

ACA-T-195



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



DE LAS RELACIONES INTRAADMINISTRATIVAS
E INTERADMINISTRATIVAS
(Dos enfoques de la Reforma Administrativa)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
HECTOR LIDIO CASTILLO - MEJIA

Director de Tesis:
DR. LEON CORTIÑAS - PELAEZ

M-0029 16



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

Alicia Mejía de Castillo.

Rubén Castillo Benítez.

NEMEROTECA Y DOCUMENTACION

SUMARIO

- CAPITULO PRIMERO.- GENERALIDADES DE ORGANIZACION
Y COMPETENCIA
(No. 1 al No. 12)
- CAPITULO SEGUNDO.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA
(No. 13 al No. 43)
- CAPITULO TERCERO.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA
(No. 44 al No. 49)
- CAPITULO CUARTO.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA
(No. 50 al No. 56 bis)
- CAPITULO QUINTO.- LA COORDINACION ADMINISTRATIVA
(No. 57 al No. 68)
- CAPITULO SEXTO.- DOS CASOS PRACTICOS
(No. 69 al No. 75)

M-0027169

PARTE INTRODUCTORIA

Meta del desarrollo económico, es elevar el nivel de vida de su población, principio que se lleva a cabo a través de un mecanismo institucional encargado de cumplir los objetivos de un Estado.

Se necesita mayor eficacia y eficiencia de las dependencias y entidades públicas; mayor modernización de la concepción y manejo del gasto público federal; planes de desarrollo basados en un régimen de confianza; primordialmente se necesita la participación del Estado en la producción de bienes y servicios indispensables para un progreso nacional, lo que ha originado financiamientos externos, de donde importa el control de la deuda pública.

Todo esto se puede conseguir mejorando la acción de la administración pública, con cooperación de todas las entidades públicas, coordinando los esfuerzos de los tres poderes, tanto federales como estatales, de los municipios, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de todas las demás unidades administrativas públicas.

Aparece de nuevo en el devenir histórico la necesidad de una reforma administrativa, apoyada en bases jurídicas y de forma indisoluble, ligada a la evolución política y social de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reorganización de la maquinaria gubernamental, se ha presentado en nuestro país, desde 1821, donde se llevaron a cabo diversos intentos para mejorar, adaptar, la administración pública, de acuerdo a las exigencias de los progra

mas gubernamentales o de los acontecimientos his
tóricos; pero dichos esfuerzos de reforma eran -
aislados: por tal circunstancia no respondían al
plan integral, ni se instrumentaban de una mane-
ra completa.

Al desaparecer la administración colonial,
y mientras se consolidaba en nuevo Estado Nacio-
nal, la reforma administrativa se dirigió a esta-
blecer los más elementales instrumentos de go-
bierno, con la convicción de que las resolucio-
nes serían estériles, y que los elementos con-
quistados en el campo político y social, no da-
rían fruto mientras no se coronase la reforma ad
ministrativa, que viene a coronar la reforma po
lítica y social.

Posteriormente, se llevaron a cabo reformas
básicamente técnicas, parciales y de carácter in
cremental donde propiamente el gobierno se dedi-
có principalmente a promover la construcción de
la infraestructura necesaria.

Cuando se llevó a cabo una transformación -
técnica comprensiva del Ejecutivo Federal, fue -
al crearse un nuevo tipo de órgano: Los Departame-
ntos Administrativos. Adicionalmente, se recu
rrer a la reforma incremental, es decir, a la --
creación de nuevas formas de acción: organismos
descentralizados, empresas de participación esta
tal y fideicomisos.

Se hicieron algunos intentos de reforma in-
dividual. El sector público sufre un incremento
de unidades administrativas; surge así Organiza-
ción y Métodos, como un instrumento fundamental
de cambio organizado y planeado.

El Poder Ejecutivo, se encuentra facultado
para estudiar las reformas que requiere el sec--

tor público, para lo cual la Secretaría de la -
Presidencia en 1965, funda la Comisión de Admi--
nistración Pública, encargada de cumplir lo dis-
puesto en el artículo 16, fracción IV de la Ley
de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Con este paso se marca el inicio del proce-
so actual de reforma. Dos años más tarde la Co-
misión presentó un informe sobre la reforma admi-
nistrativa mexicana, en la cual se analizan: la
política de la reforma administrativa, la admi--
nistración pública y los sectores de la adminis-
tración pública.

En dicho informe, la Comisión se planteó -
una reforma administrativa en el seno del Poder
Ejecutivo, que podría dividirse en dos grandes -
campos:

- a) Los microadministrativos.
- b) Los macroadministrativos.

El primero integrado por cada Secretaría en
particular. Cada una de las dependencias del Po-
der Ejecutivo se rige en un todo, y es necesario
resolver en su seno los problemas de estructura,
procedimiento y coordinación, para elevar su efi-
ciencia.

El segundo campo, para su enfoque de análi-
sis, comprende:

- 1) Campo sistemático.- Percibido como un siste-
ma de acción y desarrollo de la administra-
ción pública.
- 2) Campo de agrupaciones sectoriales.- Que pro-
pone agrupar las entidades por sectores de
actividad bajo la coordinación de alguna de-
pendencia.

La base para reorganizar macroadministrativamente el aparato público lo constituyen los es fuerzos teóricos hacia el modelo prescriptivo de reforma administrativa; uno de estos primeros es fuerzos fue la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual se ha logrado dar unidad y coherencia formales a la administración pública federal, en virtud de considerar a las entidades paraestatales como auxiliares del Gobierno Federal; se logró que las actividades de la administración pública federal se conduzcan en forma programada, para lo cual se estructura un sistema integrado de planeación (programación, presupuestación, información estadística, control, evaluación y financiamiento), a través de órganos de orientación y de apoyo global.

Asimismo, se ha logrado determinar el papel que corresponde a las dependencias centralizadas y paraestatales; como el de señalar a las entidades que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, y con las dependencias de orientación y apoyo globales, deberán efectuarse a través del coordinador sectorial respectivo.

Con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expidieron decretos de sectorización donde la administración pública agrupó por sectores a las entidades, considerándolas auxiliares de la administración pública federal.

Por lo tanto, se llevó a cabo una amalgama a través de la sectorización, que pretende que las entidades paraestatales, agrupadas y bajo la coordinación de un Secretario o Jefe de Departamento, sean responsables de una política determinada, que sirvan de soporte fundamental y coadyuven a la administración de la política gubernamental.

De igual manera, junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que contempla una programación global, disgregada en sectores y éstas a su vez en Instituciones (dependencias o entidades), se encuentran aspectos administrativos que desbordan en las relaciones intra e interadministrativas, que dan paso al siguiente trabajo, que pretende ver dos de los enfoques de la reforma administrativa, en el marco de las relaciones antes señaladas, sugiriendo que se sectorice y coordine pero con responsabilidad, salvando así la eficacia y eficiencia de la administración pública mexicana.

PRIMERA PARTE

DE LAS RELACIONES INTRA-ADMINISTRATIVAS

(O DENTRO DE LA MISMA INSTITUCION ADMINISTRATIVA)

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES DE ORGANIZACION Y COMPETENCIA

Sumario

I) Teoría del Organo. 1.- Noción. 2.- El elemento organo. II) La jerarquía. 3.- Noción. 4.- Los elementos de la jerarquía. III) La competencia. 5.- Noción. 6.- Competencia privativa y no privativa en los reglamentos interiores de la Administración Pública Federal. IV) La delegación. 7.- Noción. 8.- Consecuencias jurídicas. 9.- Delegación de firma. 10.- Delegación de competencia. V) Sistemas Orgánicos. 11. Noción. -- 12.- Dos modalidades de organización.

I) TEORIA DEL ORGANO

1. Noción.- Aunque surge con Gierke, en 1887, la teoría orgánica tiene remotos antecedentes. - Ya con Platón el hombre es explicado como un makrus-anthropos, como un hombre de gran tamaño. La cuestión orgánica sigue siendo tratada por Nicolás de Cusa, por Juan Salisbury y, en el Estado moderno, es tocada por Hobbes, Montesquieu y Rousseau.

La Teoría del Organo (Organschaft-Theorie), es un punto de vista técnico que explica la estructura, el ordenamiento, la acción de las unidades (Estados), sus relaciones íntimas y recíprocas, que regula la actividad humana al servicio del grupo, de acuerdo con las reglas o prin-

cipios específicos 1/. La teoría orgánica de - Gierke, explica la dinámica del Estado, indica y establece una técnica que permite a las colectividades, expresar su querer y obrar, es decir, - por medio del órgano el Estado manifiesta su voluntad.

2. El elemento órgano.- El órgano, etimológica- mente, significa: instrumento, objeto que sirve a los fines y acciones humanas. El órgano es una creación jurídica, un instrumento técnico tendente a resolver los problemas de representación de los intereses colectivos, superando el centralismo del derecho privado y, articulándose en una - organización de derecho público, cuya fragmentación explica, la relación jurídica entre la administración y los terceros, la responsabilidad de aquélla y la imputación de la voluntad.

Al definirse el órgano no se pueden separar, el concepto subjetivo que lo compone, el "titular", y, el concepto objetivo que lo compone, la "institución", que constituye un elemento abstracto, integrado por un conjunto de competencias y atribuciones determinadas. Esto significa que en el concepto órgano debe comprenderse - las dos nociones mencionadas, es decir, que no sólo debe entenderse por tal a la persona física adscrita a la función, sino también a las dependencias y entidades públicas que impliquen esferas de competencia. 2/

Esto es lo que la doctrina ha llamado el órgano dinámicamente considerado y el órgano elásticamente considerado. 3/

1/ MENDEZ, Aparicio, Teoría del Organo, pág. 62.

2/ MARIENHOFF S., Miguel, Tratado de D. Ad., vol. I, -- pág. 429.

3/ MENDEZ, Aparicio, Teoría del Organo, pág. 30.

El órgano tiene tres concepciones: la subjetiva, la objetiva y la técnica, siendo esta última la más precisa, ya que consta de tres elementos: el formal, el específico y el sustantivo; - el primero de ellos es el elemento material, la esencia misma del órgano, es la parte externa - del órgano; mientras que el elemento específico lo constituye el cargo (porción técnica innominable del Estado), el nexo por el cual el sujeto - natural penetra al órgano, es la unidad técnica y la persona. Se entiende por cargo, la posición del titular dentro del órgano, de acuerdo a la función que corresponde al titular dentro de aquél.

Por su parte el elemento sustantivo, es la verdadera sustancia entregada al grupo orgánico o al órgano, es el principio de la especialización, está integrado por la función, la materia, las facultades o potestades y la competencia.

II) LA JERARQUIA

3. Noción.- La jerarquía tiene un origen sacro, ya que antiguamente significó "gobierno de las cosas sacras", el "orden que en el gobierno de la iglesia tienen las personas sagradas según su grado". Ya en el siglo XIX, cuando se instaura el constitucionalismo, se trasplanta al Estado, como un principio de organización administrativa. Es una figura que constituye el elemento técnico de la centralización, elemento gracias al cual se mantienen agrupadas y accionan en conjunto armónicamente las unidades técnicas que componen los diferentes sistemas orgánicos.

Existen divergencias sobre la noción de jerarquía; por su parte, la doctrina francesa la menciona en la noción de organización-centralización; la italiana da la idea de un sistema de organización caracterizado por la unidad obtenida por medio de la subordinación de los agentes, o un complejo orgánico vinculado por tal elemento. Algunos autores la definen como la serie o conjunto de órganos administrativos debidamente subordinados, coordinados para hacer compatible la unidad con la variedad del poder administrativo; en esta definición, se confunde la jerarquía con los órganos, ya que el conjunto de órganos constituye la administración, la jerarquía sólo tiene relación con la forma, de como dichos órganos están vinculados entre sí. Por otra parte, la jerarquía es definida como el conjunto de funcionarios relacionados entre sí, por la comunidad del fin público que realizan, encontrando que en esta definición se confunde la jerarquía con el elemento humano.

La doctrina predominante considera a la jerarquía como una relación técnica de carácter interno y naturaleza administrativa, regulada jurí

dicamente para asegurar la unidad estructural y funcional mediante la subordinación. 4/

Por otra parte y, de las tres concepciones de la jerarquía, o sea la objetiva (serie de órganos que ejercen el poder jurídico armónicamente subordinado y coordinado para hacer compatible la unidad con la variedad del mismo); de la subjetiva (un orden de agentes y altos funcionarios); la técnica, es la más precisa, al mencionar que la jerarquía es una relación o conjunto de nexos técnicos regulados por el derecho en sus aspectos fundamentales y que se trata de una relación de superioridad de los órganos, respecto de los inferiores, que implica un status de subordinación de éstos con respecto de los superiores, asegurando así la jerarquía, la consistencia del ordenamiento orgánico y la coherencia de la acción del conjunto, de tal manera que exista una total unidad funcional, es decir, por más que sean varios, técnica y jurídicamente se presentan como una sola voluntad.

La jerarquía es la figura más perfecta creada por la técnica jurídica, se extiende por líneas y por grados, entendida la primera, como la ramificación del Poder Ejecutivo, que enlaza un centro de autoridad con otros inferiores y el segundo como el lugar numérico que corresponde a un determinado centro de autoridades respecto de otro superior, por el número de los intermedios que entre ambos existen.

La jerarquía busca la unidad funcional de un conjunto orgánico, mediante instrumentos de aplicación directa e inmediata, que trae las siguientes consecuencias:

4/ MENDEZ, Aparicio, La Jerarquía, pág. 23.

- 1.- La posibilidad que el superior jerárquico - dirija e impulse la acción del inferior;
- 2.- La posibilidad de dictar normas de carácter interno, de organización, o de actuación, - que traen consigo responsabilidad de los -- funcionarios en caso de su incumplimiento;
- 3.- La posibilidad de llevar al superior los - nombramientos de los titulares de órganos - inferiores, así como de formalizar los contratos en rama concreta de su competencia;
- 4.- La posibilidad de delegación y de avocación de competencia;
- 5.- La facultad de resolver los conflictos de - competencias que se produzcan entre órganos inferiores;
- 6.- La facultad de vigilancia, control y fiscalización, por parte del superior.

4. Los elementos de la jerarquía.- La jerar- -- quía consta de tres elementos, a saber:

- a) Concentración funcional.
- b) Poder de mando.
- c) Potestades o poderes jurídicos.

a) La concentración funcional se reduce al ejercicio de la competencia por parte del jerarca, es la aptitud técnica y jurídica de un órgano para realizar por sí o hacer realizar por -- otros subordinados, cualquier acto u operación - comprendido en la competencia del sistema respectivo.

Permite la acción del conjunto orgánico y -

el juego de una serie de voluntades virtualmente fundidas en la expresión de la más completa unidad posible.

b) El poder de mando, estructurado en la subordinación, hace posible el uso de la competencia concentrada en el jerarca, vértice de la pirámide organizadora y motor unificador de la marcha administrativa, atribuyendo a la jerarquía potestades específicas que permiten utilizar la concentración funcional en toda su magnitud. La voluntad del jerarca se expresa por el poder de mando y se cumple por la subordinación.

El poder de mando, implica la potestad de ordenar-vigilar la actuación de los órganos y una potestad disciplinaria.

c) Las potestades y poderes jurídicos, son los instrumentos reguladores de la concentración funcional y del poder de mando, aseguran el funcionamiento armónico del todo concorde con la voluntad dominante, a través de normas orgánicas, que se encargan del aspecto estructural, normas funcionales que tratan la dinámica de la organización y normas disciplinarias.

III) LA COMPETENCIA

5. Noción.- La competencia (de competere, en latín corresponder, de cum, con y petera, pedir) es la aptitud legal de los órganos de la Administración 5/. Concede la facultad de actuar, a su vez, es una obligación y un límite dentro del cual puede actuar el órgano (es atributiva y limitativa).

Es un concepto de Derecho Público, requiere texto expreso, es decir, deberá estar prevista por la constitución en la ley, en los reglamentos y demás fuentes de juridicidad; las reglas que la regulan son de orden público, lo que implica que no pueden relajarse ni derogarse por convenios entre particulares, ni por voluntad del funcionario público; a raíz de la competencia, las personas públicas y sus órganos actúan solamente en la zona que les fija el derecho vigente.

La obligatoriedad de ejercicio de la competencia implica que ésta no puede libremente delegarse en un funcionario inferior; para ello es necesario una autorización expresa, es decir, las normas que fijan la competencia no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerdan. Su cumplimiento es una obligación, no una facultad. Este es un principio de Derecho Público. De ahí la improcedencia de cualquier delegación de potestades, salvo que medie autorización expresa.

La competencia, por lo tanto, es una noción esencial de la organización del Estado y, como -

5/ BREWER-CARIAS, Allan R., Introducción al Estudio de la Org. Administrativa Venezolana, pág. 62.

consecuencia, de la administración, constituyendo así un elemento material o sustantivo del órgano.

A manera de definición podremos decir: que la competencia en Derecho Público es la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos 6/. Es la medida que posee un órgano administrativo para el ejercicio de sus atribuciones. 7/

Toda persona jurídica tiene determinadas atribuciones y potestades; al estructurarse su organización interna, dichas atribuciones y potestades son distribuidas entre los distintos órganos. Ese conjunto de atribuciones y potestades asignadas a cada órgano, constituye su respectiva competencia. 8/

6. Competencia privativa y no privativa en los reglamentos interiores de la administración pública centralizada.- El reglamento interior, comprende la distribución de la competencia dentro de cada unidad. En el nivel superior, el reglamento interior, otorga facultades legales dentro de los límites de las competencias que para cada institución señalan las leyes.

El titular de la Secretaría o Departamento Administrativo es el depositario de esas facultades y, según el artículo 16 de la Ley Orgánica

6/ SAYAGUES-LASO, Enrique, Tratado de D. Administrativo, T. I, pág. 191.

7/ VILLEGAS B., Benjamín, D. Administrativo, T. II, pág. 293.

8/ SAYAGUES-LASO, Enrique, Tratado de D. Administrativo, T. I, pág. 184.

de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976), para el adecuado y oportuno, despacho de los asuntos que les competen, podrán delegar facultades a los funcionarios mencionados en los artículos 14 y 15, del mismo cuerpo de leyes, es decir a los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes, Subjefes de oficina, de sección o de mesa.

Para obtener el eficaz cumplimiento de sus facultades delegables, el titular puede auxiliarse de diversas unidades administrativas a las que encomienda directamente dichas funciones. Por lo que respecta a las facultades no-delegables, el titular puede sin embargo, auxiliarse de diversas unidades administrativas encargadas de funciones de asesoría y de preparación de información que necesite para la toma de decisiones.

Así, la L.O.A.P.F. no distingue tan netamente como los reglamentos interiores las facultades no-delegables y las delegables de los titulares de la administración pública centralizada. Respectivamente a la regla emanada del artículo 16 de la L.O.A.P.F., se suman una serie de indelegabilidades de cada ramo o actividad, es decir, se apunta como excepción las facultades que, por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ejercerse por el titular del mismo.

Según el artículo 18 de la L.O.A.P.F., el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria que establece nuestra Carta Magna -- (art. 89, I), expide el reglamento interior de las Secretarías y Departamentos Administrativos, el cual tiene la función de detallar y organizar internamente esas dependencias, atribuyendo a órganos de las mismas las facultades que les asig-

nó la ley.

Aparece en esos reglamentos, la facultad in delegable, por ejemplo, del Secretario de Marina, en el mando supremo de la Armada; del Secretario de Relaciones, la asistencia al Presidente en decisiones de guerra o de restablecimiento de relaciones diplomáticas; del Secretario de Hacienda y Crédito Público, la contratación de la deuda pública; de todos los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos, el refrendo y el poder-deber de comparecencia ante el Congreso de la --- Unión. Correspondiendo pues, a la práctica reglamentaria, el detalle de las facultades no-delegables.

Y para no mencionar los 18 reglamentos inte riores, nos limitaremos a hacer algunas referencias de una Secretaría y un Departamento Adminis trativo.

En el artículo 4o., del reglamento interior de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, publicado en el D.O. del 27 de abril de 1977, en sus XIX fracciones se enumeran las facultades no-delegables; siendo de gran importancia para este trabajo la primera fracción en don de se detallan facultades, tales como: fijar, dir rigir, controlar la política de la Secretaría, co coordinar y, evaluar en los términos de la legis lacion aplicable, en el sector correspondiente.

En el artículo 6o. del reglamento interior del Departamento de Pesca, publicado en el D.O. del 26 de mayo de 1977, a lo largo de XVII fracciones, se refiere a las atribuciones no-delegables, siendo de importancia la fracción primera que, de igual manera que la anterior, atribuye - al Jefe de Departamento, planear, dirigir, con trolar, co coordinar, y evaluar la operación de las

entidades del sector a su cargo.

De este modo, se reitera el criterio exacto del artículo 51 de la L.O.A.P.F., que considera como facultad indelegable la coordinación y la - evaluación de las entidades respectivas, es de-- cir, en derecho público mexicano, la coordina-- ción y evaluación sectorial son una facultad no- delegable del coordinador designado por el Ejecu- tivo Federal.

IV) LA DELEGACION

7. Noción.- Es una forma de distribución de competencia, es la delegación de atribuciones que puede realizar el superior.

La delegación consiste en el otorgamiento que hace el órgano superior, a un órgano inferior, de una facultad que le pertenece; es decir, mediante la delegación, un órgano superior encarga a otro inferior el cumplimiento de funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido como propias a dicho órgano superior.

La delegación supone "desprendimiento" de un deber funcional. 9/

La delegación existe cuando una autoridad investida de un poder determinado, hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona, descargándola sobre ella.

La norma que autoriza la delegación es una norma "atributiva de competencia", que comprende simultáneamente a dos órganos: al delegante, que es jerarca, a quien se le atribuye la facultad de delegar; y el delegatario, que es subordinado, quien podrá ejercitar válidamente los actos comprendidos en la delegación.

8. Consecuencias jurídicas.- La delegación tiene las siguientes consecuencias:

Primera: La autoridad delegante pierde transitoriamente sus facultades delegadas y no podrá ejercerlas, hasta que aplique el principio del

"paralelismo de las formas", esto es, quitando - por el acto contrario y expreso, y con las mismas formalidades, las facultades previamente delegadas.

Segunda: La delegación es impersonal, se refiere a un órgano abstracto, y por ello subsiste aunque cambie el titular o soporte del órgano delegatario o delegado.

Tercera: Las decisiones del órgano delegatario - tienen naturaleza formal y rango jurídico normativo diversos a los de las decisiones del órgano delegante o jerarca; naturaleza y rango son los del propio delegatario siempre recurribles, dentro de la misma persona jurídica, ante el superior jerárquico. 10/

9. Delegación de firma. - En la delegación de firma el funcionario superior sigue siendo responsable de la decisión y de la competencia, la decisión no se tiene como decisión del inferior, sino como del funcionario superior.

La delegación de firma, es una delegación - que tiene menos consecuencias, menores alcances en el sentido del derecho, en la medida en que - la persona que delega, puede revocar la delegación, revocar la firma, retornar el expediente.

La delegación de firma se da a una persona en particular; si esta persona es sustituida, se requiere un nuevo mandamiento para precisar las materias objeto de la delegación de firma.

10. Delegación de competencia.- Una de las características de la competencia, es su irrenunciabilidad e improrrogabilidad. Esto significa, que el órgano al cual se le atribuye la competencia está obligarlo a ejercerla y éste no puede libremente desprenderse de la competencia o delegarla en un inferior, salvo que el texto legal expresamente lo prevea y autorice.

La competencia y atribuciones que acompaña su ejercicio, se transfiere al órgano delegado; la institución de la delegación de atribuciones está regulada en el artículo 16 de la L.O.A.P.F. que implica la transferencia de competencia a funcionarios inferiores, y la adopción de decisiones por éstos. Con la posibilidad de que dichos actos sean revisados por el superior delegante, el párrafo del artículo mencionado establece: "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo, podrá delegar (. . .) cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior, deban ser ejercitadas precisamente por dichos titulares; en este párrafo "precisamente" equivale a exclusivamente o privativamente.

La delegación de competencia, opera dentro de una misma persona; es lícita sólo mediante el texto expreso habilitante (en este caso el artículo 16 de la L.O.A.P.F.), seguido de un acto administrativo de delegación, el cual requiere de publicidad semejante al texto de la ley habilitante; no debe estar explícita o implícitamente prohibida por la regla de derecho y no puede ser total ni afecta la competencia privativa del

jerarca. 11/

De igual manera, la delegación de competencia tiene algunas limitaciones: en primer lugar, la delegación opera dentro de la centralización, en beneficio de dependencias sometidas a la supremacía jerárquica del órgano central. No puede confundirse la delegación, que es centralización plena y por ende típica relación intraadministrativa, con la desconcentración; ésta es otra forma de distribución de competencia, pero diferente a la delegación, la desconcentración implica un debilitamiento de la jerarquía y es umbral de las relaciones interadministrativas, en el camino de la descentralización; por ello es una distribución de competencia en forma permanente y abstracta, atribuida siempre al órgano, no al titular del cargo.

Por lo tanto, la delegación tiene frente a la desconcentración una naturaleza más precaria y específica. La desconcentración transfiere o sustrae facultades en forma estable y permanente, en beneficio de un órgano subordinado, que pasa a tener una esfera propia de competencia; el superior jerárquico no puede avocarse al conocimiento de un negocio desconcentrado, ni sustituirse a la voluntad del órgano administrativo desconcentrado que le está jerárquicamente subordinado. Por el contrario, sin modificar ley ni reglamento alguno, mediante un simple acto administrativo de "des-delegación", el superior jerárquico puede avocarse al conocimiento inmediato de un negocio delegado a sustituirse a la voluntad delegataria.

11/ CORTINAS-PELAEZ, León, Curso de Derecho Administrativo. Acatlán, 1978.

Por ello, la delegación es una figura más - fácil de configurar, pues ella supone un manteni- miento más próximo y por ende más firme de las - potestades jerárquicas; en este capítulo, es un elemento interior a la misma persona jurídica - pertenece a lo intraadministrativo.

En segundo lugar, la delegación no tiene nada que ver con la "descentralización por servi- cios"; implicaría una ruptura de la supremacía - jerárquica, que en la delegación mantiene intacta y esa transferencia rompería con la L.O.A.P.F. que limita la delegación a la misma persona jurí- dica (dependencias) y no permite ni confiere fa- cultad de permitirla en beneficio de otras perso- nas jurídicas (entidades).

En tercer lugar, en la delegación de compe- tencia las facultades privativas o no delegables del jerarca, quedan fuera de esta figura; en -- efecto, la parte final del primer párrafo del ar- tículo 16 de la L.O.A.P.F., arriba transcrito, - excluye de la delegación a las facultades no-de- legables.

En resumen, el derecho mexicano, en materia de delegación de facultades (delegación de compe- tencia) tiende en la ley, a confirmar y enfati- zar el principio constitucional de que las unida- des administrativas tienen "porciones competen- ciales" expresas. La delegación es una excep- ción al principio general, cuidadosamente condi- cionada y con efectos jurídicos precisos, en los cuales la administración mexicana aplica con -- acierto las pautas de la doctrina y legislación comparadas.

V) SISTEMAS ORGANICOS

11. Noción.- Dentro de la trilogía que explica la estructura y mecánica del Estado se encuentran, La Teoría del Organo, La Jerarquía y Los - Sistemas Orgánicos.

El Estado traduce su acción mediante un complejo orgánico, en el que cada uno de sus componentes tienen asignadas sus funciones y relaciones; en esa virtud es necesario que esas actividades se dispersen, distribuyéndolas armónicamente en condiciones que aseguren su eficiencia y - eficacia.

Desde el punto de vista del derecho público, se estudian dos tipos de Estado y por lo tanto, dos formas de organización:

- a) El Estado Unitario.
- b) El Estado Federal.

a) El Estado Unitario, es una forma centralista, que implica la existencia de un poder central que coordina la vida política de un país.

En esta forma de Estado, existe un solo poder que manda y actúa con los elementos que le - están subordinados, asumiendo el Gobierno Cen-- -tral las funciones, legislativa, administrativa y judicial.

b) El Estado Federal, es una forma de Estado compuesto, que aparece en forma de organización descentralizada, creando varios centros de dirección, coordinación, sanción y entidades como las federativas y los municipios.

De las formas de organización que se deri--

van de los tipos de Estado trata los Sistemas Orgánicos, que la doctrina define como la serie de órganos enlazados en virtud de un orden que pone los componentes al servicio del todo en consideración a las tareas específicas. 12/

12. Dos modalidades de organización.- Las formas de organización que históricamente se concibieron y desarrollaron dentro del marco constitucional, trazado por el régimen político, pero que actualmente son estudiados en la esfera administrativa son:

- a) La centralización.
- b) La descentralización.

La doctrina, por su parte, trata estos temas y así en el derecho francés, se consagra un régimen político unitario, en donde la centralización es el principio y la descentralización, de naturaleza administrativa, la excepción; en el derecho italiano se habla de dos vocablos autarquía (capacidad reconocida al ente de administrarse a sí mismo o sea de actuar para la consecución de sus propios fines mediante el ejercicio de una actividad administrativa, que tiene los efectos y naturaleza de la administración pública) y autonomía (facultad de algunos entes de establecer la propia organización mediante normas a las que el Estado atribuye el carácter y la eficacia de la propia legislación).

Así, dos normativistas tratan de esbozar una teoría sobre esta cuestión, tales como Kelsen y Eisenmann; el primero de ellos fija su estudio en el ámbito de validez espacial de las

normas, manifestando que la comunidad jurídica - centralizada es aquella cuyo ordenamiento consiste única y exclusivamente en normas que valen en todo el territorio, mientras que por el contrario la comunidad jurídica descentralizada es -- aquella cuyo ordenamiento consta de normas que - no valen sino para distintas partes del mismo, - es decir, para distintos territorios.

Eisenmann, se propone de igual manera desarrollar una teoría general de la centralización y descentralización, manifestando que la distinción de órganos centrales y órganos no centrales se refiere a la extensión del círculo de personas hacia los cuales los órganos pueden obrar; - los órganos que tienen calidad de obrar hacia todos los miembros de la colectividad sin distinción, son centrales; aquellos que no tienen poder de obrar sino hasta una parte solamente de entre ellos, son no centrales.

Así vemos que Eisenmann, basa su teoría en la "determinación de la competencia personal", - teoría que sustituye a la del "ámbito de validez espacial" de Kelsen.

Ahora bien, estos sistemas orgánicos, con una modalidad que presenta la centralización, es decir, la desconcentración, serán tratados en las páginas posteriores.

CAPITULO SEGUNDO

LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Sumario

VI) La Centralización. 13. Noción.- 14. La integración de la actual Administración Pública Centralizada.- 15. a) Presidencia de la República.- 16. b) Consejo de Ministros.- 17. c) Secretarías de Estado.- 18. Modificaciones de las Dependencias y Departamentos Administrativos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- 19. Secretaría de Gobernación.- 20. Secretaría de Relaciones Exteriores.- 21. Secretaría de la Defensa Nacional.- 22. Secretaría de Marina.- 23. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 24. Secretaría de Programación y Presupuesto.- 25. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.- 26. Secretaría de Comercio.- 27. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- 28. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- 29. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- 30. Secretaría de Educación Pública.- 31. Secretaría de Salubridad y Asistencia.- 32. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- 33. Secretaría de la Reforma Agraria.- 34. Secretaría de Turismo.- 35. d) Departamentos Administrativos.- 36. Departamento de Pesca.- 37. Departamento del Distrito Federal.- 38. e) Procuraduría General de la República.- 39. f) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- 40. g) Comisiones Intersecretariales. Las Comisiones Internacionales.- 41. h) Organismos desconcentrados.- 42. Diferencias esquemáticas entre la centralización y la descentralización.- 43. Diferencias esquemáticas entre la centralización y la desconcentración.

VI) LA CENTRALIZACION

13. Noción.- Existe una tendencia de política administrativa, ligada a la historia, al régimen constitucional y a las necesidades prácticas, de nominada centralización administrativa. Se da cuando la materia y la actividad de determinados órganos son de interés general, dirigidos a todos los miembros de la colectividad, se desarrollan directamente por el mismo Estado, a través de sus propios órganos llamados centrales.

En el sistema de organización que impera en los Estados Unidos Mexicanos, no se puede hablar de una centralización perfecta, ya que ésta implicaría una actividad desarrollada a través de un órgano único, cuyas normas regirían a todas las personas, situación que en el terreno práctico no se da, pero surge la imperfecta, en la cual una determinada actividad puede desarrollarse a través de organismos centrales o no centrales, pero siempre con supremacía de los primeros.

La doctrina, por una parte, manifiesta que centralizar significa acumular en manos del Gobierno Central todo lo que existe en un pueblo, de poder, tanto, como político, temporal, civil, militar, etc., que propiamente tiene por objeto las facultades concernientes a la policía y a la gestión de los intereses generales de los habitantes 13/. Por otra parte, se considera que centralizar significa "llevar al centro lo que está fuera de él".

Consecuentemente, la centralización administrativa

13/ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Admvo., T. I, pág. 461.

trativa permite mantener la unidad de dirección o de criterio 14/, consolidando el poder político y en su caso el régimen democrático, al penetrar la acción administrativa en todo el país a través de una estructura jerarquizada con representantes incluso, en las pequeñas circunscripciones. Concluamos diciendo: la centralización administrativa, es la organización de la administración pública, que a través del vínculo jerárquico establecido entre sus órganos, realiza directamente y por sí misma los cometidos que tienen al cumplimiento de los fines instaurados por el orden jurídico objetivo.

14. La integración de la actual administración pública centralizada.- Corresponde ahora hacer el análisis, de la forma de organización administrativa llamada centralización, en nuestro país.

Siguiendo el criterio de la doctrina 15/, ahora recogido por la L.O.A.P.F. en su artículo primero, la administración pública centralizada se integra con:

- a) Presidencia de la República.
- b) Consejo de Ministros.
- c) Secretarías de Estado.
- d) Departamentos Administrativos.
- e) Procuraduría General de la República.
- f) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- g) Comisiones Intersecretariales.
- h) Dependencias desconcentradas.

14/ MARIENHOFF S., Miguel, Derecho Admvo., Vol. I, pág. 589.

15/ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Admvo., T. I, pág. 472.

Y, a raíz de la complejidad de algunas de ellas, daremos principal cuidado a las que están relacionadas con este trabajo.

15. a) Presidencia de la República. - Su estructura está constituida por el órgano jerarca o sea el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y por los órganos subordinados siguientes: - Secretaría Particular, Estado Mayor Presidencial, Dirección de Información y Relaciones Públicas, Unidad de Asuntos Jurídicos, Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, Coordinación General de Estudios Administrativos, Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Cabe hacer referencia por su importancia, del titular supremo, Presidente de la República, que es el órgano más elevado de la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado, concentra en su mano los poderes que caracterizan a la centralización administrativa, por lo que a él están subordinados todos los demás órganos de la administración centralizada, reconociéndose ahora también expresamente (L.O.A.P.F., artículo 3o.) que la administración pública paraestatal es su auxiliar.

16. b) Consejo de Ministros. - Sus antecedentes los encontramos en el momento en que acontecimientos revolucionarios agitaban a la Nación. El Gobierno Federal dispuso en ese momento, crear el Consejo de Ministros (decreto publicado el 27 de abril de 1853), facultándolo para acordar la suspensión de garantías que fuesen obstáculo para mantener y restaurar la seguridad pública del país.

El decreto fue refrendado en el Plan de Ayutla el 10. de marzo de 1854 y, posteriormente en la Constitución aprobada el 5 de febrero de 1857.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 5 de febrero de 1917, da a entender que el Consejo de Ministros, es la reunión de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República, presididos por el summa divisio, con la función exclusiva, conforme al artículo 29 constitucional, de emitir o no su acuerdo, para que el Presidente de la República decreta la suspensión de garantías constitucionales, en los casos de invasión, perturbación de la paz pública o cuando se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Cabe hacer mención de igual manera, que esos funcionarios pueden reunirse para conocer otras cuestiones, en forma de acuerdo colectivo, sin que se configure el Consejo de Ministros que prevé la constitución, es decir, dicho Consejo se puede reunir para definir y evaluar la política del Gobierno Federal.

En este aspecto la L.O.A.P.F., en su artículo 60. menciona qué funcionarios forman parte del Consejo de Ministros, pues la constitución es omisa en este punto. Asimismo, éste es el artículo según el cual el Presidente puede ser puesto en minoría, pero al tener la facultad de designación, el poder de nombrar y remover libremente a los funcionarios que integran el Consejo, sustituyendo así a aquellos funcionarios que se opusieron a su determinación, el "Consejo de Ministros" se vuelve una institución híbrida.

El constituyente incurrió en un error al hablar de "Consejo de Ministros", pues los Minis-

tros son propios de los regímenes parlamentarios, que tienen sus mejores exponentes en las instituciones del Reino Unido, Bélgica e Italia y no en los Estados Unidos Mexicanos, donde impera el régimen presidencial.

17. c) Secretarías de Estado. - El artículo 90 - de la Constitución señala: "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; que, conforme al artículo 26 de la L.O.A.P.F., son las siguientes:

Secretaría de Gobernación (Reglamento Interior - D.O. 6 de julio de 1977).

Secretaría de Relaciones Exteriores (Reglamento Interior D.O. 18 de abril de 1978).

Secretaría de la Defensa Nacional (Reglamento Interior D.O. 11 de mayo de 1977, fe de erratas - D.O. 20 de mayo de 1977).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Reglamento Interior D.O. 23 de mayo de 1977, fe de erratas D.O. 9 de de junio de 1977).

Secretaría de Programación y Presupuesto (Reglamento Interior D.O. 23 de marzo de 1977, fe de erratas D.O. 20 de mayo de 1977).

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial - (Reglamento Interior D.O. 27 de abril de 1977).

Secretaría de Comercio (Reglamento Interior D.O. 25 de abril de 1977, fe de erratas 10 de junio de 1977).

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Reglamento Interior D.O. 12 de agosto de 1977).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Reglamento Interior D.O. 18 de junio de 1977).

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Reglamento Interior D.O. 16 de agosto de 1977).

Secretaría de Educación Pública (Reglamento Interior D.O. 27 de febrero de 1978).

Secretaría de Salubridad y Asistencia (Reglamento Interior D.O. 9 de junio de 1978, fe de erratas D.O. 29 de junio de 1978).

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Reglamento Interior D.O. 5 de junio de 1978).

Secretaría de la Reforma Agraria (Reglamento Interior D.O. 22 de septiembre de 1977, fe de erratas D.O. 17 de octubre de 1977).

Secretaría de Turismo (Reglamento Interior D.O. 18 de marzo de 1977).

18. Modificaciones de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Se modifica lo que establecía la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O. 24 de diciembre de 1958), en este sentido:

a) Desaparece la Secretaría de Recursos Hidráulicos y sus facultades son atribuidas a la actual Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

b) Se crea el Departamento de Pesca, que toma a su cargo facultades que había atendido la Secretaría de Industria y Comercio.

c) Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que conserva las facultades principales de la extinta Secretaría de la Presidencia y se le atribuyen otras que eran competencia de las Secretarías de Industria y Comercio, del Patrimonio Nacional, y Hacienda y Crédito Público.

d) Se crea la Secretaría de Comercio, con facultades que eran responsabilidad de las Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda, y de Relaciones Exteriores.

e) Se crea la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que absorbe las facultades que en gran parte correspondían a Patrimonio Nacional, además de las que tenía Industria y Comercio en materia industrial.

f) Es establecida la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que conserva las facultades que eran competencia de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, más las que eran propias de la extinta Secretaría de Recursos Hidráulicos.

g) La nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, seguirá ejerciendo las facultades que eran propias de la de Obras Públicas, más las que derivan para el Gobierno Federal de la Ley General de Asentamientos Humanos. Asimismo, le son atribuidas otras que correspondían a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

19. Secretaría de Gobernación.- El propio artículo 27 de la L.O.A.P.F. señala a la Secretaría

ría de Gobernación, la cual en forma sustancial quedó casi sin cambios, respecto de las facultades que ya se le atribuían en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Esta Secretaría, auxilia al Presidente de la República en lo que a él le corresponde en el proceso legislativo, vigila el cumplimiento de los preceptos constitucionales, al igual que las disposiciones relativas al culto religioso. Está encargada de la aplicación del artículo 33 Constitucional. Es el órgano de relación del Poder Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales, además de las relaciones con el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 123, B, de la Constitución, fracción XII).

Tramita lo relacionado al nombramiento, renuncia y licencias de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y destituciones de funcionarios judiciales, lo mismo que Secretarios, Jefes de Departamentos Administrativos y los Procuradores de Justicia de la República y Distrito Federal.

Asimismo, se asigna a la Secretaría de Gobernación la facultad de reivindicar la propiedad de la Nación (fracción XXIII), que antes era competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional (fracción V, artículo 7o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado). También es de interés señalar que será responsabilidad de esta Secretaría no sólo "intervenir en las funciones electorales, sino también fomentar el desarrollo político del país, esto es, estimular a la ciudadanía para que ejerza el voto activo y para que participe en las decisiones fundamenta-

les de la comunidad. Concentra esta Secretaría funciones que antes parcialmente correspondían a la de Comunicaciones y Transportes, en materia de radio y televisión.

20. Secretaría de Relaciones Exteriores.- Conforme al artículo 28 de la L.O.A.P.F., sus facultades primordiales son: dirigir las relaciones internacionales, el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consular. Tiene atribuciones para encomendar asuntos diplomáticos a quienes estén facultados para realizarlos, recibir información de los Jefes de Representaciones Consulares.

En lo general, conserva idénticas funciones, a no ser porque en la fracción II, de dicho artículo, ya no se le da la facultad de auxiliar a la Secretaría de Turismo en la promoción del turismo. Con el mismo propósito, se le suprime la facultad de coadyuvar al comercio exterior, que es competencia de la Secretaría de Comercio y entidades que actúan en este sector.

Además de los tratados, que se equiparan a las leyes federales, en los términos del artículo 133 Constitucional, las principales leyes en cuya ejecución participa esta dependencia son la de Nacionalidad y Naturalización, Extranjería y Naturalización, las que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la del Servicio Exterior Mexicano, las que reglamentan los artículos 4o., 5o. y 27, fracciones I y IV de la Constitución, la de Extradición, la del Notariado del Distrito Federal y reglamentaria del artículo 119 constitucional.

21. Secretaría de la Defensa Nacional.- Confor-

me al artículo 29 de la L.O.A.P.F. esta Secretaría quedó, con iguales facultades que en la Ley anterior; existen únicamente algunas variantes - de tipo gramatical en el texto. Sus principales incumbencias son: organizar, administrar y preparar todo lo relacionado con el ejército, la fuerza aérea, el servicio militar nacional, la guardia nacional al servicio de la Federación. Interviene en el otorgamiento, de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras en el territorio nacional.

Es de su competencia, movilizar al país, en caso de guerra, administrar la justicia militar, adquirir y fabricar pertrechos y equipo.

22. La Secretaría de Marina.- Al tenor del artículo 30 de la L.O.A.P.F., ve reducidas sus facultades al atribuirse algunas de ellas a otras dependencias, como resultado de la reorganización del Gobierno Federal; la amplia facultad de "construir, reconstruir, conservar las obras portuarias e intervenir en todo lo relacionado con faros y señales marítimas, así como en la adquisición o construcción de naves", se reduce a hacerlo cuando son de interés directo de la Armada. El resto de esos asuntos es ahora competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, - que coordinará el sector respectivo. Está encargada de la organización, administración y preparación de la Armada Nacional, en el ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales. Interviene en la promoción y organización de la marina mercante.

23. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- De acuerdo al artículo 31 de la L.O.A.P.F., ha sido objeto de una severa reforma en cuanto a --

sus atribuciones; se tomaron funciones que le -
 eran propias, para atribuir las a la Secretaría -
 de Patrimonio y Fomento Industrial, como lo es -
 el apoyo industrial; a la Secretaría de Comercio,
 por lo que respecta al comercio exterior; a la -
 Secretaría de Programación y Presupuesto, le fue
 atribuida la materia de egresos, la de la conta-
 bilidad federal, de las relaciones de la Contadu-
 ría Mayor de Hacienda y la de autorizar actos y
 contratos de los que resulten derechos y obliga-
 ciones para el Gobierno Federal y para el Depar-
 tamento del Distrito Federal.

Asimismo, es de su conocimiento, dictar me-
 didas administrativas sobre responsabilidades -
 que afecten a la Hacienda Federal y al Departa-
 mento del Distrito Federal, y ejercer atribucio-
 nes sobre materia de pensiones.

24. Secretaría de Programación y Presupuesto. -
 El artículo 32 de la L.O.A.P.F. le atribuye a es-
 ta Secretaría todas las atribuciones que eran -
 propias de la extinta Secretaría de la Presiden-
 cia. Adicionalmente, el legislador le arribuyó
 algunas que habían correspondido a la Secretaría
 de Hacienda (artículo 32, fracciones IV, V, VII, -
 VII, IX, X y XI); a la Secretaría del Patrimonio -
 Nacional (artículo 32 fracciones XII, XIII, XV, --
 XVI, XVII); a la de Industria y Comercio (artículo
 32, fracción III). De igual manera, se inclu-
 ye una fracción, la XIV, que no estaba incluida
 en la Ley de Secretarías y Departamentos de Esta-
 do, la cual previene la creación de la Comisión
 de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL). -
 Con esta conjunción de atribuciones, esta depen-
 dencia posee todos los elementos necesarios para
 formular planes de desarrollo, utilizando el gas-
 to público (con excepción de lo relativo al fi-
 nanciamiento que quedó en la Secretaría de Ha---

cienda y Crédito Público; cfr. leyes PreCoGa art. 10 y General de Deuda Pública).

25. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. - En el artículo 33 de la L.O.A.P.F. se le dan facultades en la cuestión de energéticos, vi sualizada como un elemento estratégico para el desarrollo nacional y, específicamente, industrial. En particular, serán del conocimiento de esta dependencia las actividades salineras, petroleras, mineras y las de electricidad.

Le tocará dar todo su apoyo a la iniciativa privada, cuando ésta desee establecer nuevas industrias. Además, conocerá asuntos que conciernan a la Secretaría de Industria y Comercio, como son propiedad industrial, regulación de inversión y tecnología extranjera, y participar en las agrupaciones de industriales.

Conocerá en las adquisiciones de toda clase, de contratos relacionados con obras y construcción de instalaciones y reparaciones, por cuenta del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

26. Secretaría de Comercio. - Conforme al artículo 34 de la L.O.A.P.F., esta nueva Secretaría toma la mayor parte de las atribuciones que antiguamente le competían a Industria y Comercio, con la modalidad que se incorpora a esta Secretaría la facultad que le correspondía a Relaciones Exteriores, en lo relativo en la materia de comercio exterior.

Otras facultades pueden considerarse como nuevas es decir, facultades que antes el legislador no había atribuido explícitamente a ninguna

otra Secretaría, como son las de orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor; coordinar el abastecimiento de los consumos básicos de la población, e impulsar la producción de los satisfactores que se consideran fundamentales.

Esta Secretaría conocerá pues también, del control de precios y de la orientación al consumidor, en el mercado interior y exterior.

27. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- Esta Secretaría conserva intactas las atribuciones que eran propias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, conforme al artículo 35 de la L.O.A.P.F., tales como planear, organizar, fomentar, la producción agrícola, forestal, ganadera y de la caza. Organiza y mantiene al corriente los estudios sobre las condiciones económicas de la vida rural del país, organiza y administra los parques nacionales.

Además, declara las medidas necesarias para la protección, cría, propagación de animales y vegetales, que contribuyan a la profilaxis y al combate de plagas y enfermedades fitopecuarias.

A las facultades anteriores, se añaden las mencionadas en las fracciones XXXVII a la XLI del artículo 35 de la L.O.A.P.F., que eran propias de la extinta Secretaría de Recursos Hidráulicos, logrando así que en una sola dependencia se planee, fomente y asesore la producción agropecuaria y forestal, utilizando inclusive el agua, y que no siempre se proporciona de acuerdo con los proyectos de la Secretaría, por falta de coordinación con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

28. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- La Secretaría conserva las atribuciones que se le habían atribuido desde la ley anterior, en su artículo 36 de la L.O.A.P.F. incorpora algunas facultades que eran propias de la Secretaría de Marina (artículo 36, fracciones XI, XII y XIII).

En lo concerniente a la actividad portuaria, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, asume facultades de la extinta Secretaría de la Presidencia.

Conforme a ésta, reforma la marina mercante, consolida su carácter de medio de transporte; organiza, administra los servicios de correos, servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios públicos; también esta Secretaría trata lo concerniente a los teléfonos, telégrafos a nivel estatal e internacional.

Otorga permisos para establecer o explorar servicios telegráficos, telefónicos, cablegráficos, comunicaciones inalámbricas, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados, estaciones de televisión, comerciales y culturales; también otorga permisos para la operación de líneas aéreas internacionales y para uso de aviones particulares, organiza los servicios meteorológicos, administra los ferrocarriles federales, otorga permisos para autotransportes en carreteras nacionales; tiene a su cargo la vigilancia y el servicio de policía en carreteras nacionales; interviene en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales; fija las normas técnicas de operación de transportes y tarifas de cobro de servicios públicos de comunicaciones y transportes terrestres y marítimas.

29. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. - Tiene como competencia, de acuerdo al artículo 37 de la L.O.A.P.F., el construir, reconstruir y conservar edificios públicos, monumentos y obras públicas en general, como la construcción de aeropuertos federales, vías férreas de jurisdicción federal y caminos federales. .

A esta Secretaría le atañe la adecuada distribución de los asentamientos humanos en el territorio nacional y la mejor calidad de la vida social e individual en los centros de población.

Así, esta dependencia obtiene actualmente - atribuciones que eran propias de la Secretaría - del Patrimonio Nacional (artículo 17, fracciones IV, XII, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI).

También esta Secretaría, planea las acciones; que en materia de vivienda y urbanismo, se presentan en la creación de los planes de desarrollo en esta materia. De las facultades que atribuye la ley a esta dependencia, queda claro que será de su competencia intervenir en obras públicas, participar en el ordenamiento de los asentamientos humanos y controlar los bienes federales.

30. Secretaría de Educación Pública. - En la L.O.A.P.F. en su artículo 38, se reproducen las facultades que se le habían atribuido en la ley anterior y se agregan otras más, en materia de recreación, medios de comunicación, juventud y deportes. Tiene como competencia organizar, vigilar y desarrollar las escuelas oficiales, incorporadas y reconocidas, las distintas formas de enseñanza; lo mismo, la enseñanza que se imparta en las escuelas técnicas, industriales y comerciales, con respecto al arte, oficio; ade--

más vigila la educación adulta, agrícola, deportiva, como la militar; tiene como competencia el desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales incorporados a la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares; realiza competencias, concursos y toda clase de eventos de carácter científico, cultural, técnico, educativo y artístico.

Estimula al profesorado, fomenta el orden cultural con los países extranjeros con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores; mantiene al corriente el registro de la propiedad literaria y artística; otorga becas, estimula el desarrollo del teatro, interviene en la vigilancia del correcto ejercicio de profesiones; formula el catálogo del patrimonio histórico nacional y poblaciones típicas, administra los monumentos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas, galerías, está a su cargo la conservación de los tesoros históricos y artísticos del país; organiza exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales, exhibiciones cinematográficas de interés cultural; determina la intervención del país en eventos deportivos; mantiene activa la Escuela de Educación Física; y tiene a su cargo el cumplimiento de la Ley Federal de Educación, con sus cuestiones reglamentarias.

31. Secretaría de Salubridad y Asistencia.- Son atribuciones, según el artículo 39 de la L.O.A. P.F., todo lo relativo a la salubridad, creando y administrando establecimientos de salubridad, asistencia pública y terapia social; aplicando los fondos que le proporciona la Lotería Nacional y el Gobierno Federal, organiza y vigila las instituciones de beneficencia pública, controla

higiénicamente la preparación, uso, posesión, importación y exportación de comestibles, bebidas, productos biológicos, drogas y productos medicinales; organiza congresos sanitarios y asistenciales, y presta servicios de coordinación con los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal; vigila el cumplimiento del Código Sanitario y de sus reglamentos.

Otras de las atribuciones que tiene esta dependencia son las de promover la salud física y mental merced al mejoramiento de la nutrición, de la higiene; prevenir enfermedades y accidentes que afecten la salud pública; además, administra al personal para la salud que el país requiera, tiene como facultad la investigación médica, lleva la campaña contra el alcoholismo, el control sanitario de migración, e interviene en el cumplimiento de los convenios internacionales en materia de salud pública.

Y por las circunstancias de actualidad, a esta dependencia se le modifican sus atribuciones, agregando el control de la contaminación ambiental que se ha presentado en nuestro país.

32. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. - Compete a esta dependencia, según el artículo 40 de la L.O.A.P.F. la vigilancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional, procura el equilibrio de los factores de la producción, en coordinación con las Secretarías de Gobernación, Comercio y Relaciones Exteriores, en donde interviene en los contratos de trabajadores que presten sus servicios en el extranjero; interviene asimismo en el establecimiento de bolsas de trabajo, en el funcionamiento de la Junta Local y Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que regulan

en jurisdicción, las relaciones obrero-patronales.

Ordena, además, medidas de higiene y de seguridad en este campo; organiza exposiciones y museos de trabajo y previsión social, tiene relación con la seguridad social y proyecta planes para impulsar la ocupación del país.

Como se podrá ver, prácticamente fueron respetadas las atribuciones que ya eran asignadas por la ley derogada, introduciendo sólo algunas nuevas atribuciones, como la entendida en la fracción X del artículo 40 de la L.O.A.P.F., cuando se le otorga a esta dependencia una facultad que correspondía a Industria: "intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas", otorgando así a una sola Secretaría el conocimiento de los problemas de todos los trabajadores.

33. Secretaría de la Reforma Agraria.- Esta dependencia conserva sus atribuciones, según el artículo 41 de la L.O.A.P.F.; conoce de la dotación, ampliación y restitución de tierras y aguas a las poblaciones rurales, de la creación de nuevos centros de población agrícola, de la organización de los ejidos, del desarrollo de la industria rural ejidal, y del mismo manejo de los preceptos constitucionales enunciados en el artículo 27, y sus respectivos reglamentos, así como de la aplicación de la Ley de la Reforma Agraria.

34. Secretaría de Turismo.- En el artículo 42 de la L.O.A.P.F. se reproducen las facultades que se habían atribuido a la Secretaría desde su creación. Las principales son: regular, vigilar,

proyectar y controlar el turismo, tanto del interior como del extranjero; supervisar el hospedaje y la alimentación, las tarifas de servicios turísticos; debe promover licencias de caza y pesca turística; además, coopera con la Secretaría de Educación Pública en la protección de monumentos históricos y artísticos; asimismo cuida del cumplimiento de la Ley de Fomento al Turismo.

35. d) Departamentos Administrativos.- Son organismos administrativos centralizados que forman parte del Poder Ejecutivo Federal. En el orden administrativo, las Secretarías y Departamentos Administrativos son de igual rango y entre ellos no hay preeminencia alguna (artículo 10 de la L.O.A.P.F.).

Los Jefes de los Departamentos dependen directamente del Presidente de la República, según la Constitución en su artículo 92; tienen facultad para refrendar sus actos, y por esencia el ejercicio de atribuciones meramente administrativas. La ley vigente reconoce la existencia de dos Departamentos Administrativos:

El Departamento de Pesca.

El Departamento del Distrito Federal.

36. Departamento de Pesca.- Según el artículo 43 de la L.O.A.P.F., en sus diez fracciones, manifiesta que le competen a este Departamento: formular y conducir la política pesquera del país; conservar y fomentar el desarrollo de la flora y la fauna marina; planear y fomentar la explotación y producción pesquera en todos sus aspectos. Otorga contratos, concesiones y permisos para la explotación de la fauna y flora marina; organiza y fomenta la investigación marina,

así como realiza actividades de acuacultura, piscicultura; interviene en la formación y organización de flotas pesqueras, fomenta la creación de sociedades cooperativas; promueve la industrialización de productos pesqueros y coadyuva con la Secretaría de Comercio en la promoción del consumo de productos pesqueros; de esta última tomó algunas fracciones, tales como las enunciadas y que son las siguientes: I,II,III,IV,V,VI del artículo antes citado.

37. Departamento del Distrito Federal.- Por lo que se refiere a este Departamento Administrativo, en el artículo 44 de la L.O.A.P.F., con relación a la antigua ley únicamente se suprime la fracción I del artículo 19 de la ley abrogada, en tanto que las dos fracciones con que cuenta el artículo de la ley orgánica se conserva en sus términos. Sin duda esa supresión de la primera fracción se explica, ya que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (D.O. 28 de diciembre de 1978 y su reglamento de 6 de febrero de 1979), con lujo de detalle relaciona todas las funciones y servicios administrativos, políticos y de gobierno que le competen a sus órganos.

38. e) Procuraduría General de la República.- Sus atribuciones se encuentran previstas en los artículos constitucionales 21, 102 y 107 y en la Ley de la Procuraduría General de la República. Su estructura jerárquica la conforma el Procurador General de la República; un Primer Subprocurador; un Segundo Subprocurador; el Oficial Mayor; la Dirección General de Averiguaciones Previas; la Dirección General Jurídica y Consultiva; la Dirección General de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal; la

Dirección del Instituto Técnico; la Dirección de Policía Judicial Federal y los Agentes del Ministerio Público Federal.

39. f) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. - Las atribuciones de esta dependencia se encuentran en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Su actual estructura orgánica es la siguiente: el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; un Primer Subprocurador; un Segundo Subprocurador; la Comisión Interna de Administración y la Comisión Editorial; un Oficial Mayor y las Direcciones de Averiguaciones Previas, Servicios Periciales, Control de Procesos, la Jurídica Consultiva, de la Policía Judicial, la de Agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador, la de Relaciones Públicas y Difusión; la de Administración, la de Organización y Métodos, y la de Servicios Sociales y, además, la Visitaduría General.

40. g) Comisiones Intersecretariales. - Las Comisiones Intersecretariales son creadas por el Presidente de la República, en virtud de la facultad otorgada por la L.O.A.P.F. en su artículo 21; tales comisiones son órganos permanentes o transitorios que se forman con representantes de las Secretarías y Departamentos Administrativos o entidades paraestatales, y tienen la misión de coordinar los esfuerzos de esas dependencias y organismos relativos a una cuestión de responsabilidad común. Es una entidad de coordinación y colaboración.

Tal es el caso de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, en donde interviene el titular de la Secretaría de Turismo, los Sub-

secretarios de Gobernación, Marina, de Hacienda, de Comercio, de Comunicaciones y Transportes, de Salubridad y Asistencia, de la extinta Secretaría de la Presidencia y de la Reforma Agraria - (D.O. 28 de enero de 1974).

Mencionábamos que estas comisiones podrían ser de carácter transitorio o permanente, dependiendo esta característica de la finalidad que persigue el órgano.

Verbigracia, una Comisión Intersecretarial de carácter transitorio fue la Comisión de Estudios del Lago de Texcoco (D.O. 20 de marzo de 1971) y, por el contrario, la Comisión de Colonización Ejidal tiene un carácter permanente (D.O. 7 de julio de 1972).

Como una modalidad de las Comisiones Intersecretariales, tenemos a las Comisiones Internacionales, cuyo fundamento lo encontramos en el artículo 28, fracción III, de la L.O.A.P.F., -- siendo órganos que se forman con organismos extranjeros para tratar asuntos a nivel internacional y, dada su complejidad, los dejamos de estudiar en este trabajo, únicamente mencionando que lo relativo a estas Comisiones en los Estados Unidos Mexicanos es competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 16/

41. h) Organismos desconcentrados.- Los veremos en el siguiente capítulo, a partir de los números 44 al 49, de este trabajo.

42. Diferencias esquemáticas entre la centrali-

zación y la descentralización.- Estas se encuentran en las características legales que el orden jurídico asigna a una u otra de dichas formas -- 17/. En la centralización se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos, en tanto que en la descentralización al ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central, y se la somete a un régimen jurídico que lo aísla y lo libera a su propia responsabilidad.

En la centralización existe un centro único, una unidad de centro; en la descentralización, - existen centros múltiples, pluralidad de centros. 18/

En la centralización su ordenamiento es orgánico simple, las relaciones son puramente internas y de naturaleza técnica. Mientras que en la descentralización el sistema es compuesto, - con relaciones de carácter externo, de naturaleza técnica, jurídica y orgánica.

La centralización administrativa se realiza directamente, por el órgano u órganos centrales que actúan como coordinadores de la acción estatal. En la descentralización, la actividad administrativa se lleva a cabo en forma indirecta a través de los organismos dotados de cierta competencia que, generalmente, es ejercida dentro del ámbito territorial.

17/ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, T. I, - pág. 469.

18/ EISSENMANN, Charles, Centralization y Décentralization, pág. 17.

43. Diferencias esquemáticas entre la centralización y la desconcentración.- En la doctrina extranjera 19/, mientras en la centralización la competencia es material, por funciones genéricas que se ejercen en todo el ámbito nacional, la competencia de los órganos desconcentrados es territorial, en tanto únicamente la ejercen en un espacio geográfico determinado. Pero, en nuestro país, se presenta un matiz, el Departamento del Distrito Federal, es central y territorial, mientras que I.N.B.A.L. es desconcentrado y no territorial; esto plantea insuficiencias de la L.O.A.P.F. y explica los vaivenes de los Reglamentos interiores, ver infra N° 47.

En la centralización, existe unidad funcional, es decir, una organización estructurada jerárquicamente, en la cual los órganos superiores reúnen los principales medios de acción y de control, como los de decisión; en cambio, los órganos desconcentrados sólo preparan o tramitan decisiones, ejecutan la modalidad de la función administrativa que les tienen conferida, mismas que están coordinadas y controladas por el órgano central.

Mientras el órgano central, es un órgano que determina políticas, criterios y normas, a los organismos desconcentrados, únicamente les corresponde cumplir subordinadamente las facultades que les tienen conferidas, las que están controladas por el órgano jerarca que establece las políticas, criterios y normas administrativas.

19/ MARIENHOFF S., Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, T.I., pág. 766.

CAPITULO TERCERO

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Sumario

VII) La desconcentración.- 44. Noción.- 45. El actual programa de desconcentración.- 46. Clasificación de la desconcentración administrativa, según el criterio de los Reglamentos Interiores de la Administración Pública Federal.- 47. La delegación y la desconcentración.- 48. Facultades de los titulares de los organismos desconcentrados.- 49. Diferencias esquemáticas entre la descentralización y la desconcentración.

VII) LA DESCONCENTRACION

44. Noción.- Al término desconcentración lo ignora el diccionario de la Real Academia Española. La frase desconcentración fue empleada por primera vez en Francia por el profesor Ducrocq, a quien se atribuye el empleo constante de este término, pero fue el profesor Berthélemy quien se encargó de divulgar extensamente esta noción.

El profesor Buttgenbach, de la Universidad de Lieja, es el que ha desarrollado de una manera magnífica el concepto de desconcentración al manifestar que, es un sistema de organización administrativa, en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, es atribuido a los agentes jerárquicamente subordinados, sometidos jerárquicamente a la autoridad central y superior

de este servicio 20/. Así este sistema se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía total.

Considero que el propósito fundamental de la desconcentración es hacer que la administración pública vaya al individuo y no el individuo venga hacia ella; a fin de proporcionar los servicios con mayor cercanía, rapidez, justicia, oportunidad y calidad a todos los habitantes.

La desconcentración se produce en favor de órganos los cuales se vuelven más flexibles, autónomos, además de producir el descongestionamiento de los órganos superiores.

Podríamos decir, en otras palabras, que la desconcentración se da cuando se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin llegar a ocupar la cúspide de la misma; así al órgano se le atribuye una competencia en forma exclusiva, eventualmente en un ámbito territorial dentro del cual, el órgano deberá ejercer la competencia que le fue atribuída (artículo 17 de la L.O.A.P.F.).

En la desconcentración, la relación jerárquica se atenúa, los órganos no gozan de autonomía, económica, ni orgánica, con excepciones; la autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración; al hablar de autonomía -

técnica, queremos decir, que existe cuando se -
 asignan reglas de gestión administrativa y finan-
 ciera de las aplicadas al órgano central, semejan-
 te a las utilizadas por el sistema empresarial -
 privado. 21/

Otro jurista manifiesta que la desconcentra-
 ción es otorgar competencias a órganos distintos
 de la cúspide administrativa, pero dentro del -
mismo ente (pues de lo contrario dejarían de ser
 tales órganos). Es pues, una forma organizativa
 mediante la cual se ramifican las competencias -
 entre órganos superiores e inferiores. 22/

Para desconcentrar se pueden seguir dos ca-
 minos:

- a) Crear una unidad nueva, a la que se le dan
 al mismo tiempo competencias.
- b) O dotar de éstas a órganos ya existentes.

Quando un Estado está centralizado al máxi-
 mo y quiere descentralizar, puede atravesar la -
 etapa de la desconcentración o "descentraliza-
 ción burocrática", como la llamaba Berthélemy; -
 así pues, la desconcentración es una etapa de -
 eventual transición hacia la descentralización,
 determinada por la realidad social.

45. El actual programa de desconcentración. - -
 Desde el inicio del antiguo régimen, se dispusie-
 ron medidas para superar el desarrollo desequili-
 brado del país, ocasionado en gran parte por la

21/ BUTTGENBACH, André, Manuel de Droit Administratif,
 pág. 86.

22/ GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de Dere-
 cho Administrativo, T. II, Vol. I, pág. 473.

fuerte tendencia centralizadora hacia la capital de la República. Al efecto, el Ejecutivo Federal, realiza un programa de descentralización y de desconcentración administrativas. Así se promueve cada vez más el desarrollo, en las entidades federativas fuera de los centros hegemónicos, con miras a una mayor armonía económica, social y cultural del país.

Desarrollar este tema, representaría un esfuerzo mayor que el marco de esta tesis: me concretaré, a dar una visión panorámica del problema, esperando queden tocados los puntos que considero importantes.

En la L.O.A.P.F., en su artículo 17, se aprecia una innovación interesante, al introducirse en la ley, el concepto de desconcentración administrativa, que ha venido sosteniendo la doctrina; se crean órganos que poseen autonomía técnica para resolver sus cuestiones, también de índole técnica. Estos órganos quedan encuadrados por la Secretaría o Departamento que desconcentró sus atribuciones y son esas dependencias las que toman las decisiones de importancia mayor, es decir, una dependencia centralizada transfiere facultades a un órgano inferior, a fin de que conozca directamente determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia superior.

Al expresar el artículo 17 de la L.O.A.P.F., que los organismos desconcentrados "tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso"; se manifiesta que esta modalidad se ha visualizado como un medio de reducir la concentración regional de las decisiones. Por otra parte, cuando la ley dice que se establecerán órganos desconcentrados "de conformidad con

las disposiciones legales aplicables", no se pretende que para ello sea indispensable contar con una ley, en un sentido formal y material que lo ordene o lo permita. Por el contrario, bastará una disposición del Ejecutivo, aun de jerarquía inferior al decreto y al reglamento, para establecer un régimen desconcentrado.

En la Constitución vigente, se dan algunas bases para llevar a cabo la desconcentración en lo administrativo, tal y como se entiende el fenómeno actualmente en nuestro país; esas bases son el artículo 89, fracción I y 73 fracción XXX de la Constitución. 23/

Con estas bases jurídicas, se ha manifestado en la administración pública mexicana, una fuerte tendencia hacia la desconcentración administrativa, que estimo es fundamental. Desahogar el ejercicio de las atribuciones administrativas de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es un problema vital en los Estados Unidos Mexicanos, que apenas empieza a solucionarse; así pues, es menester que las dependencias federales tiendan a desconcentrarse todas sin excepción, reteniendo sólo las facultades exclusivas de decisión y ejecución que les sean indispensables.

Pero siendo la desconcentración administrativa muy compleja, en nuestro país todavía no se cuenta con un régimen jurídico completo, como para poder decir, que exista una fundamentación que apoye a toda la desconcentración; por ello, fue necesario precisar cuáles fueron las bases jurídicas que permiten al Gobierno Federal, para

23/ NAVA NEGRETE, Alfonso, La Desconcentración Admva., pág. 329.

circunscribir nada más en este ámbito, dictar y expedir los elementos que hacen posible la desconcentración, bases jurídicas exiguas pero suficientes, que fueron anteriormente mencionadas, - en las cuales el titular del Ejecutivo Federal, como el Congreso de la Unión, tienen fundamento para llevar a cabo la desconcentración administrativa.

No basta pues con estas bases legales; es necesario crear una ley orgánica que regule la situación de la desconcentración en la vida administrativa mexicana.

46. Clasificación de la desconcentración administrativa según el criterio de los Reglamentos Interiores de la Administración Pública Federal. Para su estudio, es necesario clasificarla de la siguiente manera: 23 bis/

I. Según la intensidad de facultades:

- a.- Desconcentración administrativa nula.
- b.- Desconcentración administrativa casi nula.
- c.- Desconcentración administrativa virtual.
- d.- Desconcentración administrativa implícita.
- e.- Desconcentración administrativa explícita.

II. Según la adscripción territorial o no de facultades:

- f.- Desconcentración administrativa funcional.
- g.- Desconcentración administrativa territorial.
- h.- Desconcentración administrativa mixta.

I. Según la intensidad de facultades.

a.- La desconcentración nula se presenta en la Secretaría de Marina ya que en su Reglamento Interior, publicado en el D.O. 10 de mayo de 1977, en ninguno de sus artículos menciona la atribución de competencias a agentes subordinados.

b.- La desconcentración administrativa casi nula, se detecta en la Secretaría de la Defensa Nacional en el D.O. del 11 de mayo de 1977, donde se publica su respectivo Reglamento Interior; al no ser por la Comisión Interna de Administración y Programación que se crea como órgano subordinado, no mencionan alguna otra unidad a la cual se le otorguen facultades exclusivas para actuar o decidir dentro de una misma competencia determinada.

c.- La desconcentración administrativa virtual, la encontramos, por ejemplo, en la Secretaría de Gobernación, ya que en el Reglamento Interior de esta dependencia publicado en el D.O. del 6 de julio de 1977, en su artículo 26, tácitamente está aceptando la desconcentración administrativa al mencionar que "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia (. . .) podrá contar con órganos administrativamente desconcentrados (. . .) de conformidad con las normas que para ello se establezcan".

d.- La desconcentración administrativa implícita, y en virtud de las atribuciones que desempeña la Secretaría de Relaciones Exteriores, figura ya integrada como elemento esencial en su Reglamento Interior, publicado en el D.O. del 18 de abril de 1978, al crear el Instituto "Matías Romero" de Estudios Diplomáticos (artículo 35 -

del Reglamento Interior); y las Delegaciones en el interior del país (artículo 43 del Reglamento).

e.- La desconcentración administrativa explícita, se enfoca en el Departamento del Distrito Federal, ya que en su Reglamento Interior publicado en el D.O. del 6 de febrero de 1979, en su artículo 34, menciona claramente los órganos administrativos desconcentrados, tales como las Delegaciones Políticas; los Almacenes para los trabajadores del D.D.F.; la Comisión de Desarrollo Urbano del D.F.; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; el Servicio Público de Boleta Electrónica (ahora incorporado a la Secretaría de Turismo) y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F., mencionando en los artículos posteriores las atribuciones de cada uno de los organismos desconcentrados antes mencionados.

II. Según la adscripción territorial o no de facultades.

f.- La desconcentración administrativa funcional, la encontramos en la Secretaría de Educación Pública, ya que en su Reglamento Interior, publicado en el D.O. del 27 de febrero de 1978, en su artículo 61 y en atención a las atribuciones que desempeñan estos órganos, se enumeran en ocho fracciones, v. gr.: Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos; Consejo Nacional de Fomento de los Recursos Humanos para la Industria; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (ver infra N° 43); Instituto Politécnico Nacional; Radio Educación y la Unidad Artística y Cultural del Bosque de Chapultepec.

g.- La desconcentración administrativa territorial, claramente aparece en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a través de su Reglamento Interior publicado en el D.O. del 27 de febrero de 1978, por el cual establece un "Centro SAHOP" en cada entidad federativa (artículo 52 del Reglamento Interior), dentro de los cuales se desarrollan sus actividades respectivas.

h.- La desconcentración administrativa mixta, se presenta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que en su Reglamento Interior publicado en el D.O. del 23 de mayo de 1977, prevé esta situación, conformando así, las Unidades de Administración Regionales, tales como las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares; Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación; las Administraciones Fiscales Regionales; las Oficinas Federales de Hacienda; las Delegaciones Regionales del Registro Federal de Automóviles y las Delegaciones Regionales de Servicios Administrativos.

47. La delegación y la desconcentración.- No es suficiente que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, dicten acuerdos y leyes para llevar a cabo la desconcentración, sino que también es menester contar con el apoyo "desde adentro", de los titulares de la administración pública y en especial de los titulares de los organismos para estatales; asimismo, en los Estados Unidos Mexicanos el régimen desconcentrado es imperfecto; ya que muchas veces se desconcentran procedimientos, decisiones, pero no los elementos materiales necesarios, ni económicos para llevar a cabo una auténtica desconcentración. Así en el Gobierno Federal la desconcentración administrativa, a veces se encamina a una pura delegación de

facultades de decisión y se cree estar realizando "desconcentración"; entonces es necesario distinguir delegación y desconcentración.

La delegación tiene su origen administrativo, sin que se transfiera la competencia y responsabilidad del órgano delegante al delegado; - en tanto que la desconcentración tiene un fundamento jurídico-administrativo diverso, en virtud de transferirse las competencias y la responsabilidad, además de alterarse la estructura orgánica. 24/

En la delegación, la competencia se asigna al órgano inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida, mientras - que en la desconcentración administrativa, la -- competencia se asigna en forma limitada, pero - propia e irrevocable, salvo texto expreso derogatorio en contrario (paralelismo de las formas).

El órgano desconcentrado adquiere la titularidad de las funciones que ejerce, dentro de un ámbito territorial determinado; en la delegación, el órgano delegado no adquiere la titularidad de dicha atribución, ejerce ésta en los términos en que las tiene el órgano supremo o delegante.

La delegación, por tratarse de una competencia propia del órgano delegante, es revocable en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior tomar la decisión aún antes de que intervenga aquel en quien se ha delegado la función; en cambio, tratándose de la desconcentración, el órgano desconcentrado se convierte en instancia obligatoria, de tal manera que no po--

24/ MARTINEZ-SILVA, Mario, Diccionario de Política y Administración, pág. 323.

drá el órgano central sustituirse a él sino después de que el órgano desconcentrado toma su responsabilidad y respectiva decisión.

En la delegación, la vía administrativa queda abierta por medio de los recursos administrativos; en la desconcentración, estos recursos se reducen o se limitan a lo máximo. Lo esencial en la desconcentración es autonomía técnica, presupuesto propio, personal exclusivo y resolución de los recursos por ellos mismos (ver infra N^o - 48 fracción VII).

48. Facultades de los titulares de los organismos desconcentrados.- Estos tendrán a su cargo, el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Planear, programar, organizar, dirigir, controlar, y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme a los lineamientos que al efecto se determinen en el instrumento legal de creación respectivo;

II.- Expedir certificaciones sobre asuntos de su competencia;

III.- Dirigir y resolver, con base en los lineamientos que le fijen las unidades administrativas que corresponden, los asuntos del personal al servicio del órgano administrativo desconcentrado, autorizando los movimientos internos del personal y las adquisiciones;

IV.- Imponer las sanciones administrativas a que se hagan acreedores los trabajadores del órgano desconcentrado, de conformidad a las disposiciones legales aplicables;

V.- Intervenir en la selección para el ingreso

y las licencias del personal del órgano a su cargo para los fines administrativos que procedan;

VI.- Coordinarse con los demás titulares de los órganos administrativos desconcentrados, cuando así lo requieran para el mejor funcionamiento de sus respectivos órganos;

VII.- Resolver sobre recursos que se le presenten, cuando legalmente proceda;

VIII.- Proponer al Secretario, para su aprobación, los proyectos de programas y de presupuesto, y de los manuales de organización y de servicios que correspondan;

IX.- Hacer cumplir el reglamento de escalafón de los trabajadores, así como los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo;

X.- Proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que le sea requerida por las otras dependencias del Ejecutivo Federal o por la propia Secretaría, de acuerdo a las políticas establecidas a este respecto;

XI.- Autorizar la documentación necesaria para las erogaciones con cargo al presupuesto, de conformidad con las disposiciones que se establezcan;

XII.- Proyectar y rubricar los convenios y contratos, necesarios para cumplir adecuadamente con las funciones que les fueren encomendadas, que deben suscribir las unidades administrativas superiores, conforme a lo que establezcan las leyes en vigor y otros ordenamientos;

XIII.- Recibir en acuerdo a los funcionarios su-

balternos y atender en audiencia pública al particular;

XIV.- Representar a su dependencia como mandatarios generales para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las especiales - que requieran cláusula especial, conforme a la ley y sustituir y delegar estos mandatos en su caso a más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente.

49. Diferencias esquemáticas de la descentralización y la desconcentración.- La descentralización supone siempre la existencia de dos personas jurídicas, mientras que la desconcentración se produce tanto dentro de la organización central, como en la descentralizada, y se presenta como una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

La descentralización no comprende a la desconcentración; ésta no supone el traspaso de competencia a otra persona jurídica distinta, como en el supuesto de la descentralización sino, un aumento de la competencia de los órganos administrativos inferiores de un organismo a costa de la competencia de principio y jerárquica de los superiores.

La descentralización se produce a favor de entes, a favor de personas jurídicas. La desconcentración se produce a favor de órganos.

La descentralización, compete a una persona diferente de la administración pública central, confiriéndole funciones, medios, autonomía técnica como orgánica. En la desconcentración la función compete a la misma persona pública, confiriéndole autonomía técnica a algunos de sus órganos.

La descentralización, no está sujeta a control jerárquico; los órganos descentralizados es tán dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio; por el contrario, los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y, aún cuando - puedan tener asignaciones particulares y hasta - un presupuesto propio, éste no es independiente, no tienen personalidad jurídica ni están investidos de autonomía orgánica, sino puramente técnica.

SEGUNDA PARTE

DE LAS RELACIONES INTER-ADMINISTRATIVAS

(O ENTRE DISTINTAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS)

CAPITULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Sumario

VIII) La descentralización.- 50. Noción.- 51.
 La actual administración pública paraestatal.- -
 52. a) Los organismos descentralizados.- 53. b)
 Las empresas de participación estatal.- 54. c)
Fideicomisos.- 55. Los sectores de la adminis-
tración pública.- 56. La sectorización.

VIII) LA DESCENTRALIZACION

50. Noción.- La palabra descentralización ha te-
 nido a través de la doctrina, un significado fun-
 damentalmente político, se le ha equiparado con
 la libertad, no desde el punto de vista adminis-
 trativo sino político. Esta consiste, para algu-
 na tendencia doctrinal, en la transferencia de -
 competencias decisorias de una persona política
 territorial, sea a otra igualmente territorial,
 sea a otras personas jurídicas distintas de su -
 competencia territorial de la persona pública -
 transfiriente.

Es una distribución de competencia, pero no
 dentro de una organización jerárquica, sino una
 transferencia de competencia hecha a personas ju-
 rídicas distintas del ente transfiriente. 25/

25/ VILLEJAS-BASALBILVASO, Benjamín, Tratado de Derecho
Administrativo, pág. 296.

La descentralización administrativa para - otra tendencia, es la técnica de organización ju rídica de un ente público que integra una perso nalidad a la que se asigna una limitada competen cia territorial o aquella que parcialmente admi nistra asuntos específicos, con determinada auto nomía o independencia sin dejar de formar parte del Estado. 26/

Toda la doctrina de la descentralización gi ra alrededor de dos conceptos: el de poder de de cisión transferido por el Estado a otros entes y el control sobre los actos o sobre las personas físicas; de su dosificación se deriva el grado - de descentralización.

La descentralización como principio de orga niza ción consiste en transferir competencias de cisorias de la administración estatal a las de-- más personas jurídico-públicas menores, funciona les o territoriales.

En la descentralización, al ente público, - con iniciativa y decisión propia, se le desliga, por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central, y se subordina a su propia respon sabilidad; se asigna asimismo una solución rápida a los asuntos administrativos, pero existe - con esto una pérdida del criterio uniforme en la actividad administrativa; a medida que la descen traliza ción se concreta y aumenta, se extinguen en la misma proporción las potestades jerárqui-- cas (control jerárquico), pero no así los llama-- dos controles de tutela administrativa. 26 bis/

26/ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, T. I. pág. 470.

26 bis/ MASPETIOL Roland et LAROCQUE Pierre, La Tutelle - Administrative, pág. 161.

Para que se dé la descentralización, es necesario: la creación de una persona jurídica distinta del Estado; la transferencia de poderes de decisión; que estas personas sean de derecho público y la existencia de una tutela sobre dichos entes descentralizados; así se admite el ejercicio de ciertas funciones mediante personas o entidades con determinados poderes propios de decisión.

La descentralización es una cuestión de competencia; consiste precisamente, en disminuir los poderes de decisión de los órganos centrales en determinadas materias y trasladarlos a otros órganos administrativos. Es el justo medio entre las aspiraciones de la centralización y los sistemas de la autonomía 27/. En la descentralización, el poder central realiza un abandono de parte de sus facultades, reclama del Estado una especie de delegación y una equitativa distribución de sus poderes, por medio de una acción por la cual el propio Estado atribuye funciones o transfiere medios a otra persona jurídica. Se descentraliza al crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles una atribución y separar esas funciones de las del Estado. 28/

La descentralización compete a una persona diferente de la administración central, confiéndole funciones, medios, autonomía orgánica (cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas al poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competen-

27/ BREWER-CARIAS, Allan R., Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana, pág. 97.

28/ Homenaje a SAYAGUES-LASO, T. IV, pág. 296.

cia, teniendo su capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos), y autonomía técnica (cuando sólo se asignan reglas de gestión administrativa y financiera de las aplicadas al órgano central). 29/

En términos generales, la descentralización es una tendencia político-administrativa, ligada a la historia, al régimen constitucional, y a las necesidades prácticas. Esta modalidad administrativa, se lleva a cabo en forma indirecta, a través de los órganos dotados de cierta competencia, generalmente dentro de un ámbito físico preciso. Esa competencia asignada a dicho órgano es el régimen descentralizado: le otorga a dicho órgano una cierta libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de iniciativa y de decisión.

La descentralización administrativa, es la administración que realiza el Estado a través de una o varias unidades orgánicas dotadas de personalidad jurídica; es un método mediante el cual un grupo de facultades jurídicas es sacado del centro y se traslada hacia la periferia. 30/

51. La actual administración pública paraestatal.- La administración pública paraestatal está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la administración pública -

29/ BUTTGENBACH, André, Manuel de Droit Administratif, pág. 86 y 87.

30/ MARIENHOFF S., Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, T. I, pág. 117.

centralizada, con la cual mantienen relaciones - muy estrictas, tanto de control y vigilancia a - cargo de aquélla y divididas en sectores para su efecto. 31/

La L.O.A.P.F. en su artículo 3º menciona - que la administración pública paraestatal está - conformada por:

- a) Organismos descentralizados.
- b) Empresas de participación estatal.
- c) Fideicomisos.

Así vemos que la administración pública paraestatal, abarca sin excepción alguna a todas - las entidades que cumplen la "descentralización por servicios" cualesquiera que sean su naturaleza jurídica formal, la estructura o las reglas - de funcionamiento que estas instituciones asuman.

52. a) Los organismos descentralizados.- Dentro de la administración pública paraestatal, son - considerados como organismos descentralizados - las instituciones creadas por disposición del - Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientemente de la forma o estructura legal que adopten. La creación de estos órganos obedece a razones jurídicas y políticas; son órganos con autonomía orgánica, técnica y financiera.

A estas entidades la autoridad central les ha llamado instituciones periféricas, de auto-administración indirecta o entes paraestatales.

Los organismos descentralizados adoptan dos modalidades, a saber:

- 1.- Organismos descentralizados por región o territoriales.
- 2.- Organismos descentralizados por servicio o funcionales.

1.- Los organismos descentralizados por región, comparten el poder con el Estado y tienen carácter de autoridad, según se desprende del artículo 115 constitucional; son órganos que se apoyan en una base geográfica, dotados de personalidad jurídica, de un patrimonio propio y de un régimen establecido por la constitución y reglamentado por sus leyes orgánicas, verbigracia, el Municipio; pero también lo fueron las Comisiones Intersecretariales de los Ríos Balsas, Grimalva, hasta su actual "jerarquización" como organismos desconcentrados.

2.- Los organismos descentralizados por servicio, realizan fines estatales específicos, pero no tienen carácter de autoridad. Poseen personalidad jurídica y patrimonio propio, son competentes para atender actividades de carácter técnico que corresponden al Estado, pero indirectamente su competencia es limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general.

53. b) Las empresas de participación estatal.- Estas pueden ser de dos tipos:

- 1.- Empresas de participación estatal mayoritaria.
- 2.- Empresas de participación estatal minoritaria.

1.- La entidad paraestatal mayoritaria, cualquiera que sea la forma jurídica que adopte, es aquella cuyo capital ha sido aportado en un 50% o más por el Gobierno Federal o por otros entes paraestatales, separada o conjuntamente. Se considera empresa de participación estatal mayoritaria, cuando existen acciones de serie especial que sólo puede suscribir el Gobierno Federal, cuando le corresponda a éste designar a la mayoría de los miembros de los órganos fundamentales de gestión (asamblea general o consejo de administración) o al Director o Gerente, o cuando tenga derecho de veto tratándose de órganos fundamentales. Así, teóricamente, una empresa puede ser de participación mayoritaria aunque el capital no haya sido aportado por el Gobierno Federal en su mayor proporción.

Si siguiendo el criterio de la doctrina mexicana 32/, es evidente la confusión en que incurrió el legislador, en el artículo 3o., fracción II, en el cual pretende establecer una diferencia entre las llamadas empresas de participación estatal y las Instituciones u Organizaciones Nacionales de Crédito, Seguros y Fianzas.

Así, si analiza la estructura jurídica de tales instituciones y organizaciones nacionales, se encuentra que el Estado es socio mayoritario o interviene directamente en la administración.

Las Instituciones Nacionales de Crédito, son entes de la administración pública paraestatal, autorizados por el Gobierno Federal para operar alguno o algunos de los giros bancarios y cuyo capital ha sido aportado, total o parcial-

32/ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, pág. 223.

mente, agrupándose bajo la forma de una sociedad mercantil, principalmente bajo la forma de sociedad anónima. Por estas instituciones, el Estado descentraliza el crédito para poder realizar sus finalidades financieras.

En efecto, constan de los siguientes elementos: tienen personalidad jurídica, patrimonio propio, régimen jurídico adecuado, realizan servicios técnicos, mantienen un régimen desligado de la acción del Estado, éste sólo se reserva de terminadas facultades para el ejercicio del poder de vigilancia y control de dichos organismos.

Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, son organismos en los cuales el Gobierno Federal es titular de la mayoría del capital, en donde se reserva el derecho de nombrar a los miembros del Consejo de Administración o de aprobar y vetar las resoluciones que la Asamblea o el Consejo tomen. Estas organizaciones deberán someterse —según el artículo 4o. del Reglamento sobre Instituciones Nacionales y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito (D.O. 29 de junio de 1959) en el mes de diciembre de cada año a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— las estimaciones de los recursos para sus operaciones y el programa de actividades, el cual estará aprobado por el Consejo de Administración, que se reúne una vez cada mes, en donde el Gerente General informa a dicho Consejo de las actividades realizadas en el mes inmediato anterior.

Por lo que respecta a las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, son instituciones constituidas con la intervención del Estado, -- bien que éste suscriba la mayoría del capital, -- bien que aun en el caso de no hacerlo el Estado, se reserve el derecho de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de

la Junta Directiva, o de aprobar, vetar las resoluciones que la Asamblea o el Consejo tomen.

Se rigen por leyes especiales y a falta de éstas, en cuanto a ellas no esté previsto, por la Ley General de Instituciones de Seguros (D.O. 26 de agosto de 1935) o por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (D.O. 26 de diciembre de 1950).

2.- El ente paraestatal minoritario, cualquiera que sea la forma jurídica que adopte, es aquel en que el Gobierno Federal u otros entes paraestatales, separada o conjuntamente, posean menos del 50%, pero más del 25% de las acciones o partes del capital social. La vigilancia de la participación estatal está a cargo de un comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo, encargado de la coordinación del sector correspondiente.

54. c) Fideicomisos. - Es evidente que el fideicomiso (tanto privado como público), en ningún aspecto que se analice, puede considerarse que llegue a tener personalidad jurídica propia. El fideicomiso es un contrato, y de ninguna manera se desprende que ese contrato dé nacimiento a una persona jurídica distinta a la de las partes, es decir fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

Los fideicomisos a que se refiere la ley (artículo 49 L.O.A.P.F.) y por lo tanto los que conforman una parte de la administración pública paraestatal, son los fideicomisos públicos. Ahora bien, la teoría jurídica, carece de un concepto de lo que deba entenderse como fideicomiso de Estado o fideicomiso público, pues viene a ser una variante del fideicomiso en general.

La doctrina mexicana, mencina que el fidei-comiso público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependen--cias y en su carácter de fideicomitente, transmi--te la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria - (por lo general instituciones nacionales de cré--dito), para realizar un fin lícito, de interés - público. 33/

Sus elementos son los siguientes: El fidei-comitente es el Gobierno Federal; la transmisión de la titularidad de los bienes del dominio pú--blico o privado de la Federación, o de fondos pú--blicos, deberá seguir la forma de transmisión - que se requiere para cada tipo de bienes, de -- acuerdo a la Ley Cambiaria, pero si se trata de bienes de dominio público, deberá desafectarse - mediante el respectivo decreto del Ejecutivo Fe--deral; el fiduciario puede ser cualquier institu--ción de crédito, que tenga concesión para reali--zar operaciones fiduciarias.

El objeto de los fideicomisos públicos es - la inversión, manejo y administración de obras - públicas, prestación de servicios, la producción de bienes para el mercado. Y para su mejor estu--dio, a raíz de las omisiones que hace nuestra le--gislación al respecto, se habrá que analizar es--pecíficamente cada contrato de fideicomiso.

Ahora, a partir de febrero de 1979 y de -- acuerdo a la L.O.A.P.F., a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. 31 de diciem--bre de 1976), y a la Ley General de Deuda Públi--ca (D.O. 31 de diciembre de 1976), en acuerdo - con el programa de reforma administrativa del -- sector público, con el propósito de lograr una -

mayor coordinación de las dependencias y entidades que deben participar en la realización de fines cada vez más extensos del fideicomiso, de fiproteger los intereses patrimoniales de la Na--ción y de asegurar el cabal cumplimiento de la fiencomienda fiduciaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de constituir y contratar los fideicomisos del fiGobierno Federal. Por tal motivo, se expidió el decreto publicado en el D.O. 27 de febrero de --1979. Este tiene por objeto establecer bases fipara la constitución, incremento, modificación, orfiganización, funcionamiento, extinción, de los fifideicomisos establecidos o que establezca el Gofibierno Federal, de acuerdo a las instrucciones fidel Ejecutivo Federal, dictadas a través de la fiSecretaría de Programación y Presupuesto, con la fiintervención permitida del Comité Técnico del fifideicomiso y la vigilancia que deberá coordinarse ficon la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

55. Los sectores de la administración pública. Para dar un panorama general de la administra--ción pública paraestatal en la actualidad, en filas siguientes páginas agruparemos, a los orgafinismos descentralizados, a las empresas de partificipación estatal (en las cuales se agrupan las fiinstituciones nacionales de crédito, las organifizaciones auxiliares nacionales y las instituciofines nacionales de seguros y fianzas) y a los fifideicomisos en sectores, por Secretarías o Deparfitamentos Administrativos que sean "cabeza de secfitor" de dichas entidades.

Así el Sector Política-Económica, está encafibezado por las Secretarías de Programación y Prefisupuesto, y de Hacienda y Crédito Público, que ficonstituyen el eje de planeación económica, de fi

acuerdo a los lineamientos que traza el Ejecutivo 34/. Y que está compuesto de 3 organismos descentralizados; por 84 empresas de participación estatal mayoritaria; 3 empresas de participación estatal minoritaria y ahora los 198 fidei comisos públicos que agrupa la Secretaría de Hacienda (D.O. 27 de febrero de 1979).

El Sector Agropecuario y Forestal, que está encabezado por las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de la Reforma Agraria, la primera con 11 organismos descentralizados; - 55 empresas de participación estatal mayoritaria; 5 empresas de participación estatal minoritaria. Y la segunda con un organismo descentralizado; - una empresa de participación estatal mayoritaria.

El Sector Comunicaciones y Transportes, que encabeza la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con 4 organismos descentralizados; 52 empresas de participación estatal mayoritaria; 6 empresas de participación estatal minoritaria.

El Sector Pesca, que encabeza el Departamento de Pesca, con 22 empresas de participación estatal mayoritaria y una minoritaria.

El Sector Industrial, que encabeza la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, con 10 organismos descentralizados, 225 empresas de participación estatal mayoritaria, 49 empresas de participación estatal minoritaria y para la parte práctica de este trabajo, en especial por lo que respecta al último capítulo (infra, números 69 y 70), cabe mencionar a los siguientes: - Astilleros Veracruz, S.A., Astilleros Rodríguez, S.A., Astilleros Unidos, S.A., Astilleros Unidos

del Pacífico, S.A.; Construcciones Navales de Guaymas, S.A., Fideicomiso para la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval. En efecto, las entidades subrayadas son propiedad mayoritaria de BANFOCO mientras que, a través de la tenencia de Nacional Financiera, S.A. las restantes instituciones tienen como titular de su mayoría accionaria al Gobierno Federal.

Y por lo que toca al inciso b) de nuestro último capítulo (infra, numerales 72 y 73), cabe mencionar a Altos Hornos de México, S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas y Fundidora Monterrey; que al respecto conforman el grupo SIDERMEX, cuya entidad subrayada de derecho sigue siendo minoritaria.

El Sector de Asentamientos Humanos, encabezado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, está conformado por 48 organismos descentralizados y 7 empresas de participación estatal mayoritaria.

El Sector Educación, que encabeza la Secretaría de Educación Pública, con 16 organismos descentralizados; 3 empresas de participación estatal mayoritaria.

El Sector Comercio, que encabeza la Secretaría de Comercio, con 9 organismos descentralizados, y 31 empresas de participación estatal mayoritaria.

El Sector Laboral, que encabeza la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con cuatro organismos descentralizados.

El Sector Turismo, que encabeza la Secretaría de Turismo, con 12 empresas de participación estatal mayoritaria y 12 minoritarias.

El Sector Salud y Seguridad, que encabeza - la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con 18 organismos descentralizados.

Y por último, el Sector Administración y Defensa que encabeza la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de - Defensa Nacional, junto con la de Marina, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, - con 4 organismos descentralizados, 22 empresas - de participación estatal mayoritaria.

56. La sectorización. - En el campo de la reforma administrativa, la sectorización constituye - una medida fundamental para la racionalización - de la administración pública federal. En lo con - secuyente, la administración pública se ordena en sectores de actividad en torno a cada Secretaría y Departamento Administrativo, de modo que todos los entes paraestatales así agrupados, establece rán sus relaciones con el Ejecutivo a través de la dependencia a quien corresponda la coordinación del sector (art. 50 de la L.O.A.P.F.); con - secuentemente tendrá la responsabilidad de su - planeación (art. 51 de la L.O.A.P.F.).

Conformes al criterio anterior, las depen - dencias centrales se convierten en Secretarías - y Departamentos de tutela, conformando órganos - de coordinación y planeación, mientras que las - paraestatales se convierten en órganos de ejecu - ción.

Hablar de tutela administrativa, significa: conjunto de poderes limitados, señalados por la ley a una autoridad superior, sobre los organis - mos descentralizados y sobre sus actos, para pro

teger el interés general 34 bis/. Así se considera a esta institución de valor constitucional, como una institución jurídica y un medio de buena administración, ya que gracias a la tutela, los servicios descentralizados se vuelven en realidad servicios del Estado.

El resumen, del problema de la política de la tutela administrativa se concreta en una pregunta: ¿Cómo se va a controlar el poder central y la libertad necesaria de las personas descentralizadas?; para esto el Ejecutivo ha procedido a controlar las funciones de los organismos descentralizados, a través de los acuerdos de sectorización y en algunas de las facultades (cualitativas y cuantitativas), del artículo 2o. del acuerdo del 17 de enero de 1977, se confirma el rigor de las condiciones de control de legalidad, que junto con el control de oportunidad, constituyen las cuestiones técnicas del estudio analítico de la tutela administrativa.

Así, al coordinador de cada sector, le corresponde ejercer los poderes de tutela o de control previstos por la ley, que al tenor del artículo segundo, antes mencionado, son las siguientes:

- a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este acuerdo agrupa en el sector correspondiente, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) Orientar, y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación

ción del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para este efecto presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto con su conformidad, los proyectos del presupuesto anual de las entidades mencionadas, en los términos de los artículos 6o., 17 y 21 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente - que requieran financiamiento para la realización, en los términos de las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.
- d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.
- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar - las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades - listadas en el sector que corresponda.
- f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación - de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

56 bis. Organismos descentralizados tripartitas. Son estructuras particulares cuya organización se integra en forma tripartita, con participación de los diferentes interesados en el servicio así: se encuentran organismos que cumplen cometidos sociales de enseñanza superior (U.N.A.M. y U.A.M.).

Y organismos que cumplen cometidos sociales de seguridad social (I.M.S.S. e I.N.F.O.N.A.V.I.T.).

Cabe preguntarse, así en derecho mexicano - la existencia de la descentralización en grado de autonomía.

CAPITULO QUINTO

LA COORDINACION ADMINISTRATIVA

Sumario

IX) La coordinación.- 57. Noción.- 58. La coordinación como proceso administrativo.- 59. a) La coordinación directa o jerárquica.- 60. b) La coordinación indirecta.- 61. c) La coordinación material o estructural.- 62. d) La coordinación intelectual.- 63. e) La coordinación por ane--
xió--n.- 64. f) La coordinación por los sistemas.- 65. Procesos de coordinación.- 66. a) Primer --
proceso de coordinación funcional.- 67. b) Se--
gundo proceso de coordinación funcional.- 68. c) Tercer proceso de coordinación sistemático.-

IX) LA COORDINACION

57. Noción.- Coordinar consiste, etimológicamente hablando, en el seno de una organización compleja, en utilizar fórmulas que permitan asegurar la unidad de acción. 35/

La coordinación es una mezcla confusa de poder jerárquico y de concertación 36/. El propósito de la coordinación consiste en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la

35/ DELION, A.G., La coordination administrative en matière économique, pág. 12.

36/ SPEZ, Lucien, L'administration prospective, pág. - 238.

administración; es una estrategia que tiende a - reducir las tensiones en el seno del mecanismo - administrativo; es interna, cuando se realiza - dentro de las relaciones en las diversas partes del aparato administrativo; por el contrario es externa, cuando se establece entre la administración y grupos de administración en el seno de organismos o en el conjunto de políticas llamadas de concertación. De estos dos tipos de estrategias nace, pues, toda la ambigüedad del concepto de coordinación.

La coordinación es la esencia de la administración, puesto que el logro de la armonía del - esfuerzo individual hacia la consecución de las metas del grupo, es el propósito de la administración misma. Así, cada una de las funciones - de la administración es un ejercicio de coordinación; la administración pública implica la coordinación de todas las actividades organizadas, - cuyo propósito es la realización de la política pública y la congruencia, equilibrio, armonía, - en las acciones administrativas, a través de la suma de esfuerzos realizados por los diferentes sujetos u órganos que buscan un objetivo común.

Para la doctrina, la coordinación es la -- principal función de los Ejecutivos, ya que constituye el centro de toda organización; en el mismo sentido, la división del trabajo engendra de manera obligatoria, la coordinación y ésta se - realiza a través de la organización. Es el problema de establecer entre la unidad ejecutiva - (en el centro) y las unidades encargadas de las distintas tareas (divisiones de trabajo) en la - periferia, un sistema apropiado y eficiente de - comunicación y control.

La coordinación es como una estrategia que tiende a reducir tensiones entre las fuerzas que

se disputan el poder de decisión y la información.

La coordinación, debe pues, consistir en una nueva distribución de la información entre los diversos componentes del mecanismo del Estado, a fin de igualar entre sí los recursos en información, de la que cada uno debe disponer para participar en la elaboración de una decisión común.

Para una mejor coordinación administrativa, es menester un contacto directo más próximo a nivel institucional, para el intercambio de ideas, ideales, prejuicios y propósitos, para alcanzar una etapa de planeación y estructuración de las políticas, influyendo así en situaciones reales suscitadas en la administración.

La coordinación administrativa es el grado en el cual las diversas partes interdependientes de un sistema social, operan conforme a los requerimientos de las otras partes y del sistema en su conjunto. 37/

Así, cuando una acción es realizada conforme a lo previsto y cuando el quehacer de la administración se cumple, consideramos que ha habido una eficiente coordinación. Es pues, necesario, para que haya una mejor distribución y cumplimiento de las atribuciones conferidas a las entidades, perfeccionar la coordinación, para que sean más coherentes las acciones que a ellas les están encomendadas.

Procede separar la macrocoordinación, que

37/ BLOCH-LAINÉ, François, Coordinación Administrativa en materia económica y social, pág. 9.

es aquella que se presenta entre dos o más insti-
tuciones de la administración pública federal y
la microcoordinación, misma que se refiere a la
interna de estas instituciones, existiendo ade-
más una coordinación intergubernamental, es de-
cir, entre el Gobierno Federal y los Gobiernos -
Estatales y los Municipales y aún entre varios -
Municipios.

La coordinación administrativa requiere tan-
to a nivel Federal como Estatal y Municipal, una
conciencia de que estamos participando en una -
acción de conjunto, de una disciplina de subordi-
nar nuestro interés personal a un objetivo supe-
rior, teniendo como base en estos tres niveles -
al Ejecutivo Federal, que es el director del Go-
bierno y coordinador de la Nación, el cual busca
la medida justa entre el espíritu de iniciativa
y la responsabilidad, la unidad y la perfecta -
coordinación, a través de la planificación, orga-
nización, comunicación y de tener objetivos cla-
ros y racionalizados.

58. La coordinación como proceso administrati-
vo.- El proceso de coordinación tiene como fun-
ción la organización convencional de las institu-
ciones público-administrativas a coordinarse, -
propiciando la interacción funcional de las ins-
tituciones, la fluidez de la comunicación y la -
coherencia tanto en el proceso decisorio como en
el ejercicio de la acción pública de las institu-
ciones a coordinarse.

La coordinación, como proceso administrati-
vo, es posible observarla en la administración -
pública de otros países; en especial, enfatizare-
mos la tipología definida por diversos adminis-

trativistas franceses: 38/

- a) La coordinación directa o jerárquica,
- b) La coordinación indirecta,
- c) La coordinación material o estructural,
- d) La coordinación intelectual,
- e) La coordinación por anexión,
- f) La coordinación por los sistemas.

59. a) La coordinación directa o jerárquica.- - Es un proceso administrativo que se realiza, generalmente, en el interior de las instituciones público-administrativas; a través de este mecanismo de participación, las iniciativas del nivel superior se transmiten en forma de instrucciones a los subordinados, para que con su colaboración se amplíen o profundicen.

60. b) La coordinación indirecta.- Es un proceso que se establece entre áreas administrativas o instituciones público-administrativas, ubicadas al mismo nivel de decisión jerárquica, dentro del cual no es posible observar la investidura de un coordinador especial con atribuciones jerárquicas.

La coordinación indirecta tiene como finalidad lograr la cooperación espontánea de los representantes institucionales; para ello, se busca despertar el interés de los participantes mediante la integración de cuerpos colegiados, que además de lograr trabajos de equipo, permiten a los integrantes, generar un sentimiento de auto-coordinación, cuya manifestación más clara, sería el celo y el sentido de responsabilidad so-

bre los acuerdos aprobados.

61. c) La coordinación material o estructural.- Es un proceso administrativo que se establece entre las instituciones público-administrativas, o entre áreas administrativas de un todo homogéneo. Este proceso de coordinación, se establece entre el titular del Poder Ejecutivo y los representantes institucionales de la administración (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), con el objeto de homogeneizar la acción pública.

Para implementar la coordinación estructural, se requiere el establecimiento de comisiones específicas o intersecretariales, que integren funcionalmente el marco o competencias de las instituciones público-administrativas con la acción pública que se requiere implementar. Por otra parte, este tipo de coordinación tiende a fortalecer las atribuciones de arbitraje del Ejecutivo, bajo la tutela directa o indirecta de dicho poder.

62. d) La coordinación intelectual.- Es un proceso administrativo que se establece entre las instituciones público-administrativas, con el objeto de homogeneizar la acción pública; la característica fundamental de este proceso, radica en la designación por el titular del Poder Ejecutivo de un Secretario permanente, responsable de la coordinación.

63. e) La coordinación por anexión.- Es un proceso administrativo que tiende a sustituir los mecanismos horizontales (sistemas) de las estructuras administrativas verticales, o bien tiende

a homogeneizar aspectos específicos relacionados con las funciones o atribuciones de las instituciones público-administrativas.

Mediante este proceso, algún Secretario, bajo la autoridad del Ejecutivo, se responsabiliza de los aspectos de coordinación, propiciando al mismo tiempo, el establecimiento de organismos descentralizados carentes de autonomía financiera y/o presupuestal. Estos son con carácter permanente, si se relacionan con la gestión de funciones competentes a diversas instituciones público-administrativas, o bien tienen carácter temporal cuando la finalidad es formativa.

64. f) La coordinación por los sistemas.- Es un proceso administrativo que se establece entre las instituciones público-administrativas, con el objeto de homogeneizar métodos, técnicas y procedimientos (sistemas), en la cual, los mecanismos de participación lo constituye el presupuesto, los sistemas de control, reglamentos, etc.

Este proceso de coordinación, tiene características específicas, dado que algunos de los mecanismos, son atribuciones o competencias de algunas instituciones; en este sentido, los aspectos de coordinación son responsabilidad de algún Secretario, bajo la autoridad del Poder Ejecutivo.

Con estas bases, el Ejecutivo Federal ha planteado desde hace tiempo un proceso o programa de coordinación administrativa para proveer la eficacia y la eficiencia de la administración pública en general, buscando el ajuste o enlace para asegurar la acción de servicios similares o afines.

65. Procesos de Coordinación.- Asimismo, la doctrina señala tres procesos de coordinación 39/, a saber:

- a) Primer proceso de coordinación (funcional).
- b) Segundo proceso de coordinación (funcional).
- c) Tercer proceso de coordinación (sistemático).

66. a) El primer proceso de coordinación.- Debería entrelazar la decisión política con la decisión administrativa de los niveles superiores, - con el objeto de adecuar los criterios, macro y sectoriales, de la función administrativa, indispensables para lograr políticas homogéneas de acción pública.

67. b) El segundo proceso de coordinación.- Debería entrelazar la decisión política con la decisión administrativa de los niveles inferiores, con el objeto de adecuar los criterios, sectorial y operativo, de la función administrativa, indispensables para el logro de la acción administrativa coherente.

68. c) El tercer proceso de coordinación.- Debería entrelazar la decisión política con los tres niveles de decisión administrativa, con el objeto de homogeneizar técnicas y/o sistemas, métodos y procedimientos del proceso administrativo, en las instituciones público-administrativas a coordinarse.

Esos tres niveles de decisión son los siguientes:

1.- El primer nivel, compete al universo mismo de la administración, a las necesidades marco del sistema administrativo; su propósito es la identificación de los objetivos nacionales y la elaboración de planes de gobierno; e inclusive, definir la prospectiva a largo plazo para la acción administrativa, en relación con la problemática nacional y el interés de la colectividad.

2.- El segundo nivel de decisión administrativa, corresponde a los sectores del universo administrativo, es decir, a las necesidades generadas en los sectores administrativos de actividad socioeconómica y geográfica. Su finalidad es la identificación de los objetivos sectoriales de la acción pública, la definición de políticas y elaboración de planes sectoriales a mediano plazo, en colaboración con los agentes socio-económicos, para lograr una correlación entre el crecimiento económico y bienestar social.

3.- El tercer nivel de decisión administrativa compete a la administración operativa, en la cual, se determinan los objetivos institucionales de acción administrativa, en base al marco de sus atribuciones específicas, elaborando programas de acción a corto plazo, en relación a la disponibilidad de recursos y a las metas institucionales establecidas, para alcanzar los objetivos propuestos en los niveles superiores.

El proceso de coordinación, al establecer la coherencia decisional, entre lo político y lo administrativo, y al lograr localizar los mecanismos de participación entre los niveles de decisión administrativa, nos permite visualizar la organización interna de los centros encargados -

de la coordinación. 40/

En principio, y en base a estos conceptos, la doctrina político-administrativa mexicana, ha determinado que el primer proceso de coordinación se llevará a cabo, en forma directa o indirecta (bajo la tutela del Ejecutivo), nombrando un Secretario o Jefe de Departamento responsable de la coordinación.

El segundo proceso de coordinación, se realiza en forma indirecta (bajo la "tutela" del Ejecutivo) nombrando Secretarios o Jefes de Departamento responsables del proceso de la coordinación, que al mismo tiempo serían responsables de la acción administrativa.

El tercer proceso de coordinación, requiere del establecimiento de un Secretario técnico (de la Coordinación General de Estudios Administrativos), con funciones específicas para el enlace del proceso de la coordinación, pero además con facultades para promover y coordinar el proceso actual de reforma administrativa.

Cabe señalar, que el proceso de coordinación constituye el procedimiento administrativo más eficaz y adecuado para modernizar los sistemas y estructuras de la administración pública, con el fin de lograr una interacción funcional, tanto en el proceso decisional, como en el ejercicio de la acción pública misma.

Para esto, se requiere integrar debidamente los núcleos de participación, el primero de ellos con carácter directivo (comisiones, consejos), integrados por representantes de las insti

tuciones político-administrativas a coordinarse, con facultades para aprobar o modificar las consideraciones técnicas propuestas. El segundo núcleo (comités técnicos), se integra con personal permanente, proveniente de las instituciones a coordinarse e independientes en su mayoría, con facultades para analizar la viabilidad técnica de los servicios a coordinarse. Para tal efecto, se han creado las Comisiones Intersecretariales de la Reforma Administrativa (CIRAS) y Comités Técnicos Intersecretariales de Coordinación ---- (CTIC), para formar una administración pública funcional y permitir igualmente la renovación y actualización de los sistemas administrativos, para adecuarlos en relación a las nuevas necesidades de la acción administrativa.

Conviene considerar también, como ya lo mencionamos, que la coordinación administrativa, como la reforma administrativa, son dos procesos administrativos que deben situarse bajo la "tutela", directa o indirecta, del Poder Ejecutivo, para que dicho mecanismo se convierta en un medio eficaz de transformación, de los sistemas y estructuras (atrofiadas u obsoletas) de la administración pública. Además, la funcionalidad de los mecanismos permitirá el establecimiento de una mayor interacción funcional entre las diferentes áreas administrativas e instituciones público-administrativas, logrando así mayor coherencia entre la decisión política, el proceso administrativo y el ejercicio de la acción pública.

Así la coordinación administrativa, es la actividad que no va a permitir ser buenos o malos administradores.

En los Estados Unidos Mexicanos se están --fraccionando competencias sin realizar una efectiva coordinación enlazada a través de la planea

ción; si se logra una coordinación, se ganará la batalla contra el subdesarrollo administrativo, pero a este problema se presenta el de los cambios de personal en función a los cambios políticos.

Asimismo, en la administración pública mexicana, existe una proliferación de organismos - coordinadores, que coordinan por medio del organismo matriz a otros que actúan en su mismo ámbito, convirtiéndose en "cabeza" de un área de un sector, v.gr. A.U.S.A., SIDERMEX.

CAPITULO SEXTO
DOS CASOS PRACTICOS

Sumario

1) <u>El Gobierno Federal y Astilleros Unidos S.A.</u> -	
69. a) <u>Antecedentes.</u> -	70. b) <u>Desarrollo.</u> -
71. c) <u>Conclusiones provisionarias.</u> -	2) <u>SIDERMEX.</u> 72.
a) <u>Antecedentes.</u> -	73. b) <u>Desarrollo.</u> 74. c) -
<u>Conclusiones provisionarias.</u>	

1^{er} CASO PRACTICO

EL GOBIERNO FEDERAL Y ASTILLEROS UNIDOS S.A.

69. a) Antecedentes. - Este subtema compacta siete, que veremos a continuación:

1.- El Poder Ejecutivo expide el acuerdo presidencial número 2330 (inédito), de fecha 14 de enero de 1972, por el cual encarga, bajo la coordinación técnica de la Secretaría de Marina y el apoyo financiero del Banco Nacional de Fomento Cooperativo S.A. de C.V., la construcción de 500 embarcaciones de tipo pesquero.

2.- El Ejecutivo Federal, por decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de octubre de 1972, dispone como Dependencia coordinadora a la Secretaría de Marina en el orden técnico operacional de varios astilleros y a cuyo conjunto de nomina "Astilleros Unidos S.A." (AUSA); encargándole la ejecución del programa de construcción y reparación a que se refiere el acuerdo presiden-

cial número 2330.

3.- La escritura constitutiva de Astilleros Unidos S.A. de fecha 24 de septiembre de 1974, - faculta a esta sociedad a coordinar a las empresas del sector público.

4.- El 29 de diciembre de 1976, se publica en el Diario Oficial, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.).

5.- El 17 de enero de 1977, se publica en el Diario Oficial, el primero de los decretos de sectorización.

6.- Se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, - en el Diario Oficial del 27 de abril de 1977.

7.- Por decreto publicado en el Diario Oficial del 10. de marzo de 1978, se crea la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, derogando expresamente el decreto a que se refiere el antecedente dos y pretende incorporar la totalidad de las acciones del Gobierno Federal a una "holding pública", ordenando además la aportación de acciones cuya titularidad la ejerce el Banco Nacional de Fomento Cooperativo S.A. de C.V. (BANFOCO).

70. b) Desarrollo. - Por acuerdo presidencial de fecha 14 de enero de 1972, se dispuso un programa de construcción de 500 embarcaciones, destinadas a la captura de camarón y de otras especies de pesca, mediante financiamiento canalizado por conducto de BANFOCO, con la supervisión técnica de la Secretaría de Marina y que de acuerdo al decreto de fecha 14 de septiembre de 1972 (D.O. del 20 de octubre de 1972), el programa en cues-

ti^on y la reparaci^on de los barcos fue encomenda da a AUSA, seg^un el art^oculo 1o., p^orrafo segun do de dicho decreto; coordinando sus actividades la Secretar^o de Marina y la Comisi^on Nacional de la Industria Naval, creada en este mismo de creto en su art^oculo 12o.; Sociedad An^onima que comprende los astilleros nacionales de Tampico, Coatzacoalcos y los de los establecimientos nava les de las empresas paraestatales, tales como, - Astilleros Veracruz S.A., Astilleros Unidos del Pac^ofico S.A., adem^{as} del Dique Seco de Salina - Cruz.

Excluyendo de esa operaci^on a los astille-- ros que operan en la Secretar^o de Marina, los - cuales quedar^{an} a cargo de los directores loca-- les, nombrados por el titular del Ramo, con las funciones que les asignen en el Reglamento Inter-- rior de la Dependencia y, las que se^{na}le el pro-- pio Secretario, dentro de sus atribuciones.

AUSA, por escritura n^omero 23,254 protocoli zada el 24 de septiembre de 1974, en el Volumen 454, por el Notario 132 del Distrito Federal, - dio forma a una sociedad de participaci^on esta-- tal mayoritaria, mediante un contrato celebrado entre el Gobierno Federal y cuatro personas f^osi cas, previ^{en}dose acciones serie "A" por un valor de \$ 10'200,000.00 y una serie "B" por un valor de \$ 9'800,000.00, integr^{an}dose la serie "B" con \$ 9'796,000.00 por el Gobierno Federal y ----- \$ 1,000.00 por cada una de las personas f^osicas contratantes.

Interesa pues, el estudio de las cl^ousulas referentes al objeto social de AUSA. Seg^un el - art^oculo 2o. de los estatutos, la Sociedad ten-- dr^o por objeto:

"a).- Operar como sociedad tenedora de ac--

ciones o de partes sociales de empresas del sector público dedicadas a actividades propias o relacionadas con la industria naval y la industria auxiliar a la naval, tales como la fabricación de maquinaria, refacciones y equipos, la construcción y reparación de naves y el aprovechamiento de recursos naturales del mar".

"(...)

"c).- Operar como órgano coordinador, técnico y operacional, de las empresas del sector público dedicadas a las actividades señaladas en el inciso a)".

De este modo, por un acto contractual de derecho privado, una sociedad mercantil tiene por objeto, no sólo la tenencia de las acciones o partes sociales de las empresas paraestatales que el decreto de 1972 "sectorizaba", bajo la coordinación de la Secretaría de Marina, sino el ejercicio preciso de la facultad de coordinación de las mismas empresas, coordinación atribuida expresamente a un órgano público por el derecho vigente.

Sin acto alguno del Gobierno Federal, sin que siquiera surja claramente en la escritura la base jurídica de la personalidad del Subdirector General de Crédito que comparece en su representación, una Dependencia, la Secretaría de Marina, ve transferida "fuera del centro" la facultad de coordinación que le atribuye el decreto publicado el 20 de octubre de 1972 en el Diario Oficial.

El decreto de 1972 atribuía a la Secretaría de Marina una facultad-deber:

"Artículo 1o.- La Secretaría de Marina coordinará las actividades de orden técnico y -

operacional de Astilleros de Veracruz S.A., Astilleros Unidos del Pacífico S.A., Astilleros Rodríguez S.A. y de las demás empresas de participación estatal en las que concurren circunstancias similares, para propiciar la integración de la industria naval del país.

"Para tales efectos, operarán en forma coordinada el Dique Seco de Salina Cruz, los astilleros nacionales de Tampico y Coatzacoalcos y los establecimientos navales de las empresas mencionadas en el párrafo anterior, a cuyo conjunto se le denominará convencionalmente "Astilleros Unidos", salvo referencia expresa en contrario".

"Los Astilleros Unidos ejecutarán el programa de construcción y reparación de barcos a que se refiere el Acuerdo Presidencial No. 2330, expedido el 14 de enero de 1972".

Lo hemos visto en el apartado anterior. El decreto atribuye una "porción competencial" pero ninguna personalidad jurídica al "conjunto" empresarial convencionalmente denominado "Astilleros Unidos". Así, el contrato de sociedad anónima convierte a las empresas, que el decreto ordenaba coordinar a la Secretaría de Marina, en filiales de una sociedad mercantil que se propone una manifiesta usurpación de facultades públicas centralizadas, es decir, las facultades de coordinación atribuidas expresa y preceptivamente por una ley material (decreto) a la Secretaría de Marina y a la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval (arts. 1o., 12, 14 y siguientes del decreto de 1972).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que crea los "cabezas de sector", -

4-0027169

les atribuye facultades privativas, y no-privativas, y dentro de las primeras se encuentra la de coordinar las entidades de su sector de acuerdo al artículo 2o. del acuerdo de 13 de enero de -- 1977. Y a raíz de la magnitud cualitativa y -- cuantitativa de las facultades del "Coordinador" se comprende porqué el ejercicio de dicha facultad no es delegable. Asimismo, proveyendo la - ejecución de los artículos 50 y siguientes de la L.O.A.P.F. el Ejecutivo Federal, dicta un acuerdo de Sectorización, en el cual la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) es titular de las entidades tales como, Astilleros de Veracruz S.A., Astilleros Rodríguez S.A., Astilleros Unidos S.A., Astilleros del Pacífico S.A., Construcciones Navales de Guaymas S.A., Fideicomisos para la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval; entidades subrayadas que son propiedad mayoritaria de BANFOCO, mientras que - las restantes Instituciones tienen como titular de su accionariado mayoritario al Gobierno Federal.

Posteriormente se publica el Reglamento Interior de SEPAFIN, el cual confirmando el criterio de la Constitución Política, de la L.O.A.P.F. y del acuerdo de sectorización, determina competencias expresas del "cabeza de sector", cumpliendo así con las metas formales inmediatas de la Reforma Administrativa, emprendida por la administración para el período 1976-1982. Y si--- guiendo la flexibilidad del artículo 16 de la -- L.O.A.P.F., se faculta la delegación de cualesquiera de sus facultades (del "cabeza de sec--- tor"), excepto aquellas que por disposición del reglamento interior, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. De este modo, el Reglamento Interior de la SEPAFIN contiene un artículo que enumera las facultades no-delegables del Secretario, entre las cuales se encuentra la

de coordinar y evaluar la política de su sector correspondiente.

Finalmente, se publica en el Diario Oficial del 1o. de marzo de 1978, un Decreto que crea la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval; que deroga expresamente al decreto de 14 de septiembre de 1972, publicado en el Diario Oficial del 20 de octubre de 1972; que hace en sus considerandos la historia de los esfuerzos de coordinación de la industria naval emprendidos desde el acuerdo presidencial número 2330 de enero de 1972; la parte resolutive reorganiza la Comisión Coordinadora prevista desde 1972; especifica las facultades sectoriales de la Administración Centralizada, y decreta la aportación de las acciones que tiene el Gobierno Federal en este sector paraestatal "a la empresa de participación estatal mayoritaria Astilleros Unidos S.A." (artículo 3o. párrafo segundo de los transitorios), así como la extinción del Fideicomiso para la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, la última de las instituciones paraestatales del sector incluido en el apartado F) del artículo 1o. del acuerdo presidencial publicado en el D.O. de 17 de enero de 1977.

Puede extraerse de lo antes mencionado, y en especial del decreto de 23 de febrero de 1978, lo siguiente: la facultad de coordinación no-delegable del sector se mantiene en la Administración Pública Centralizada transfiriéndose, de la Secretaría de Marina a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y al Departamento de Pesca (apartado P, artículo 4o., de acuerdo de 1977); la derogación expresa del decreto de 1972 no hace desaparecer las graves irregularidades jurídicas de la escritura constitutiva de AUSA; más aun, la contradicción entre la facultad no-delegable de coordinación atribuida por las re--

glas de la Reforma Administrativa a los "cabezas de sector" (en este caso práctico a SEPAFIN), y el carácter de órgano coordinador de las empresas del sector público (estatutos de AUSA, artículo 2o.) preceptuado por la escritura de 1974, configura la imposibilidad jurídica de este objeto principal de la sociedad.

Así también, cabe manifestar al respecto, - las siguientes:

71. c) Conclusiones provisionarias.- Cabe visualizar cinco:

1.- De acuerdo al criterio constitucional, las entidades paraestatales, configuran una persona jurídica menor, liberada de la supremacía jerárquica del Gobierno Federal, cualesquiera - que sea su forma y estructura.

2.- Existe una distribución de negocios entre los órganos de la Administración Pública Centralizada, que tiene lugar mediante asignación expresa, que supone que los órganos destinatarios tienen el deber jurídico de cumplir con ellos, con el principio de derecho público que es la no-delegación de competencias, salvo lo -- previsto por el artículo 16 de la L.O.A.P.F.

3.- Dicha delegación debe ser discrecional, pero no arbitraria; la facultad es indelegable - al tratarse de coordinar su sector, ya que el Reglamento Interior de cada Dependencia así lo señala. Siendo ilegal por ejemplo, la transferencia de facultades de una Dependencia a una entidad paraestatal.

4.- Por su parte, la escritura de AUSA tiene un objeto contrario al derecho público vigen-

te, y a las reglas jurídicas, tipificándose así actos ilícitos, por lo que procede disolver y liquidar esta sociedad mercantil.

5.- La transferencia que ordena el decreto de 1978 es imposible, ya que es una obligación - sin destinatario, en virtud de que la aportación sólo puede cumplirse respecto de las acciones cuyo propietario es el Gobierno Federal, pero no - en las acciones cuya titularidad la ejerce una - Institución de Crédito.

2º CASO PRACTICO

SIDERMEX

72. a) Antecedentes.-

1.- Se crea la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (D.O. 1o. de junio de --- 1972).

2.- El 29 de diciembre de 1976, se publica en el D.O. la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.- El 17 de enero de 1977, se publica en el D.O., el primero de los decretos de sectorización.

4.- El 22 de junio de 1977, es designado el Sr. Leypen Garay, como Vicepresidente Ejecutivo del Consejo de Administración, con facultades para coordinar las tareas productivas, de tres entidades paraestatales (AHMSA, FUNDSA, SICARTSA).

5.- El 2 de febrero de 1978, es nombrado el funcionario anterior, Director del grupo SIDERMEX, para que las decisiones sean acordes con la política llevada por el Gobierno Federal en materia siderúrgica.

6.- El 10 de abril de 1978, se publica en el D.O. otro decreto de sectorización.

7.- Se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, en el D.O. del 27 de abril de 1978.

8.- El 18 de mayo de 1978, se da por hecho que en breve se realice la integración total y -

plena del sector siderúrgico. Las tres empresas del Estado: SICARTSA, AHMSA y Fundidora Monterrey, se fusionarán para dar paso a la empresa siderúrgica mexicana SIDERMEX, lo que permitirá el desarrollo integral de este importante sector.

73. b) Desarrollo.- Se crea la Comisión Intersecretarial, integrada por el Secretario de Patrimonio Nacional, el Subsecretario de Recursos Renovables de la citada Secretaría, y un representante de Industria y Comercio, de Hacienda, de la Presidencia y uno más de Nacional Financiera (1972), la cual da vida a la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, que coordinará tanto el sector privado como el público, encargado de las actividades en materia de exploración y explotación de minerales de hierro, carbón y coque.

Los propósitos de esta Comisión consistían en: coordinar los programas de producción con los planes de expansión de las empresas dedicadas a la industria siderúrgica; actuar como órgano asesor del Ejecutivo Federal; atender y opinar sobre las facultades y consultas que formule el Ejecutivo respecto de la industria del acero; proporcionar asesoría en la investigación; coordinar el desarrollo en la tecnología, elaborar, actualizar planes de desarrollo y establecer nuevas plantas siderúrgicas en el país.

El Comité Técnico, está formado por representantes de: Altos Hornos de México, Fundidora de Hierro y Acero Monterrey S.A., Hojalata y Lámina S.A., Tubos de Acero de México S.A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, y Cámara Nacional de la Industria de Hierro y Acero.

Se publica en el D.O. la L.O.A.P.F., que da

nacimiento formal al "coordinador del sector", - institución que planeará, evaluará las entidades que por acuerdo presidencial se agrupen, bajo su coordinación. Esta ley se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial; se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir - por cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar las entidades, las empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial a su cargo.

Precisamente para cumplir estas finalidades se publica en el D.O. del 17 de enero de 1977, - el acuerdo por el que las entidades, Altos Hornos de México S.A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas S.A. se agrupan en el sector de la - Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, - para el efecto de que las relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de esta Secretaría de Estado y así en el artículo 1o. inciso f) del decreto de sectorización y en cumplimiento del artículo 50 de la L.O.A.P.F., se determina que SEPAFIN es titular de las entidades que conforman el grupo SIDERMEX.

Aunado a este decreto, posteriormente, el - titular de SEPAFIN, designa un Vicepresidente - del Consejo de Administración, dándole facultades para coordinar el sector siderúrgico nacional, poniendo en manos esta operación de un funcionario que cuenta con formación administrativa y manejo de la economía, teniendo por idea fundamental el establecer y dividir adecuadamente el mando, aprovechando los insumos y diversificar - la producción de las plantas bajo su responsabilidad, todo esto para el efecto de racionalizar el funcionamiento de las mismas.

Así y en base al desarrollo industrial del país, se da y se integra el grupo siderúrgico de nominado Fundidora Monterrey, la cual junto con las anteriores entidades conforman la trilogía - denominada SIDERMEX, entidad que muy pronto se - constituirá administrativamente y jurídicamente. Por este motivo, el acuerdo de sectorización del 10 de abril de 1978 agrupa a Fundidora Monterrey de conformidad a los lineamientos y metas requeridas y en cumplimiento de los objetivos nacionales, bajo la coordinación de SEPAFIN.

El 27 de abril de 1978, se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, determinando competencias - privativas del "cabeza de sector"; de este modo, el artículo 4o. del reglamento en sus XIX fracciones, determina las facultades no delegables - del Secretario, entre las cuales se encuentra el "I.- Fijar y dirigir la política de la Secretaría y coordinar y evaluar en los términos de la legislación aplicable, la del sector correspondiente".

Conforme al criterio del Ejecutivo Federal y en base al grado de perfección que se necesita en la toma de decisiones en el sector siderúrgico es nombrado el señor Leypen Garay, Director - de Sidermex, agrupando en una sola persona la de - cisión de las tres empresas filiales que conforman esta industria; subsecuentemente, este director nombra a sus subalternos, los cuales de --- igual manera tendrán bajo su cargo la dirección por rama de especialización de las tres empresas que conforman el grupo Sidermex, para que sus de - cisiones sean similares.

Hasta la fecha, e independientemente de los problemas, laborales, técnicos, políticos, de - producción, de materias primas, de exportación,

precios, SIDERMEX se enfrenta al problema mayor que es el de constituirse jurídicamente y administrativamente, pero con responsabilidad, salvando de igual manera las reglas jurídicas de la Reforma Administrativa Mexicana.

74. c) Conclusiones provisionarias.-

1.- Son válidas las mismas conclusiones a que se refiere Supra, en número 71.- inciso c), 1.-, 2.-, 3.-.

2.- Al Director del grupo SIDERMEX, de acuerdo a la política marcada por el Ejecutivo Federal, se le han atribuido competencias exclusivas del Secretario de SEPAFIN.

3.- Al crearse SIDERMEX como entidad jurídicamente válida se debe cuidar que dentro de su escritura constitutiva se salven las reglas jurídicas marcadas por la reforma administrativa, para no usurpar facultades que se han atribuido a los "cabezas de sector".

75. Subcoordinación.- De acuerdo al criterio seguido en el primer caso práctico de este trabajo, A.U.S.A. es una empresa paraestatal que detenta facultades cuya titularidad la ejerce el Secretario del ramo respectivo; ahora bien, para salvar esta situación, el Gobierno Federal ha establecido un criterio, que es el siguiente:

Tomando en consideración las facultades no-delegables del Secretario o Jefe del Departamento Administrativo, como lo es la de coordinar, planear y evaluar, la operación de su sector, conforme al criterio de la L.O.A.P.F. (art. 51), donde se establece que las entidades de la admi-

nistración pública paraestatal se agruparán por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizaren a través de la - Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, y en base a esta regla general, a criterio - del Gobierno Federal, no se opone a que otra persona jurídica (AUSA) "coadyuve" a coordinar la - operación del sector por ramos de actividad. 41/

En este sentido, se propone crear la figura de subcoordinación que normativamente no existe, señalando que a raíz del tamaño y complejidad - del sector, como lo es el industrial, el coordinador del mismo, utilizando un criterio subsectorial debe auxiliarse de la o las personas que - considere conveniente para coordinar y evaluar - la operación del subsector determinado, señalando que esto permitirá organizar internamente su dependencia, para que pueda desarrollar adecuadamente sus funciones, independientemente del tamaño o complejidad de su respectivo sector administrativo.

En otras palabras, según la intención que - se desprende del estudio del primer caso práctico, el Gobierno Federal busca crear un mecanismo que coadyuve con el "cabeza de sector" a la coordinación de la operación de las entidades que le corresponden.

41/ Documento inédito, de fecha 27 de septiembre de - 1978, formulado por la Coord. de Estudios Administrativos, pág. 5.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA.- La reforma administrativa, de los Estados Unidos Mexicanos, es un ejemplo de carácter mundial en esta materia; base de esta reorganización es el Ejecutivo Federal, que busca responder eficazmente a los problemas que la evolución ha generado, al mismo tiempo que propone garantizar un futuro prometedor, mediante la gestión de nuestros recursos, buscando de este modo los fines socioeconómicos propios del país. 42/

SEGUNDA.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, logró realizar cambios macroestructurales que reclamaba con urgencia la administración pública y que constituyen el arranque hacia una organización administrativa más racional, dentro de los instrumentos necesarios para garantizar la eficacia y eficiencia de la administración.

TERCERA.- De las tres formas de organización administrativa tratada en este trabajo, la que merece más atención por parte del Gobierno Federal es la desconcentración administrativa, ya que requiere de un régimen jurídico propio, que regule su función; debiendo ser ésta una total desconcentración y no solamente desconcentración de procedimientos y decisiones, o mera delegación de facultades, sino también de elementos materiales y económicos, esto para llevar a cabo una auténtica desconcentración en lo administrativo.

42/ LEEMANS F., Arne, Cómo Reformar la Administración Pública, criterio tomado de las conclusiones, pág. 227.

CUARTA.- La innovación más trascendental de la reforma administrativa lo constituye la sectorización, la cual pretende lograr la coherencia operativa y evitar duplicaciones y contradicciones; así el Secretario de Estado o Jefe de Departamento se convierte en "cabeza de sector", al cual se le otorgan facultades para promover e instrumentar las reformas administrativas, que sean necesarias a las entidades paraestatales bajo su control. En este sentido, a iniciativa del coordinador del sector se pueden liquidar, fusionar o crear entidades que cumplan o no, con sus fines o sean contrarias a las reglas jurídicas.

QUINTA.- Es necesario impulsar una administración pública más eficaz y honesta; combatir las decisiones lentas e imprimir una mayor celeridad a la administración pública; combatir las incongruencias que existen a falta de elementos legales y más que nada, lograr un mejor sistema de información, para una mejor toma de decisiones, para satisfacer de una forma idónea los intereses colectivos; es menester pues la creación de mecanismo más propios para lograr una mejor coordinación a través de la suma de esfuerzos, de recursos humanos y de los órganos con que cuenta la administración pública, en busca de un objetivo común.

SEXTA.- La creación de organismos coordinadores, que se convierten en "cabezas de empresas filiales", en un fenómeno que se presenta por primera vez, en la administración pública mexicana, pero escapando hasta hoy a las reglas jurídicas establecidas por la reforma administrativa, las cuales carecen de adecuada constitucionalización, (salvo lo previsto en el artículo 93 constitucional).

SEPTIMA.- La organización administrativa por ramas de especialización en los órganos centrales y descentralizados, da la posibilidad de crear Departamentos Administrativos, que técnicamente ayudarán a la evolución política, económica y social del país, circunstancia tal que el Gobierno Federal debería apoyar, para que se formen e incrementen estos tipos de órganos centrales.

Dentro del campo de las relaciones intraadministrativas e interadministrativas, enmarcadas en el campo de la reforma administrativa, es necesario se busque en los Estados Unidos Mexicanos, salvar la eficacia y eficiencia de la administración pública. Sin dejar de sectorizar y coordinar decisiones, es necesario respetar la especialidad de las instituciones 43/, para que con una sectorización apoyada en una intensa coordinación, se permita tomar aquéllas con una mayor responsabilidad y flexibilidad.

43/ MASPETIOL Roland, et LAROQUE Pierre, La Tutelle Administrative, pág. 338.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Instrumentos de trabajo fundamentales:

A) DOCTRINA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Bancario, - Ediciones Porrúa, México, 1978, 511 páginas.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ediciones Porrúa, - México, 1979, 605 páginas.
- 3.- ALTAMIRA, Pedro Guillermo, Curso de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos - Aires, 1976, 2000 páginas.
- 4.- ALESSI, Renato, Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera Edición, traducción del italiano, Bosch Casa Editorial S.A., Barcelona, 1976, 374 páginas.
- 5.- ALVAREZ GENDIN, Sabino, Tratado General Derecho Administrativo, Tomo I, Bosch Casa - Editorial S.A., Barcelona, 1977, 316 páginas.
- 6.- BLANCO Y TELLA, Luis y GONZALEZ NAVARRO, - Francisco, Organización y Procedimiento Administrativo, Edición Montecorvo S.A., Madrid, 1975, 437 páginas.
- 7.- BREWER CARIAS, Allan R., Introducción al estudio de la organización administrativa Venezolana, Colección Monografías Administrativas Número 1, Primera Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, 135 páginas.

- 8.- CARRILLO CASTRO, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, I.N.A.P., México 1975, Vigésimo Aniversario, Segunda Edición, 155 páginas.
- 9.- CORTIÑAS-PELAEZ, León, Las Ciencias administrativas en América Latina, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1972, 124 páginas.
- 10.- CORTIÑAS-PELAEZ, León, Derecho administrativo comunitario Latinoamericano, México, Revista Latinoamericana de administración pública, Número 7, 1978, 7-70 páginas.
- 11.- CORTIÑAS-PELAEZ, León, Curso de Derecho Administrativo, Acatlán; 1978 notas.
- 12.- ESCOLA, Héctor Jorge, Tratado General del Procedimiento Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975, 500 páginas.
- 13.- ENTRENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, 718 páginas.
- 14.- GARCIA ORTIZ, María Teresa, TESIS, Régimen y Naturaleza de las Comisiones Intersecretariales. U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1976, 212 páginas.
- 15.- GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Vol. II, Abelado-Perrot, Buenos Aires, 766 páginas.
- 16.- FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal La nueva estructura, Editorial Porrúa S.A., México, 1979, 679 páginas.

- 17.- LAUBADÈRE, André de. Traite élémentaire de Droit Administratif, Tomo I, Sixieme Edition, Paris, 1975, 467 páginas.
- 18.- LEEMANS F., Arne, Cómo Reformar la Administración Pública, Primera Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, - 389 páginas.
- 18 bis.- MASPETIOL Roland et LAROQUE Pierre, La Tutelle Administrative, Librairie de Recueil Sirey S.A., París, 1930, 402 páginas.
- 19.- MARIENHOFF S., Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Abelado-Perrot, Buenos Aires, 766 páginas.
- 20.- MENDEZ, Aparicio, La centralización I, Ediciones A.M. Fernández, Montevideo, 267 páginas.
- 21.- MENDEZ, Aparicio, La Jerarquía, Ediciones - A.M. Fernández, Montevideo, 168 páginas.
- 22.- MENDEZ, Aparicio, La Teoría del Organo, Ediciones A.M. Fernández, Montevideo, 179 páginas.
- 23.- SAYAGUEZ-LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Montevideo, 1963, - 580 páginas.
- 24.- SAYAGUEZ-LASO, Enrique, Homenaje al Profesor, Perspectivas del Derecho Público, en la mitad del Siglo XX. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, Tomo IV, 1309 páginas y Tomo V, 1035 páginas.

- 25.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo I, Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977, 720 páginas.
- 26.- VILLAR PALASI, José Luis, Apuntes de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, 1977, - 228 páginas.

B) TEXTOS

- 27.- BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, - 220 páginas.
- 28.- COORDINACION ADMINISTRATIVA, Colección de - Seminarios Número 6, Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos, 374 páginas.
- 29.- DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA, Colección de Seminarios Número 1, Secretaría de la -- Presidencia, Coordinación de Estudios Administrativos, 521 páginas.
- 30.- MARTINEZ SILVA, Mario, Diccionario de Política y Administración, A.F. Ideas-Técnicas, Editorial Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Primera Edición, 596 páginas.
- 31.- REGLAMENTOS DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978, 484 páginas.

- 32.- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, Ediciones I.N.A.P. Números 31-32, México, 1977, - 191 páginas.
- 33.- URISTEGUI MIRANDA, Francisco, Coordinación Administrativa, Centro de Documentación de la Presidencia de la República, 55 páginas.

INDICE DE CONCEPTOS (*)

Autarquía	.....	12-25
Autonomía	.....	12-25
Autonomía orgánica	.....	50-69
Autonomía técnica	.....	50-70
Cargo	.....	2-9
Centralización	.....	13-28
Comisión Intersecretarial	.....	40-48
Competencia	.....	5-15
Coordinación	.....	57-84
Delegación	.....	7-19
Delegación de firma	.....	9-20
Delegación de competencia	.....	10-21
Descentralización	.....	50-67
Desconcentración	.....	44-52
Estado Federal	.....	11-24
Estado Unitario	.....	11-24
Fideicomiso Público	.....	54-75
Grado	.....	3-11
Jerarquía	.....	3-10
Línea	.....	3-11
Organo	.....	2-8
Sistema Orgánico	.....	11-25
Teoría del Organo	.....	1-7
Tutela Administrativa	.....	56-80

(*) El primer número corresponde al párrafo y el segundo, al número de página.

INDICE POR NOMBRES (*)

Acuerdos de Sectorización	56-81
Administración pública paraestatal ...	51-70
Centralización:	
-diferencias con la descentraliza <u>ci</u> ón	42-49
-diferencias con la desconcentra <u>ci</u> ón	43-51
-como forma de organización	12-25
-imperfecta	13-28
-su integración	14-29
-perfecta	13-28
Competencia:	
-características	10-21
-etimología	5-14
-no privativa	6-16
-privativa	6-16
-sus limitaciones	10-22
Comisiones Internacionales	40-49
Comisión Intersecretarial:	
-modalidad	40-49
-permanente	40-49
-transitoria	40-49
Comisiones Intersecretariales de Refor <u>ma</u> Administrativa	68-94
Comités Técnicos Intersecretariales de Coordinación	68-94
Concentración funcional	4-12
Consejo de Ministros	16-30

(*) El primer número corresponde al párrafo y el segundo, al número de página.

Coordinación:

-como proceso administrativo ...	58-87
-directa o jerárquica	59-88
-indirecta	62-89
-intelectual	62-89
-material o estructural	61-89
-por anexión	63-89
-por sistemas	64-90

Coordinador:

-sus facultades como "cabeza de sector"	56-81
---	-------

Delegación:

-consecuencias jurídicas	8-19
-de competencia	10-21
-diferencias con la desconcentra ción	47-60
-sus partes	7-19

Descentralización:

-como forma de organización	12-25
-diferencias con la desconcentra ción	49-64
-su integración	51-70
-en grado de autonomía	56 bis-83

Desconcentración:

-como relación interadministrati va	10-22
-diferencias con la delegación..	47-61
-sus bases jurídicas	45-56
-su clasificación	46-57
-programada	45-54
-casi nula	46-58
-explícita	46-59
-funcional	46-59

-implícita	46-58
-mixta	46-60
-nula	46-58
Departamentos Administrativos	35-46
Empresas de participación estatal:	
-mayoritaria	53-73
-minoritaria	53-75
Facultades de los titulares de los organismos desconcentrados	48-62
Fideicomisos:	
-elementos	54-75
-objeto	54-76
Instituciones Nacionales de Crédito ..	53-73
Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas	53-74
Jerarquía:	
-concepción objetiva	3-11
-concepción subjetiva	3-11
-concepción técnica	3-11
-consecuencias	3-12
-elementos	3-12
-en la doctrina	3-10
-origen	3-10
Ley General de Deuda Pública	54-76
Ley de Secretarías y Departamentos de Estado	18-33
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	54-76
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	6-15

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	37-47
Macrocoordinación	57-86
Microcoordinación	57-85
Modalidades de organización	12-25
Municipio	52-72
Niveles de decisión	68-92
Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito	53-74
Organismos descentralizados:	
-por región	52-72
-por servicio	52-72
-tripartitas	56 bis-83
Organo:	
-etimología	2-8
-elementos	2-9
-sus concepciones	2-9
Paralelismo de las formas	7-20
Presidencia de la República	15-30
Poder de mando	4-13
Potestades o poderes jurídicos	4-13
Procesos de coordinación	65-91
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	39-48
Procuraduría General de la República.	38-47
Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado	17-32

Secretarías de Estado:

-modificaciones	17-32
Sectores de la administración pública.	55-77
Sectorización	56-80
Subcoordinación	75-106
Teoría General de la centralización- descentralización	12-26
Tutela	56-80

INDICE GENERAL SISTEMATICODE LAS RELACIONES INTRAADMINISTRATIVAS E INTERAD
MINISTRATIVAS

(Dos enfoques de la Reforma Administrativa)

Pág.

Parte Introdutoria 1

PRIMERA PARTE

DE LAS RELACIONES INTRAADMINISTRATIVAS

(O dentro de la misma institución adminis-
trativa)CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES DE ORGANIZACION Y COMPETENCIA

I) TEORIA DEL ORGANO

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1. Noción | 7 |
| 2. El elemento órgano | 8 |

II) LA JERARQUIA

- | | |
|--------------------------------------|----|
| 3. Noción | 10 |
| 4. Los elementos de la jerarquía ... | 12 |

III) LA COMPETENCIA

- | | |
|---|----|
| 5. Noción | 14 |
| 6. Competencia privativa y no priva-
tiva en los reglamentos interio-
res de la administración pública
federal | 15 |

IV)	LA DELEGACION	
	7. Noción	19
	8. Consecuencias jurídicas	19
	9. Delegación de firma	20
	10. Delegación de competencia	21
V)	SISTEMAS ORGANICOS	
	11. Noción	24
	12. Dos modalidades de organización.	25

CAPITULO SEGUNDO

LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

VI)	LA CENTRALIZACION	
	13. Noción	28
	14. La integración de la actual administración pública centralizada.	29
	15. a) Presidencia de la República..	30
	16. b) Consejo de Ministros	30
	17. c) Secretarías de Estado	32
	18. Modificaciones de las dependencias y departamentos administrativos en la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal..	33
	19. Secretaría de Gobernación	34
	20. Secretaría de Relaciones Exteriores	36
	21. Secretaría de la Defensa Nacional	36
	22. Secretaría de Marina	37
	23. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	37
	24. Secretaría de Programación y Presupuesto	38

25. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	39
26. Secretaría de Comercio	39
27. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	40
28. Secretaría de Comunicaciones y Transportes	41
29. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	42
30. Secretaría de Educación Pública.	42
31. Secretaría de Salubridad y Asistencia	43
32. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	44
33. Secretaría de la Reforma Agraria	45
34. Secretaría de Turismo	45
35. d) Departamentos Administrativos	46
36. Departamento de Pesca	46
37. Departamento del Distrito Federal	47
38. e) Procuraduría General de la República	47
39. f) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	48
40. g) Comisiones Intersecretariales	48
41. h) Organismos desconcentrados ..	49
42. Diferencias esquemáticas entre la centralización y la descentralización	49
43. Diferencias esquemáticas entre la centralización y la desconcentración	51

CAPITULO TERCERO

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

VII)	LA DESCONCENTRACION	
	44. Noción	52
	45. El actual programa de desconcentración	54
	46. Clasificación de la desconcentración administrativa según el criterio de los reglamentos interiores de la administración pública federal	57
	47. La delegación y la desconcentración	60
	48. Facultades de los titulares de los organismos desconcentrados..	62
	49. Diferencias esquemáticas entre la descentralización y la desconcentración	64

SEGUNDA PARTEDE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS
(0 entre distintas instituciones administrativas)CAPITULO CUARTO

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

VIII) LA DESCENTRALIZACION

50. Noción	67
51. La actual administración pública paraestatal	70
52. a) Los organismos descentralizados	71
53. b) Las empresas de participación estatal	72
54. c) Fideicomisos	75
55. Los sectores de la administración pública	77
56. La sectorización	80
56 bis. Organismos descentralizados tripartitas	83

CAPITULO QUINTO

LA COORDINACION ADMINISTRATIVA

IX) LA COORDINACION

57. Noción	84
58. La coordinación como proceso administrativo	87
59. a) La coordinación directa o jerárquica	88
60. b) La coordinación indirecta ...	88

61. c) La coordinación material o es	
structural	89
62. d) La coordinación intelectual..	89
63. e) La coordinación por anexión..	89
64. f) La coordinación por los siste	
mas	90
65. Procesos de coordinación	91
66. a) Primer proceso de coordina---	
ción funcional	91
67. b) Segundo proceso de coordina---	
ción funcional	91
68. c) Tercer proceso de coordina---	
ción sistemático	91

CAPITULO SEXTO

DOS CASOS PRACTICOS

Primer caso práctico: El Gobierno Federal
y Astilleros Unidos
S.A.

69. a) Antecedentes	96
70. b) Desarrollo	97
71. c) Conclusiones provisionarias	103

Segundo caso práctico: Sidermex.

72. a) Antecedentes	105
73. b) Desarrollo	106
74. c) Conclusiones provisionarias	109
75. Subcoordinación administrativa..	109

Pág.

CONCLUSIONES GENERALES	111
BIBLIOGRAFIA GENERAL	114
INDICE POR CONCEPTOS	119
INDICE POR NOMBRES	120
INDICE GENERAL SISTEMATICO	125
ESQUEMA	132

O R G A N O

J E R A R Q U I A

C O M P E T E N C I A

COMPETENCIA PRIVADA (NO DELEGABLE)	COMPETENCIA NO PRIVADA (DELEGABLE)
DELEGACION DE FIRMA (A LA PERSONA)	DELEGACION DE COMPETENCIA (AL ORGANO)

C E N T R A L I Z A C I O N
A D M I N I S T R A T I V A

D E S C O N C E N T R A C I O N
A D M I N I S T R A T I V A

S . P . P .

S . H . C . P .

D . D . F . S . G . S . R . E . S . D . N . S . M . S . C . S . A . R . H . S . C . T . S E P A F I N S . A . N . P . S . E . P . S . S . A . S . T . P . S . S . R . A . S . T . D . P .

C O O R D I N A C I O N A D M I N I S T R A T I V A

S I M B O L O G I A

[Solid Line]	JERARQUIA
[Dashed Line]	CENTRALIZACION
[Vertical Bars]	DESCONCENTRACION
[Dotted Line]	DESCENTRALIZACION
[Horizontal Bars]	COORDINACION
[Diagonal Bars]	SUB COORDINACION

F I D E I C O M I S O

FIDEICOMISO PARA LA SUBSCRIPCION DE ACCIONES O SEÑAL A LICITACION

E M P R E S A S D E
P A R T I C I P A C I O N E S T A T A L
M I N O R I T A R I A

A . H . D E C . S . A .
F U N D I D O R A L E R M A S A

E M P R E S A S D E
P A R T I C I P A C I O N E S T A T A L
M A Y O R I T A R I A

A S T I L L E R O S U N I D O S
S I D E M E X .

I N S T I T U T O N A C I O N A L
D E S E G U R I D A D D E L A V I D A

O R G A N I S M O S
D E S C E N T R A L I Z A D O S

I . N . S . S . U . A . M .
I N F O R M A T I C A U . A . M .
I N S T I T U T O N A C I O N A L
D E S E G U R I D A D D E L A V I D A

S e c t o r
S e p a d i n

AL SISTEMA ORGANICO