unión.
- b) Funciones Políticas, que se refieren a todos los actos de gobierno, dirección u orientación política.
- c) Funciones Burocráticas, que comprenden el manejo de la administración pública, la designación de los cargos y la determinación de las categorías de funcionarios y empleados públicos.
- d) Funciones Internacionales, la política exterior, la lleva el presidente de la república al asumir la representación exterior, las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados internacionales, designar al cuerpo diplomático y consular.
- e) Funciones Honoríficas, para conceder honores, distinciones, privilegios a quienes así lo merezcan legalmente.
- f) Funciones Militares, las que hacen que el presidente sea el jefe nato de las instituciones militares del ejército, fuerza aérea y marina, además de la guardia nacional.
- g) Funciones Jurisdiccionales, como son las controversias que resuelve por medio de los tribunales administrativos.
- h) Funciones Legislativas, la expedición de algunas leyes, reglamentos, decretos.

---

<sup>151</sup> Artículo 8 de la Ley Orgánica de la administración Pública federal.

<sup>152</sup> Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2010. p. 316.

**2.- Jefe de Gobierno**, encabeza la administración pública federal, da un contenido político a la estructura administrativa, señala las líneas fundamentales de la actividad política y administrativa del estado en base a su Plan Nacional de Desarrollo. Además de realizar actividades como funcionario administrativo y político.

- a) Funcionario Administrativo del presidente de la república, es el jefe superior de toda la administración pública federal, realiza actos de alta dirección, como por ejemplo en las relaciones internacionales, el indulto, suspender las garantías, iniciativas de leyes.
- b) Funcionario Político, porque integra uno de los poderes, tiene relación con los otros poderes, por ejemplo al sufragar en las elecciones, asistir a la asamblea de su partido, firma de tratados internacionales, informe presidencial.

#### **B).- Secretarías de Estado.**

**Concepto de secretaria de estado.-** es un órgano político-administrativo, que auxilia al presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del estado.<sup>153</sup>

**Concepto de secretario de estado.-** es la persona física, titular de la secretaria, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario político-administrativo; en este orden de ideas la secretaria viene a ser la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia bajo la autoridad del titular, y el secretario es el funcionario que la encabeza.

#### **El carácter político del secretario:**

1. Requisitos personales conforme a la Constitución Federal, artículo 91: I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, II.- Estar en ejercicio de sus derechos y III.- Tener treinta años como mínimo.<sup>154</sup>
2. Nivel jerárquico. Forma parte del Poder Ejecutivo, en el nivel jerárquico superior, únicamente después del presidente de la república.
3. Su relación con otros poderes y con otras entidades públicas.

---

<sup>153</sup> Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo Primer curso. Editorial Porrúa. México 2008. p- 571.

<sup>154</sup> Artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Debe informar cuando sea citado por el congreso, cualquiera de las cámaras del congreso, podrá citarlos para que informen cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a la secretaria. Artículo 93 Constitucional.
5. Obligación de presentar informe anual al congreso de la unión, constitucionalmente tiene obligación de dar cuenta al congreso, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus respectivos ramos.
6. Facultad y el deber de refrendo, que es la obligación y el derecho que tiene el titular de una secretaria para firmar, conjuntamente con el presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refieren al ramo de su secretaria. El artículo 92 de la constitución, expresa que sin ese requisito no serán obedecidos.

**El secretario de estado como funcionario administrativo es:**

1. Es el jefe superior de la unidad administrativa de la que es titular.
2. Ellos administran esa unidad en todos sus aspectos, designando al personal de confianza, que no designe el presidente de la república.
3. Los secretarios y las secretarias de estado, en su actividad están sujetos al orden jurídico, sus facultades están determinadas a partir de la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en una serie de leyes que prevén facultades y actividades a las secretarías. Aparte de lo anterior, las secretarías se rigen también por los reglamentos administrativos, reglamentos interiores, circulares, oficios, acuerdos, decretos y órdenes del presidente de la república.

Estructura interna de la secretaria de estado, internamente cada secretaria esta estructurada en una serie de órganos inferiores, de acuerdo con la división lógica del trabajo a partir del secretario de estado. Así cada secretaria tiene varios subsecretarios que se ocupan de materias específicas y se denominan de acuerdo con la rama que atienden. Después existe un oficial mayor que se encarga generalmente se encarga de las gestiones administrativas relativas al personal, a los bienes que tiene a su disposición la secretaria y en ciertos aspectos del presupuesto. A continuación se encuentran una serie de direcciones y unidades que de acuerdo con una división lógica del trabajo realizan actividades específicas; estas pueden dividirse en secciones, en mesas, en juntas, comisiones, etc., de acuerdo con las necesidades del servicio, hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía

administrativa que viene a ser el oficial administrativo, quien realiza las funciones materiales de menor importancia.

En su artículo 26 de la L. O. A. P. F. establece.: Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaria de Gobernación.
- Secretaria de Relaciones Exteriores.
- Secretaria de la Defensa Nacional.
- Secretaria de Marina.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaria de Desarrollo Social.
- Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaria de Energía.
- Secretaria de Economía.
- Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaria de Comunicación y Transportes.
- Secretaria de Educación Pública.
- Secretaria de Salud.
- Secretaria de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Secretaria de Turismo.

### **C).- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**

La reforma a la constitución federal y particularmente al apartado A del artículo 102 del citado ordenamiento de diciembre de 1994, trajeron como consecuencia, que a la P.G.R. le cercenaron la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal y en esa época se indicó que pasarían esas funciones al organismo que determinara la ley, paso más de un año y medio y es hasta la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diario oficial de 15 de mayo de 1996 que se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República como una dependencia de la Administración Pública Centralizada.

Al frente de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, habrá un Consejero Jurídico que dependerá directamente del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por este, sus requisitos son los mismos que para ser Procurador General de la República (artículo 102 A de la Constitución Federal que son, 1.-ser ciudadano mexicano por nacimiento, 2.-tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación, 3.-contar con antigüedad mínima de 10 años con título profesional de Licenciado en Derecho, 4.-gozar de buena reputación, 5.-No haber sido condenado por delito doloso) . Su función es dar apoyo técnico jurídico en todos los asuntos que este le encomiende, artículos 1, 2, 4, 43 y 43 BIS de la L.O.A.P.F.

## **V.- La Administración Pública Paraestatal.**

Con esta denominación se agrupa a diversas entidades, por lo general dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, o que muestran una organización análoga y que desempeñan funciones de derecho público o de interés para el Estado. Para entender la organización paraestatal se debe considerar dos variables por un parte, el tipo de sujetos administrativos, y, por otra, la actividad o función que realiza.

De acuerdo a nuestra ley, la administración pública paraestatal se integra:

1. Organismos Descentralizados.
2. Empresas de Participación Estatal.
3. Instituciones Nacionales de Crédito.
4. Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
5. Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
6. Fideicomisos.

### **A).- Las Empresas de Participación Estatal.**

La expresión mexicana que utilizan las leyes para denominar a las sociedades mercantiles del estado o a cierto tipo de empresas públicas. El estado mexicano recurrió a la sociedad mercantil para estructurar la Empresa Pública, ello permitió participar en diversa proporción de capital, pudiendo aportar hasta el total y establecer distintas clases de control.

Nuestra ley nos establece, que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

1. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; y
2. 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 solo pueden 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 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 las aportaciones económicas preponderantes. (artículo 46 L. O. A. P. F.)<sup>155</sup>

**Empresa Pública**, es una entidad u organización integrada por el capital y trabajo, como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios para el mercado, en la cual el estado proporciona una parte o el total de los recursos de la empresa.

Empresa pública, son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creadas o reconocidas por medio de la 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.<sup>156</sup>

Las características de a empresa pública son:

1. Que el estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regula el elemento trabajo.
2. Que la empresa se encuentra destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.

---

<sup>155</sup> Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>156</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso. Editorial Porrúa México 2008. p. 146.

3. Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el estado, pudiendo señalar estas orientaciones de la misma.
4. El régimen de la empresa es de normas de derecho público y derecho privado.

Las diversas formas de organización que puede adoptar la empresa pública son:

1. De organismos descentralizados.
2. Fideicomisos públicos.
3. Empresas de participación estatal mayoritaria.
4. Sociedades mercantiles del estado, por medio de la sociedad nacional de crédito.

A partir de 1983, ha surgido un nuevo concepto de **Sociedades Mercantiles de Estado**, que es la “Sociedad Nacional de Crédito” y que es la estructura que adoptan los bancos del gobierno, que es la banca de desarrollo. Las cuales son consideradas de carácter mercantil, su administración está a cargo de un Consejo Directivo y de un Director General. El capital está representado por certificados de aportación patrimonial, serie “A” que son suscritos por el gobierno federal en un 66% del total; y serie “B” que constituye 34 % restante a la disposición de los particulares.

Las sociedades mercantiles de estado, son aquellas en las que el estado es el propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa, o que su intervención sea tan grande que puede afirmarse que la de los particulares resulte inoperante o poco significativa para la sociedad.

#### **B).- Los Organismos Descentralizados.**

La descentralización, es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Son Organismos Descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio cualquiera que sea la estructura legal que adopten. (Artículo 45 L.O.A.P.F.)

La descentralización administrativa en estricto sentido, es una forma de organización que adopta, mediante una ley la administración pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al estado.

2. O que son de interés general en un momento dado.
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio, y régimen jurídico propio.

**Las características de estos son:**

1. Son creadas por un acto legislativo. Todos los organismos descentralizados son creados por una ley del Congreso de la Unión, o por un decreto del Ejecutivo.
2. Denominación. Corresponde en los organismos descentralizados, equivale a lo que en las personas física es el nombre, y siempre está previsto en el acto de creación, por ejemplo Petróleos Mexicanos.
3. Objeto. Es muy variable el cual está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar; la realización de actividades que corresponden al estado, la prestación de servicios públicos, la administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del estado.
4. Tienen órganos de dirección, administración y representación. Existe un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Inmediatamente después y en grado jerárquico subsiguiente se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal. (Director, Gerente General o funcionarios equivalentes)
5. Régimen jurídico propio. Estos organismos cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye en su ley orgánica.
6. Personalidad jurídica propia. Es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público.
7. Patrimonio propio. De estos organismos son el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.
8. Cuentan con una estructura administrativa interna. Esta dependerá de la actividad a la que está destinada, y de las necesidades de división de trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también direcciones y departamentos que trabajen por sectores de actividad.
9. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial. Es equivalente al domicilio de las personas físicas, la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.
10. Finalidad. Es la de procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.
11. Régimen fiscal. La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos de pago de impuestos federales, locales y municipales, hay algunos que si pagan.<sup>157</sup>

La doctrina nos establece la siguiente clasificación:

---

<sup>157</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2008. p. 200.

1.- **Descentralización por región o territorial.**- consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta se constituye a través del municipio libre regido por el artículo 115 Constitucional. El municipio constituye la célula del sistema político mexicano.

2.- **Descentralización por servicio.**- son aquellos organismos que normalmente prestan servicios públicos, además la doctrina nos establece las siguientes características que son:

- a) Son creadas por una ley o decreto. Esto quiere decir que no están exentos de la reglamentación del estado, ya que son parte de la actividad del estado, sin pertenecer a la organización centralizada, pero esto no quiere decir que sean un estado, ni que tampoco tengan extraterritorialidad penal, ya que forman parte del propio estado. La ley o decreto, en realidad es el cordón umbilical que une al estado con los organismos descentralizados, por lo que les da vida jurídica.
- b) Gobierno propio. Esto indica que la propia comunidad del organismo tiene que designar a sus representantes. Es importante establecer que normalmente los representantes de estos organismos son designados por el Poder Ejecutivo por considerarse materias prioritarias para el gobierno, como son los energéticos, la seguridad social, el fluido eléctrico. Solamente ciertas universidades han logrado esta autonomía.
- c) Patrimonio propio, está integrado por sus propios bienes, ingresos y subsidios.
- d) Organización propia, aquí se determina sus planes de acción y lograr sus objetivos.

3.- **Descentralización por colaboración.**- se origina cuando el estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la posibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organismos privados su colaboración, haciéndoles participar en el ejercicio de la función administrativa.

### **C).- Fideicomiso.**

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.<sup>158</sup>

En términos generales el fideicomiso público consiste, en que el fideicomitente pone a disposición de la entidad fiduciaria, una cantidad de bienes o recursos que esta administra, a favor de los fideicomisarios. Como ejemplos citaremos a la Cineteca Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), Fideicomiso de Fomento Minero y otros.

#### **Las partes del fideicomiso son:**

1. Fideicomitente, lo es el estado a través de una secretaria de estado.
2. Entidad fiduciaria, que es una institución de crédito.
3. Fideicomisarios, persona o institución beneficiaria.

#### **El fideicomiso se clasifica de la siguiente forma:**

1. Expreso y tácito, según se manifieste en forma indubitable la voluntad, o derive de algún acto en forma tácito.
2. Oneroso o gratuito, según se trate de que devengue honorarios el fiduciario, o en su caso gratuito.
3. Por la naturaleza del fideicomitente, son federal, estatal y municipal.
4. Público o privado, según intervenga instituciones públicas y privadas.
5. Por el objeto que tiene en, inversión de fondos públicos, prestación de servicios, manejo y administración de obras públicas, para la producción de bienes y servicios para el mercado, y culturales.

#### **Las formas de extinción del fideicomiso son:**

1. Por la realización del fin para el cual fue constituido.
2. Por convenio expreso entre las partes.
3. Por vencimiento del plazo.
4. Por hacerse imposible el cumplimiento del fin.

---

<sup>158</sup> Fernández Ruiz Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Editorial Porrúa. México 2008. p. 599.

5. Por revocación anticipada si se previó en el acto constitutivo.
6. Por desaparecer el patrimonio fiduciario.
7. Por quiebra o liquidación del fiduciario.

## **VI.- La Agrupación por Sectores de la Administración Paraestatal.**

La sectorización, es el reconocimiento de jerarquía administrativa y política entre el secretario o jefe de departamento, que es cabeza de sector y los directores o gerente general de los diversos organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se encuentran bajo la coordinación de aquellos. Los cuales se encargan de la coordinación de los sectores para conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el ejecutivo federal. (Excepciones artículos 3 y 4 de L. F. E. P.)

Para el control y coordinación de las entidades que forman el sector paraestatal, nuestra ley establece la facultad del ejecutivo para agrupar por sectores a esas entidades, con lo que se persigue:

1. Que exista una cabeza de sector que sea responsable de llevar las relaciones del ejecutivo federal con la entidad.
2. Mejor coordinación en cada área o materia.
3. Una política acorde con la que se señale por el gobierno federal.
4. Una mejor utilización y nacionalización de los recursos humanos, equipos y presupuesto.
5. Una mejor sistematización de las actividades, ya que se agrupan por materia.
6. Un mejor control operativo, para incrementar la productividad y rentabilidad social de esas entidades.

Parte de la estrategia de la reforma Administrativa para el control y coordinación de las entidades que forman el sector paraestatal la encontramos en las disposiciones de la L.O.A.P.F., que establece la facultad del ejecutivo para agrupar por sectores a esas entidades, con lo que se persigue:

1. Mejor coordinación en cada área o materia.
2. Que exista una cabeza de sector que sea responsable de llevar de ejecutivo federal con cada entidad.

3. Una mejor sistematización de las actividades, ya que se agrupan por materias.
4. Una política definida acorde con la que se señale por el gobierno federal.
5. Un mejor control operativo con coherencia, que incremente la productividad y rentabilidad social de esas entidades.
6. Una mejor utilización y nacionalización de los recursos humanos, equipo y presupuesto.

## **VII.- Los Organismos Autónomos.**

Desde principios del siglo pasado se habla en Francia y otros países europeos, posteriormente después en países latinoamericanos incluyendo México, de la autonomía y de la independencia de ciertos órganos.

Aplicada a la actividad administrativa, la autonomía se centra fundamentalmente en la no injerencia ni política ni administrativa del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos.

Así tenemos a los siguientes organismos autónomos constitucionales:

**1.- Banco De México.** Uno de los más recientes organismos al que la constitución y la ley dotan de gran autonomía, es el Banco de México. El artículo 28 Constitucional establece: “El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración.....”

**2.- La Comisión Nacional De Los Derechos Humanos.** Originalmente creada en junio de 1990 como un órgano desconcentrado de la secretaria de gobernación, posteriormente como órgano descentralizado, y después con reforma a la constitución al artículo 102 “B” se estableció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Nuestra constitución establece: “...el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominara Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contara con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.....”

**3.- El Instituto Federal Electoral.** La organización de las elecciones y el conducir el proceso electoral mismo fue una tarea que tuvo a su cargo la secretaria de gobernación, los partidos políticos y la opinión pública establecieron que la organización de las elecciones fuera hecha por organismos autónomos, así se reforma la constitución federal y establece en el artículo 41: “...la organización de las elecciones federales es una función

estatal que se realiza a través de un organismo autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios .....”. actualmente con la reforma Constitucional cambio de nombre por el INE.

**4.- El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.** Nuestra Constitución Federal en su artículo 26 “B” establece:

“El estado contara con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia”.<sup>159</sup>

### **VIII.- La Desconcentración.**

Consiste en una forma de organización, en que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

La desconcentración en estricto sentido funcional, consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (la ley o el reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior. (Miguel Acosta Romero)

**Las ventajas de la desconcentración son las siguientes:**

1. La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
2. Esta se acerca a los particulares, ya que puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.
3. Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

---

<sup>159</sup> Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 2010. p. 604.

## **1.- Clasificación.**

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en nuestro país, con unidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estatal y municipal.

La doctrina nos establece la siguiente clasificación:

- 1.- Vertical, consiste en que el órgano superior delega las facultades que considere necesarias al inferior para que este actúe con mayor eficacia y flexibilidad.
- 2.- Horizontal, consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que tengan facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.
- 3.- Regional, a los órganos se les distribuye facultades dentro del territorio nacional, abarcando una área superficial, que demande la acción regional o periférica.<sup>160</sup>

### **El autor Serra rojas, nos establece los siguientes elementos de la desconcentración:**

1. Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
2. La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
3. No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan acaso de excepciones.
4. 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.
5. El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un Acuerdo del ejecutivo federal, o el régimen general de una secretaria de estado, aunque pueda operarse en otras entidades. La doctrina administrativa general, a diferencia de lo que sucede en nuestro país, se inclina por una norma jurídica y no por un mero acto administrativo del órgano superior.
6. La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia. No ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa.
7. La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre órganos superiores de la administración pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

---

<sup>160</sup> Fernández, Ruiz Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Editorial Porrúa. México 2008. p. 434.

8. Sin necesidad de inferir en la competencia exclusiva, el poder central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública.

## **2.- Marco Jurídico.**

Nuestra ley nos establece:

“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 están jerárquicamente subordinados y tendrán las 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>161</sup>

Una de las grandes transformaciones ocurridas en la administración pública en los últimos años es la creación de numerosos órganos desconcentrados a los que se les han asignado funciones cuya materia es de la mayor relevancia en la actuación pública, y que en lo general había estado a cargo de órganos de la administración centralizada.

Estos órganos reguladores desconcentrados de nuevo tipo han ido asumiendo, además de los actos propiamente administrativos, otro tipo de funciones como la emisión de normas generales administrativas y la solución de controversias entre sujetos involucrados en la materia de competencia del órgano, como ejemplo tenemos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, La Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

El término regulatorio, es de influencia anglosajona, tiene su origen en el pensamiento académico económico sobre la regulación aplicable a las orientaciones de conducta, a los incentivos, desincentivos, barreras, etc. Su traslación al castellano provoca un traslape de significados, para nosotros la regulación se relaciona con reglas, con normas de ordenación general. En la jerga regulatoria económica-institucional tiene aplicación más amplia, y la función ordenadora es una de ellas.<sup>162</sup>

## **IX.- Conclusiones.**

Hemos visto los aspectos fundamentales de la organización administrativa, la estructura de la Administración Pública Mexicana, la cual básicamente se encuentra organizada bajo los esquemas de centralización, desconcentración y descentralización comentados.

---

<sup>161</sup> Artículo 17 de la ley orgánica de la Administración Pública federal.

<sup>162</sup> Roldan, Xopa José. Derecho Administrativo. Editorial Oxford. México 2008. p. 244.

En virtud de que nuestra forma de gobierno es de carácter federal, la administración Pública se encuentra en las tres instancias de gobierno de nuestro país; Federación, Estados y Distrito federal, y Municipios, los cuales básicamente siguen los mismos lineamientos de organización.

Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública se divide en Centralizada y Paraestatal, cada una con su propia estructura y características.

Así tenemos que la Administración pública de un país está evidentemente enmarcada en su historia, tradiciones y por las tendencias políticas, así como las nuevas necesidades que ella entraña.

Con la toma de posesión del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, el 1 de diciembre del 2012, se hicieron modificaciones a la estructura de la Administración Pública Federal.

## **X.- Bibliografía.**

- Acosta Romero Miguel. **Teoría General Del Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa. México 2007.
- Castrejón García, Gabino. **Derecho Administrativo Mexicano I.** Editorial Cárdenas. México 2000.
- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa. México 2008.
- Fernández Ruiz Jorge. **Derecho Administrativo Y Administración Pública.** Editorial Porrúa. México 2008.
- Galindo Camacho, Miguel. **Derecho Administrativo, tomo I y II.** Editorial Porrúa. México 1998.
- Nava Negrete; Jorge. **Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa. México 2000.
- Roldan Xopa, José **Derecho Administrativo.** Editorial Oxford. México 2008.
- Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo, tomo primero.** Editorial Porrúa. México 2008.

## **Legislación.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.