

676
25



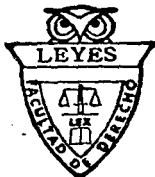
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y LA
NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANOS
DESCONCENTRADOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GUSTAVO NIEVES MONTIEL



CIUDAD UNIVERSITARIA

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE

| | |
|---------------------|----------|
| INTRODUCCION | 1 |
|---------------------|----------|

CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

| | |
|--|-----------|
| 1. QUE ES LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA | 2 |
| A) LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA COMO TECNICA ADMINISTRATIVA | 2 |
| B) LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA COMO UNA FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA | 8 |
| 2. SUS DIFERENCIAS CON LA CENTRALIZACION, LA DESCENTRALIZACION Y DELEGACION DE FACULTADES | 18 |
| LA CENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION | 18 |
| LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION | 21 |
| DELEGACION DE FACULTADES Y DESCONCENTRACION | 26 |
| 3. NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS | 30 |

CAPITULO II

LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS EN EL DERECHO MEXICANO

| | |
|--|-----------|
| 1. REGIMEN CONSTITUCIONAL (INCORPORACION) | 45 |
|--|-----------|

| | | |
|----|--|----|
| 2. | LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL | 53 |
| 3. | LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y ACUERDOS QUE CREAN ORGANOS DESCONCENTRADOS | 66 |

CAPITULO III

LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS EN MEXICO

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS EN EL DERECHO MEXICANO | 74 |
| 2. | ORGANOS DESCONCENTRADOS CON PERSONALIDAD JURIDICA | 91 |
| A) | INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA | 91 |
| B) | INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA | 100 |
| 3. | LA TRANSFORMACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE ORGANO DESCONCENTRADO A ORGANO DESCENTRALIZADO | 108 |
| | CONCLUSIONES | 119 |
| | BIBLIOGRAFIA | 127 |

INTRODUCCION

Al efectuar la investigación de este tema encontramos que la información no es abundante, ya que muchos de los administrativistas no contemplan dentro de sus obras el tema de la desconcentración administrativa y aquéllos que sí hacen referencia a esta figura, no la analizan, a mi juicio, con la amplitud que se requiere, en virtud de que se limitan a dar su opinión respecto a lo que consideran que es la desconcentración administrativa, sin explicar porqué llegan a esa determinación, ni porqué los órganos desconcentrados no son personas jurídicas sin mencionar, además, cual es la naturaleza jurídica de éstos.

Este trabajo pretende ser el inicio de una nueva idea respecto a la conceptualización de la desconcentración administrativa y de los órganos que la integran, estableciéndose como objetivos primordiales el demostrar que esta figura administrativa es en realidad una forma de organización de la administración pública equiparable a la centralización y descentralización administrativas; dar las bases que permitan determinar que los órganos desconcentrados son personas jurídicas y por último con apoyo en estas ideas proponer sistematizar la regulación de la desconcentración administrativa que, como se analizará, en el derecho mexicano no se regula adecuadamente debido a que se parte de una idea equívoca de lo que es en sí esta figura administrativa y de la posibilidad del derecho de reconocer personalidad jurídica a un órgano o no independientemente de que estos, de acuerdo a su naturaleza jurídica y en nuestra opinión, son personas jurídicas.

El desarrollo de este trabajo se puede dividir en dos grandes partes una de carácter doctrinal y la otra en la cual se estudia la regulación de la desconcentración administrativa en el derecho mexicano. En la parte doctrinal se intenta determinar la naturaleza jurídica de la desconcentración administrativa y de los órganos desconcentrados, sosteniendo una idea que se puede afirmar es contraria a la generalizada en la doctrina, en relación a negar personalidad jurídica a los órganos desconcentrados y de no reconocer a la desconcentración administrativa como una forma de organización de la administración pública, distinta a la centralización, descentralización y a la delegación de facultades. En la segunda parte se observa que el derecho mexicano no reconoce a la desconcentración como una nueva forma de organización de la administración pública federal, lo cual provoca una inadecuada regulación de la misma y a veces contradictoria al marco jurídico en general. Asimismo se verifica que en México el derecho niega generalmente personalidad jurídica a los órganos desconcentrados, siendo la excepción el INBA y el INAH, respecto los cuales se analiza su regulación con la finalidad de precisar que el reconocerles personalidad jurídica no implica que dejen de ser órganos desconcentrados para pasar a ser órganos descentralizados, resaltando que el vínculo jerárquico que los liga con un órgano de la administración pública centralizada, y que establece la relación de dependencia, es el que determina en realidad su carácter de órganos desconcentrados.

También en este trabajo se analiza a la Comisión Nacional del Agua con la intención de explicar en un caso práctico, los motivos que

conducen a determinar que este órgano desconcentrado al igual que otros es una persona jurídica.

Asimismo se analiza la transformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de órgano desconcentrado a órgano descentralizado, misma que no tuvo cambios sustanciales en su denominación, estructura, competencia y patrimonio, sin embargo ahora se le reconoce personalidad jurídica.

Se considera que los objetivos planteados al principio se han alcanzado, sin dejar de reconocer que por ir en contra de una idea generalizada en la doctrina será motivo de debate.

CAPITULO I

NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANOS

DESCONCENTRADOS

1.- QUE ES LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración administrativa es una figura del Derecho Administrativo que no se ha definido con precisión, ya que dependiendo de la posición que se adopte respecto a su naturaleza jurídica, se puede definir y considerar como centralización desconcentrada, descentralización centralizada, desconcentración central, descentralización burocrática, desconcentración administrativa, etc.

Los estudiosos del Derecho Administrativo proporcionan múltiples y diferentes definiciones de la desconcentración administrativa, mismas que podemos englobar en dos grupos; el primero en el que los estudiosos de la materia parten de la base de que la desconcentración administrativa es una técnica administrativa y el segundo grupo en el que los juristas apoyan la idea de que realmente constituye una nueva forma de organización administrativa.

A) LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA COMO TECNICA ADMINISTRATIVA

Gran número de doctrinarios considera a la desconcentración administrativa como una técnica de carácter administrativo, cuyos órganos carecen de personalidad jurídica y constituyen tan sólo una parte del órgano del cual dependen.

El maestro Andrés Serra Rojas al referirse al tema de la

desconcentración expresa: La centralización como la descentralización no se configuran con puridad, ya que existen formas administrativas que se acercan o se confunden a una y otras por ser indefinidas o la práctica obliga con frecuencia a aportar algunas atenuaciones a la centralización, dando a ciertos agentes administrativos el poder de resolver ellos mismos, en su mismo sitio, cuestiones que no es necesario remontar al ministro, dando origen a la desconcentración administrativa que consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados; en principio todos los órganos son susceptibles de un proceso de desconcentración.¹

Este autor considera a la desconcentración como un proceso que puede presentarse en cualquier órgano, siendo su origen de carácter práctico y simplemente se presenta para atenuar la centralización administrativa, niega personalidad jurídica a los órganos desconcentrados y considera que el vínculo jerárquico es un impedimento para que los órganos desconcentrados conformen una nueva forma de organización administrativa. Si admitiéramos que esta figura administrativa es una atenuación a la centralización de la administración pública, tendríamos que concluir que la desconcentración es un desplazamiento físico de competencias, es decir, que parte del órgano centralizado se desplaza dentro del territorio nacional llevando consigo una porción de su competencia, lo cual es erróneo, toda vez que la desconcentración

Cfr. SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa, 10ª. edición, México 1981, páginas 507, 508 y 509.

administrativa implica un traslado jurídico de competencias de un órgano a otro al cual no debe, por lógica jurídica, negársele personalidad jurídica, porque si se le confieren atribuciones e imponen obligaciones a título de competencia, implícitamente se le considera una persona jurídica, en virtud de que en derecho son las únicas que pueden gozar y ejercitar derechos y estar sujetas a obligaciones. Este aspecto del tema lo trataré con más amplitud al referirme a la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados.

El Doctor Gabino Fraga dice que la desconcentración administrativa ha surgido para atenuar los inconvenientes de una excesiva centralización y la define como un procedimiento técnico jurídico que consiste en la delegación de facultades de los órganos superiores en favor de órganos inferiores internos de la misma administración o en organismos externos de ella distribuidos en regiones geográficas adecuadas, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

Este eminente jurista confunde a la desconcentración administrativa con la delegación de facultades, por esta razón llega a considerar a la desconcentración como una técnica administrativa. Esta idea resulta, a nuestro juicio, inadecuada ya que son figuras administrativas totalmente diferentes.

Emilio Chuayffet Chemor define a la desconcentración administrativa como una forma específica de delegación de funciones, que supone una organización jerarquizada en la cual los órganos superiores transfieren a

los inferiores ciertas facultades de decisión, y aclara que dicha transmisión debe emanar de la ley.

Georges Vedel también señala que "... la desconcentración administrativa es una técnica de organización que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios ..."²

Estos doctrinarios consideran a la desconcentración administrativa como una técnica administrativa que consiste en el otorgamiento de facultades por parte de los órganos superiores a órganos inferiores de una misma persona jurídica, por este motivo confunden a la desconcentración con la delegación de facultades, lo cual a mi juicio es erróneo en virtud de que la desconcentración administrativa se debe dar de una persona jurídica a otra que jerárquicamente queda subordinada a la primera, pero nunca puede ser sustituida en el ejercicio de sus atribuciones a menos de que la ley le restrinja o modifique sus facultades en favor del órgano superior. La mayoría de los doctrinarios que estiman que la desconcentración administrativa es una técnica administrativa incurren en el error de confundirla con la delegación de facultades.

El profesor Ramón Martín Mateo, al igual que la mayoría de los autores, trata someramente el tema de la desconcentración

²VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Ed. Aguilar. 1ª edición. página 538.

administrativa, concretándose a señalar que ésta no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencias de unos órganos superiores a otros inferiores.

Este estudioso del derecho considera la desconcentración como un aumento de competencia de los órganos inferiores a costa de los órganos superiores de una misma persona jurídica, lo que nos conduce a inferir que la considera como una técnica administrativa; pero la desconcentración administrativa es más que un simple aumento de facultades de los órganos inferiores, es en realidad una trasmisión de la titularidad de una competencia a órganos que actúan con fundamento en la ley que los crea, siendo ésta quien determina su competencia.

En su libro intitulado Cuestiones de Derecho Administrativo Juan Carlos Cassagne manifiesta que la desconcentración administrativa al igual que la concentración son principios organizativos, principios de estructuración de competencias, de decisión que juegan en un plano distinto de la centralización y descentralización, esto es, que una administración será más centralizada cuando predomine el principio de concentración y tenderá a ser descentralizada cuando la desconcentración sea la base de la organización de la administración pública.

Si consideráramos válida esta opinión, tendríamos que admitir que la descentralización es producto de la desconcentración administrativa, idea que no es correcta porque son distintas y jurídicamente se regulan de diferente forma. Es más, la mayoría de los autores intentan determinar

lo que es la desconcentración administrativa por exclusión de lo que no es la descentralización.

Por último, Héctor Jorge Escola determina que "la desconcentración administrativa, aparece como una técnica que tiende al agrupamiento o distribución de las competencias administrativas atribuidas a un órgano o ente determinado dentro de éste".³ Pero se contradice al manifestar que la centralización y la descentralización al igual que la concentración y la desconcentración constituyen modalidades de organización administrativa. Esta contradicción se debe a que no se analiza con la profundidad que requiere el tema de la desconcentración.

Podemos concluir que este grupo de estudiosos estiman que la desconcentración es una técnica administrativa apoyándose principalmente en que los órganos desconcentrados no constituyen una persona jurídica distinta a la persona jurídica de la administración pública de la que dependen, y es por tanto una simple transferencia de competencias de órganos superiores a órganos inferiores de una misma persona, llegando a confundirla con la figura de la delegación de facultades. Mi opinión es en el sentido de que no debemos basarnos en la idea de que los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica y que hay que analizar si la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados es o no realmente la de personas jurídicas a las cuales

³ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Volúmen I. Ed. Pal, a. 1ª. edición. Buenos Aires, Argentina. páginas 283 y 284.

el derecho objetivo no reconoce expresamente tal categoría.

Pienso que estos maestros incurren en contradicciones porque se apoyan en una confusa regulación jurídica de la desconcentración administrativa en lugar de determinar la naturaleza jurídica de esta figura administrativa de acuerdo al marco legal en general; lo cual les permitiría dar opiniones y fundamentos para una correcta y eficaz regulación de la desconcentración administrativa por el derecho objetivo.

B) LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA COMO UNA FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Existen algunos autores que determinan que la desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa, sin embargo no nos dan una explicación amplia que apoye su opinión en relación a la naturaleza jurídica de esta figura administrativa; por tal motivo, trataré de determinar su naturaleza jurídica y dar bases para considerarla como una forma de organización administrativa, equiparable a la centralización y a la descentralización.

Para explicar la naturaleza jurídica de la desconcentración administrativa lo primero que debe determinarse es, qué se entiende por organización administrativa.

El doctor Miguel Acosta Romero, nos da una explicación amplia sobre este concepto al definirlo como "la forma o modo en que se

estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, dirección y ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."⁴

El mismo Jurista, señala que debemos considerar a la unidad administrativa como el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al poder ejecutivo. Por otra parte, nos dice que estas unidades administrativas pueden depender directa o indirectamente del poder ejecutivo, vinculándose por medio de relaciones de jerarquía; considero que también se vinculan a través de relaciones de coordinación. Por tanto, se puede concluir que las relaciones de jerarquía y coordinación constituyen la base para lograr la unidad de acción, dirección y ejecución en la actividad de la administración pública.

Partiendo de esta definición podemos determinar que la desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa, toda vez que a través de ésta se constituyen unidades administrativas (en este caso son los órganos desconcentrados), que cuentan con elementos personales y materiales, con una estructura jurídica establecida por la ley la cual le concede competencia para realizar

⁴ACOSTA, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Ed. Porrúa. 8ª edición. México 1988. página 113.

una actividad relativa a las funciones del poder ejecutivo. Además, entre los órganos desconcentrados y las otras unidades administrativas (órganos superiores), y entre éstos mismos, se dan relaciones de jerarquía y coordinación, las relaciones de jerarquía se dan entre los órganos superiores que les transfieren la titularidad de una parte de su competencia a los órganos desconcentrados; asimismo, entre los órganos desconcentrados surgen relaciones de coordinación por tratarse de órganos de la misma jerarquía.

Es importante hacer referencia a las opiniones de los investigadores que adoptan esta postura formulando los comentarios correspondientes, ya que de las ideas de éstos, surgen bases para obtener un concepto apropiado de la desconcentración administrativa.

El Doctor Miguel Acosta Romero, explica que la desconcentración administrativa en sentido estricto o funcional "consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior."⁵

El profesor Acosta Romero nos señala que la transferencia de

⁵ACOSTA, Romero Miguel. Op. Cit. página 317.

determinadas facultades de decisión y ejecución se hace mediante un acto materialmente legislativo, además nos proporciona otro elemento característico de la desconcentración administrativa referente a que no obstante esa transferencia de competencia sigue subsistiendo el nexo de jerarquía entre el órgano superior y el inferior; pero éstos elementos por sí solos son insuficientes para caracterizar a la desconcentración administrativa.

El Licenciado Rafael I. Martínez Morales define a la desconcentración administrativa como una "forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional."⁶

José Francisco Ruíz Massieu menciona que "la desconcentración es una especie de la organización administrativa no personificada mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades a un órgano inferior a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia delegante."⁷

Así tenemos que el Licenciado Rafael I. Martínez y Ruíz Massieu, coinciden en señalar que se otorga competencia a órganos

⁶MARTINEZ, Morales Rafael I. Derecho Administrativo 1° Curso. Ed. Harla. 1° edición. México 1990, página 114.

⁷RUIZ, Massieu José Francisco. Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. Ed. Limusa. 1°. edición. México, 1988. página 27.

subordinados, pero también es importante resaltar que el Licenciado Ruíz Massieu se equivoca al utilizar la palabra delegar al referirse a la transferencia de la titularidad de la competencia de un órgano superior a otro inferior y al llamar al superior órgano delegante, porque nos conduce a confundir a la desconcentración con la técnica administrativa de la delegación de facultades.

El Catedrático Jorge Olivera Toro, opina que, por una parte, la desconcentración y la descentralización son formas de organización administrativa que se presentan como tendencias de distribución de las competencias de la administración pública para realizar un proceso funcional que destaque la unidad y la eficacia; surgiendo la desconcentración cuando este reparto se hace dentro de la misma persona jurídica estatal, dándole ciertas facultades para su actuación y decisión a sus órganos; es decir, la desconcentración es un reparto de competencias entre órganos de la misma persona jurídica pública, pero por otra parte finaliza mencionando que la desconcentración es más que nada una técnica de poder.⁸

Este jurista no determina con exactitud la naturaleza jurídica de la desconcentración administrativa, de ahí que incurra en contradicciones, como en este caso que inicia explicando a la desconcentración administrativa como una forma de organización administrativa y concluye que es una técnica de poder.

⁸Cfe. OLIVERA, Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 5ª. edición. México, 1988. páginas 298 y 299.

Por su parte Manuel María Díez, manifiesta que la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que le están jerárquicamente subordinados.

Estos autores nos dan otro elemento fundamental y característico de la desconcentración administrativa al indicar que la competencia es atribuida a órganos subordinados, toda vez que no sólo se transmite el ejercicio de la competencia sino también su titularidad.

Así, tenemos que los doctrinarios a que me he venido refiriendo en relación a este tema, nos aportan las siguientes bases para definir a la desconcentración en función a sus características:

- 1.- La transferencia de la competencia se realiza mediante un acto materialmente legislativo.**
- 2.- Se transmite la titularidad de la competencia, no sólo su ejercicio, característica que la distingue de la delegación de facultades.**
- 3.- La transferencia de competencia se realiza de un órgano superior a otro inferior, de ahí que subsista el nexo jerárquico entre éstos.**

Tomando en consideración lo antes dicho, puede concluirse que la

desconcentración administrativa se presenta cuando se dan las siguientes características:

- 1.- La creación del órgano desconcentrado y la transferencia de la competencia se hace mediante un acto materialmente legislativo.**
- 2.- Se transfiere la titularidad de una parte de la competencia del órgano centralizado del cual dependen.**
- 3.- La competencia se transfiere de un órgano a otro, el cual queda jerárquicamente subordinado por función al primero.**
- 4.- La transferencia de la competencia se hace en favor de órganos que deben contar con personalidad jurídica propia.**

Es conveniente hacer un breve comentario de cada uno de estos elementos característicos de la desconcentración administrativa.

Se dice que la creación del órgano desconcentrado y la transferencia de la competencia se hace mediante un acto materialmente legislativo; porque además de que mediante la ley, acto formalmente legislativo, también por medio de un decreto del titular del Ejecutivo (acto materialmente legislativo pero formalmente ejecutivo), se crean órganos desconcentrados y se les atribuye su competencia.

A los órganos desconcentrados se les transfiere la titularidad de una

parte de la competencia del órgano centralizado del cual dependen, y no sólo su ejercicio; se afirma que se transfiere la titularidad de sólo una porción de la competencia del órgano superior, porque el órgano desconcentrado va a realizar funciones que antes por ley correspondía ejecutar al órgano superior que por este motivo ve disminuido su ámbito de competencia. Si se transmitiera al órgano desconcentrado sólo el ejercicio de la competencia que se le atribuye, tendríamos que aceptar que la desconcentración administrativa sólo es un desplazamiento físico de una misma persona jurídica; pero si la desconcentración administrativa se entendiera como el desplazamiento de una misma persona jurídica dentro del territorio, no habría lugar a regularla por la ley de esta forma ya que sería suficiente que el órgano de la administración pública centralizada distribuyera sus unidades administrativas en el país, en virtud de que la persona jurídica no se configura o no son en sí las oficinas, sino el órgano creado por la ley, la cual le concede personalidad jurídica, pero no determina su ubicación física sino únicamente su organización, estructura y competencia.

Es importante transcribir lo que nos dice el Licenciado José Antonio García-Trevijano Fos al respecto: "Suele pensarse en un traslado físico de competencias cuando se habla de desconcentrar. Ello tiene su explicación porque originariamente su fundamento eran las distancias y dificultades de recorrerlas en poco tiempo. Reminiscencia de esto es que se produce con mayor frecuencia e intensidad en países extensos superficialmente. En un Estado Federal la cuestión se plantea sobre todo a este nivel, más que al Estado miembro, por la extensión del territorio.

Pero dejando aparte este aspecto, es claro que nada tiene que ver la desconcentración jurídica con la física. Pueden coincidir, pero puede no darse más que la primera. Es problema de transferencia ab initio o a posteriori de competencias decisorias a órganos territorialmente delimitados."⁹

Se dice que la transferencia de la competencia se realiza de órganos superiores a inferiores, pero considero que es más correcto señalar que la competencia se transmite de un órgano a otro, el cual queda jerárquicamente subordinado al primero por función, porque de él derivó su competencia; siendo necesario aclarar que en un principio no se trata de un órgano inferior, en virtud de que este órgano no existe. Existe hasta que es creado por el acto materialmente legislativo que le otorga su competencia y el carácter de órgano desconcentrado.

Se transmite la titularidad de la competencia a un órgano al que debe expresamente reconocerle personalidad jurídica propia el derecho objetivo, toda vez que la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados es la de personas jurídicas a las cuales implícitamente el derecho objetivo al otorgarles atribuciones y obligaciones les da tal carácter; sin embargo por razones de carácter político les niega personalidad jurídica a los órganos desconcentrados.

⁹GARCIA, Trevijano Pos José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, España 1967. página 730.

Con base en estos criterios y a lo que ya he comentado sobre su naturaleza jurídica, considero que la desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa que consiste en la transferencia de la titularidad de la competencia, efectuada por un acto materialmente legislativo de un órgano a otro jerárquicamente subordinado y cuya naturaleza jurídica es la de una persona jurídica independientemente de que el derecho objetivo le reconozca o no personalidad jurídica por razones de carácter político.

2.- SUS DIFERENCIAS CON LA CENTRALIZACION, LA DESCENTRALIZACION Y LA DELEGACION DE FACULTADES.

La falta de una adecuada regulación de la desconcentración administrativa en nuestro régimen legal, ha contribuido a acrecentar la confusión que actualmente existe entre ésta figura administrativa y la centralización y descentralización administrativas.

La desconcentración administrativa se ha confundido con la centralización y la descentralización administrativa a tal grado que se considera que los órganos desconcentrados forman parte de alguna de estas formas de organización administrativa; también es muy común considerar a la desconcentración como una especie de delegación de facultades, por lo que es necesario analizar someramente cada una de estas figuras administrativas señalando específicamente sus diferencias con la desconcentración administrativa.

LA CENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION

Existe imprecisión respecto a qué debemos entender por centralización administrativa. Así, tenemos que Cassagne citado por el Profesor Héctor Jorge Escola en su compendio de Derecho Administrativo nos dice que debe considerarse como aquél "... sistema de organización administrativa en que todas las cuestiones de importancia referentes a la actividad y relaciones de la administración pública son resueltos por los

órganos centrales y superiores de ésta."¹⁰

Por otro lado el Licenciado Rogelio Martínez Vera dice que "la centralización consiste en una situación de dependencia que existe entre todos los órganos administrativos y así tenemos que estos órganos se encuentran jerárquicamente ligados al más alto funcionario público que es el Presidente de la República."¹¹

Existen varias definiciones más en cuanto a la centralización administrativa, pero como no es el tema central de esta tesis es suficiente transcribir el concepto que proporciona el profesor Germán Escobar Ramírez, que considero es bastante amplio y nos permite entender qué es esta forma de organización administrativa. Este jurista nos dice que "la centralización administrativa se estructura con un órgano superior, también llamado unitario o central y con dependencias subordinadas. El órgano superior conserva sin limitación alguna todas las facultades de mando, dirección y control sobre las dependencias inferiores que integran la administración pública, las cuales coordina para mantener la unidad de la función administrativa."¹²

Las diferencias que existen entre estas dos formas de organización

¹⁰ESCOLA, Héctor Jorge. Op. Cit. página 279.

¹¹MARTINEZ, Vera Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo. Ed. Banca y Comercio. 5ª. edición México, 1978. página 165.

¹²ESCOBAR, Ramírez Germán. Principios de Derecho Administrativo. Ed. U.N.A.M. 1ª. edición. México, 1988, páginas 131 y 132.

administrativa se establecen en relación a la dependencia y características de los órganos que las integran.

Así, tenemos que las principales diferencias son las siguientes:

- A) Los órganos desconcentrados dependen directamente de alguno de los órganos centralizados, mientras que los órganos centralizados dependen directamente del titular de la administración pública.
- B) A los órganos centralizados siempre se les reconoce personalidad jurídica y a los órganos desconcentrados la mayoría de las veces no se les reconoce, no obstante que de acuerdo a su naturaleza jurídica son personas jurídicas.
- C) Los órganos centralizados cuentan con un patrimonio propio en tanto que los órganos desconcentrados no siempre lo poseen como consecuencia de que se les niega personalidad jurídica, de ahí que se considere que tienen un determinado presupuesto que deriva del patrimonio del órgano del cual dependen.
- D) Las facultades de los órganos centralizados están establecidas y fijadas por la ley, y no les son otorgadas como consecuencia de una disminución de la competencia de otro órgano, siendo que el caso de los órganos desconcentrados sus facultades

están determinadas por un acto materialmente legislativo y derivan de la competencia del órgano superior del cual dependen, implicando una reducción de las atribuciones de este último.

- E) Por último, los órganos de la administración pública centralizada tienen un grado superior y se configuran en la cúspide de la organización administrativa, entre tanto los órganos desconcentrados son órganos inferiores y subordinados a los órganos de la administración central.

LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION

La descentralización administrativa de acuerdo al Profesor Rogelio Martínez Vera, puede conceptuarse "como una organización administrativa de derecho público por la cual se crean entes dotados personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encargan de realizar determinadas actividades en forma y con carácter independiente del Ejecutivo Federal, pero sujetos en múltiples aspectos a su autoridad, dirección y orientación."¹³

Considero que no es necesario exponer otras definiciones respecto a la descentralización administrativa, toda vez que ésta es completa y permite comprender lo que es la descentralización administrativa.

¹³MARTINEZ, Vera Rogelio. Op. Cit. páginas 188 y 189.

Gran parte de los estudiosos del Derecho consideran como la principal y más importante diferencia entre la descentralización y la desconcentración la falta de personalidad jurídica de los órganos desconcentrados.

En este sentido encontramos la opinión del Licenciado Jorge Olivera Toro que al intentar diferenciar estas dos formas de organización administrativa nos dice, "... son formas de organización administrativa y se nos presentan, en términos generales, como tendencia de distribución de las competencias de la administración pública para realizar un proceso funcional que destaque la unidad y la eficacia. Si este reparto se hace dentro de la misma persona jurídica estatal, dándole ciertas facultades para la actuación y decisión a sus órganos surge la desconcentración que es un reparto de competencias entre órganos de la misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades, que son las que originan la desconcentración. Se confiere competencia a uno de los órganos encuadrados en la jerarquía. En cambio, la distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas diversas, ella se realiza entre personas jurídicas distintas ..."14

Esta opinión no la comparto, porque creo que ésta no es la principal diferencia, es más no debería considerarse como tal, ya que esta sólo es producto de una mala regulación jurídica de la desconcentración administrativa, como lo analizaré al momento de determinar que los

¹⁴OLIVERA, Toro Jorge. Op. cit. páginas 298 y 299.

órganos desconcentrados son personas jurídicas que cuentan con atribuciones y obligaciones propias establecida por la ley; pero que por razones de carácter político y centralización del poder se les niega el reconocimiento expreso por parte de la legislación a la mayoría de estos órganos.

- A) La principal diferencia entre estas dos formas de organización administrativa la constituye el vínculo jerárquico que se establece entre los órganos que las integran y los órganos de la administración pública centralizada. Los órganos desconcentrados dependen directamente de la administración pública centralizada, en virtud de que la relación jerárquica se atenúa pero no se elimina, porque los órganos centralizados se reservan amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia; el ejercicio de las atribuciones que se les conceden a los órganos desconcentrados a título de competencia no es un obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el órgano central del cual dependen, sean directas toda vez que sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva que se les transfiere, los órganos de la administración pública están facultados para fijar la política, desarrollo y orientación de la actividad de los órganos desconcentrados, con la finalidad de mantener y lograr la unidad en la acción, dirección y ejecución en las actividades de la propia administración pública.

Los órganos descentralizados dependen indirectamente de la administración pública centralizada, ya que están sujetos a la intervención de ésta, en ejercicio de sus facultades que tiene para el control de la legalidad y la vigilancia e sus actos, limitándose a observar que cumplan con las obligaciones que los señala la ley que los creó, (esto se realiza mediante el mecanismo conocido en el Derecho Administrativo como cabeza de sector), pero en sí actúan independientemente y gozan de plena autonomía.

Marcel Waline, autor citado por el Lic. Augusto Becerra Hernández, al respecto comenta que "... la autoridad descentralizada se distingue esencialmente de la autoridad simplemente desconcentrada en que no está sometida al poder jerárquico."¹⁶

Otras diferencias que existen entre los órganos desconcentrados y los órganos descentralizados son:

- B) Los órganos descentralizados tienen siempre personalidad jurídica, los órganos desconcentrados deberían tener siempre personalidad jurídica, aunque no es así por la idea de centralización de poder, y mientras el derecho objetivo no les reconozca su carácter de personas jurídicas se tiene que seguir resaltando como diferencia.

¹⁶WALINE, Marcel. Cit. por Hernández Becerra Augusto. Estado y Territorio. Ed. U.N.A.M. 1ª. edición. México, 1981. página 43.

- C) Los órganos descentralizados cuentan con un patrimonio propio y distinto al de los órganos de administración pública centralizada, en tanto que los órganos desconcentrados no siempre lo poseen; toda vez que el patrimonio de los órganos desconcentrados es el mismo que el del órgano centralizado del cual dependen, de ahí que se haga más estrecha la dependencia de los primeros respecto al segundo.**
- D) Las facultades de los órganos desconcentrados están determinadas por la ley al igual que las facultades de los órganos descentralizados, pero implican una transferencia de competencia de un órgano a otro, es decir, que si bien es cierto que la ley determina la competencia de cada órgano desconcentrado, ésta también se determina por la competencia del órgano centralizado del cual dependen, porque es éste el que al final de cuentas le cede al órgano desconcentrado una parte de sus atribuciones y obligaciones.**
- E) Los órganos de la administración pública descentralizada pueden adoptar cualquiera de las formas establecidas específicamente por la ley, como son organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y fianzas entre otros; los órganos desconcentrados pueden adoptar la forma de institutos, comisiones, etc., formas que no delimita ni señala en forma específica la ley.**

DELEGACION DE FACULTADES Y DESCONCENTRACION

"La delegación de facultades, que constituye una excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia, es un medio técnico para la mejor organización y dinámica de la administración pública; en virtud del cual un órgano determinado se desprende de una parte de la competencia que tiene atribuida y la transfiere a otro órgano, al cual esa competencia no le había sido asignada.

La delegación, de tal modo no implica una alteración de la estructura administrativa existente, sino tan sólo su dinámica ..."¹⁶

Por su parte el Profesor José María Boquera Oliven nos dice que la delegación consiste en la transmisión por un órgano a otro inferior del ejercicio de una atribución propia.

Era necesario definir primero lo que la delegación de facultades para después poder marcar sus diferencias con la desconcentración, misma que ha sido considerada por algunos estudiosos del derecho como una amplia delegación de facultades, de ahí que muchos la consideren como una técnica administrativa, pero como ya ha quedado asentado anteriormente es una forma de organización administrativa con múltiples diferencias que la hacen distinta de la delegación de facultades, como son:

¹⁶ ESCOLA, Héctor Jorge. Op. Cit. página 275.

- A) El órgano desconcentrado es creado por un acto materialmente legislativo que le atribuye una competencia determinada, e implica una modificación en la distribución de las atribuciones y obligaciones entre los órganos administrativos, y la delegación de facultades no modifica la distribución de las mismas entre los órganos de la administración pública, pues sólo cambia el ejercicio de éstas de un órgano a otro; es decir, el órgano delegado ejerce una determinada atribución que le corresponde por ley al órgano delegante.**

El Profesor Rafael Entrena Cuesta nos dice en relación a este punto que "siempre que hay traslado de la titularidad de la competencia de un órgano superior a otro inferior se efectúa una desconcentración, sin que la competencia desconcentrada se atribuya con el carácter de absolutamente exclusiva; es cierto, que si se atribuye la competencia como relativamente exclusiva será menor la desconcentración; ... no habrá desconcentración si lo que se transmite no es la titularidad de la competencia sino tan sólo su ejercicio. (Por ejemplo mediante delegación)."¹⁷

- B) La competencia de los órganos desconcentrados no es susceptible de revocación, sólo puede ser modificada por la ley, el órgano superior del cual dependen en ningún caso y bajo ninguna circunstancia puede revocar la competencia**

¹⁷CUESTA, Entrena Rafael. Curso de Derecho Administrativo II. Ed. Tecnos. 5ª. edición. Madrid España, 1974. página 138.

atribuida al órgano desconcentrado; en la delegación puede revocarse en cualquier momento por parte del órgano delegante la facultad concedida al órgano delegado y por lo mismo el órgano delegado ya no podrá ejercer las atribuciones que le fueron delegadas.

- C) El órgano desconcentrado puede delegar sus atribuciones porque es el titular de las mismas, toda vez que le fueron conferidas por el acto materialmente legislativo que lo creó; el órgano delegado no puede delegar las atribuciones que se le delegaron, por no ser el titular de las mismas.

- D) El órgano delegante que es el titular de la atribución delegada, es el que le confiere atribuciones a otro órgano, oficina o funcionario siempre y cuando se lo permita la ley; en tanto que el órgano desconcentrado es el titular de una competencia que derivó de la competencia de otro órgano, pero la ley es quien le confiere sus atribuciones y no el órgano superior.

- E) El órgano que ejerce una atribución por delegación puede sujetarse a las normas y disposiciones que rigen la actividad del órgano delegante; mientras que el órgano desconcentrado debe ejercer sus atribuciones sujetándose directamente a las normas y disposiciones que regulan su actividad y no a las que norman al órgano superior, esto es, existe un marco jurídico propio que reglamenta sus funciones. Esto no implica que el

órgano desconcentrado en el desarrollo de sus funciones no deba sujetarse a las demás normas jurídicas existentes y a los lineamientos que le marque el órgano del cual depende.

- F) Existe siempre una relación jerárquica entre el órgano que transfiere parte de su competencia y el órgano desconcentrado, en lo que respecta al órgano delegado y el órgano delegante éstos son independientes y puede no darse una relación de jerarquía entre los mismos.**
- G) La desconcentración administrativa se presenta únicamente cuando la transferencia de facultades se da entre órganos; y la delegación de facultades también puede presentarse y conferirse entre direcciones y oficinas de un mismo órgano, es más, se puede delegar facultades entre funcionarios.**

3.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

El tema de la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados ha sido poco estudiado, no obstante que es un punto de suma importancia, toda vez que nos permite determinar qué son estos órganos para el Derecho y qué es, en consecuencia, la desconcentración administrativa.

En principio, es importante comentar que los órganos desconcentrados son "personas jurídicas"; idea que parece estar en contraposición a las posturas e ideas de muchos estudiosos del Derecho Administrativo que opinan que una de las primordiales características de la desconcentración administrativa es la que de sus órganos carezcan de personalidad jurídica.

Así, tenemos la opinión del Administrativista José Canasi que menciona, que los órganos desconcentrados "son organismos administrativos que gozan de cierta independencia del poder central, pero que carecen de personalidad jurídica. Se trata de simples oficinas que tienen libertad de pronunciarse con cierta libertad o desplazamiento, pero siempre dentro de la entidad pública que las ha creado."¹⁸

A su vez el maestro Jorge Olivera Toro nos explica que la distribución de competencias se hace dentro de la misma persona jurídica,

¹⁸CANASI, José. Derecho Administrativo Parte General. Volúmen I. Ed. Depalma. Reimpresión de la 1ª. edición. Buenos Aries, Argentina, 1972. página 305.

se presenta la figura de la desconcentración, pero que si se hace entre diferentes personas jurídicas tendremos una descentralización. De lo anterior se desprende que considera que los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y que forman parte del órgano de la administración pública centralizada del cual dependen.

El Licenciado Ramón Martín Mateo, dice que "la desconcentración no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencias de unos órganos superiores a otros inferiores."¹⁹

Asimismo, el jurista Héctor Jorge Escola manifiesta que la desconcentración se refiere a las relaciones interorgánicas, o sea a las que se producen dentro de un mismo órgano o ente.

El Licenciado Rufz Massleu es determinante al comentar que la desconcentración es una especie de la organización administrativa no personificada.

Por su parte el Licenciado José Antonio García-Trevijano Fos refiere que "desconcentrar es otorgar competencias a órganos distintos de la cúspide administrativa, pero siempre dentro del mismo ente (pues de lo contrario dejarían de ser tales órganos)."²⁰

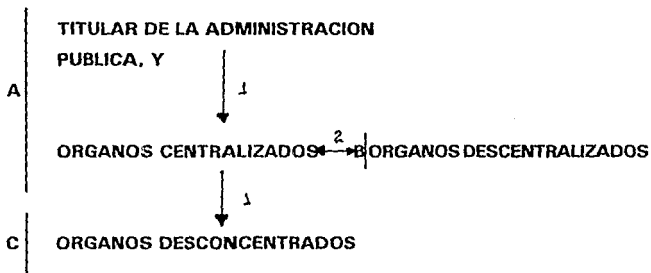
¹⁹MARTIN, Mateo Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Edita el Autor, 3ª. edición. Madrid, España. 1974. página 176.

²⁰GARCIA-TREVIJANO, Fos José Antonio. Op. Cit. páginas 727 y 728.

Por lo expuesto, podemos concluir que estos estudiosos del Derecho concuerdan al afirmar que los órganos desconcentrados no son personas jurídicas y al indicar que los mismos forman parte del órgano de la administración pública centralizada del cual dependen. Ninguno de los especialistas en Derecho administrativo citados nos habla ampliamente de la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados, ni tampoco nos explican porqué deben de carecer de personalidad jurídica y, es más, porqué motivo no son personas jurídicas, además de que a mi juicio, incorrectamente afirman que los órganos desconcentrados forman parte del órgano de la administración pública centralizada del cual dependen. Creo que la afirmación es incorrecta en virtud de que a mi juicio no forman parte de la administración pública centralizada, sino que constituyen y son producto de una nueva forma de organización administrativa, distinta a la centralización, como ya ha quedado apuntado dentro de este capítulo.

Los órganos desconcentrados se ubican en un plano distinto al de los órganos centralizados y descentralizados dentro de la estructura de la administración pública, conformando una nueva forma de organización administrativa. En efecto, mientras que los órganos centralizados ocupan la cúspide de la administración y dependen directamente del titular de la administración pública, los órganos desconcentrados dependen de alguno de los órganos centralizados, por lo que tienen un rango menor que éstos. Tampoco los podemos equiparar con los órganos descentralizados porque estos no dependen directamente de los centralizados, ya que gozan de autonomía quedando únicamente ligados a la administración pública

centralizada en virtud del vínculo de coordinación. Lo anterior se puede explicar gráficamente de la siguiente manera:



1.- Relación de subordinación determinada por el vínculo jerárquico.

2.- Relación de coordinación.

- A) El titular de la administración pública y los órganos centralizados, conforman la administración pública centralizada.
- B) Los órganos descentralizados constituyen la administración pública paraestatal o administración pública descentralizada.
- C) Los órganos desconcentrados forman la administración pública desconcentrada.

Para determinar la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados es necesario estudiar los problemas que suscita el análisis de la noción de persona jurídica, así como entender que el vínculo jerárquico que existe entre el órgano desconcentrado y el órgano centralizado del cual dependen, es un medio para mantener la unidad en la acción, ejecución y dirección en la actividad de la administración pública que se desarrolla en forma paralela con el vínculo de coordinación y no creer que es un medio para negar personalidad jurídica a un órgano, ni mucho menos para que éste forme parte de una nueva forma de organización administrativa.

De acuerdo al maestro Eduardo García Máynez el estudio de la noción de persona suscita tres cuestiones o problemas que resolver y son:

"Lógicamente, la primera pregunta que ocurre formular es la que se refiere a la esencia de las personas jurídicas. Es decir, en qué forma puedan definirse. Como la noción de persona es uno de los conceptos jurídicos fundamentales, su definición incumbe a la filosofía jurídica. El problema a que aludimos queda, pues, resumido en la interrogación siguiente: ¿qué son los sujetos de derecho?."²¹

Otra cuestión que podemos plantearnos consiste en establecer quiénes son reconocidos como sujetos en un determinado ordenamiento jurídico, este problema no estriba en determinar la esencia de la

²¹GARCIA, Máynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. 40ª. edición. México, 1989. página 272.

personalidad sino en inquirir a qué individuos o asociaciones considera la ley como sujetos de derecho. Esta cuestión es fácil de resolver porque las normas de cada Estado establecen qué entes están dotados de personalidad. Este problema pertenece a la jurisprudencia técnica, su solución incumbe a la sistemática del orden positivo de que se trate.

Una tercera cuestión que debe ser distinguida es la de investigar a qué individuo o grupo de individuos y bajo qué condiciones, debe otorgárseles o reconocérseles personalidad jurídica. Este problema es de índole político y concierne especialmente, a la actividad del legislador, se trata de un problema de política legislativa, y también es ajeno a la definición de sujeto de derecho. Cuando el legislador se plantea con criterio pragmático, aquella cuestión, lo que le interesa saber no es qué entes en realidad son personas jurídicas, sino a cuales conviene reconocerles ese carácter; este problema sólo tiene relevancia para aquéllos que no consideran que la personalidad jurídica es una creación del legislador, porque para los positivistas la dificultad no existe, toda vez que para éstos son personas jurídicas únicamente aquéllas a las que le reconoce personalidad jurídica el derecho objetivo.²²

En relación al problema de qué son las personas jurídicas tenemos que el maestro Rafael De Pina nos dice que "persona es todo ente

²²Cfr. GARCIA, Máynez Eduardo. Idem páginas 272 y 273.

susceptible de adquirir derechos o contraer obligaciones."²³

En opinión del Doctor García Máynez "se da el nombre de sujeto, o persona, a todo ente capaz de tener facultades y deberes."²⁴

El administrativista Miguel Acosta Romero, manifiesta que "todo ser susceptible de derechos y obligaciones es persona para el orden jurídico."²⁵

Tomando en consideración las anteriores definiciones se puede afirmar que persona jurídica es todo ente capaz de tener derechos y obligaciones.

Según el eminente civilista Ignacio Galindo Garfias, es necesario distinguir entre lo que es una persona jurídica y lo que es la personalidad jurídica, para lo cual nos lo define de la siguiente forma: persona jurídica es el sujeto de derechos y obligaciones, y la personalidad jurídica "es un concepto de derecho o construcción normativa que se ha elaborado para unificar los derechos y obligaciones que se atribuyen al sujeto de toda la relación jurídica, ya se trate de los seres humanos, del conjunto de personas físicas o de bienes debidamente organizados para la realización

²³DE PINA, Vara Rafael. Cit. por Fernando Floresgómez González y Gustavo Carbajal Moreno. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Ed. Porrúa. 23ª. edición. México, 1984. página 268.

²⁴GARCIA, Máynez Eduardo. Op. Cit. página 271.

²⁵ACOSTA, Romero Miguel. Op. Cit. página 64.

obligaciones; es decir, que la persona ya existe independientemente de que el derecho les reconozca tal carácter, lo único que hace es reconocerle personalidad jurídica para actuar en derecho como persona jurídica.

De lo antes comentado y aplicándolo a los órganos desconcentrados se concluye que son personas jurídicas a las cuales el derecho objetivo por razones que podrían ser de índole político no les ha otorgado personalidad jurídica.

Así es, ya que los órganos desconcentrados son titulares de atribuciones y obligaciones, las cuales les fueron conferidas por el acto materialmente legislativo, con la finalidad de que las ejerza y cumpla a título de competencia, esto es, para que el órgano desconcentrado sea el único susceptible de ejecutar sus atribuciones y cumplir con sus obligaciones que les determina la ley o decreto que los crea.

El derecho objetivo les otorga derechos (atribuciones) y obligaciones a los órganos desconcentrados, por tanto implícitamente les reconoce el carácter de personas jurídicas, porque éstas son las únicas que pueden ser titulares de derechos y obligaciones; pero, para que en el ordenamiento jurídico sean considerados como tales, falta el requisito formal que consiste en el reconocimiento y otorgamiento de personalidad jurídica.

Si bien es cierto, que la desconcentración administrativa surge como

respuesta a la excesiva centralización política, económica, cultural y administrativa, mediante ésta forma de organización administrativa se sigue concentrando el poder; sobre todo en actividades que reclaman mayor agilidad y eficacia, y por lo mismo independencia directa del titular del Ejecutivo, que aún a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos controla a los órganos desconcentrados que están creados para llevar a cabo esas actividades, sin embargo, hay que reconocer que el hecho de que no dependan directamente del titular de la administración pública es un importante avance.

El derecho objetivo, como en el caso de México, en algunos casos ha reconocido personalidad jurídica a unos órganos desconcentrados, pero en algunos casos no se ha otorgado por razones de carácter político. Indico que simplemente que por motivos políticos se les niega personalidad jurídica, porque mediante esta actitud se sigue manejando desde el centro toda la administración pública manteniendo una concentración del poder y por ende de la toma de decisiones en pocas manos.

En relación al vínculo jerárquico creemos que tal vez se podría considerar como un obstáculo para otorgar el carácter de personas jurídicas a los órganos desconcentrados y considerar por tanto a la desconcentración administrativa como una nueva forma de organización administrativa, porque se dice que en virtud del vínculo jerárquico, los órganos desconcentrados pasan a ser órganos inferiores de la misma persona jurídica y por tanto forman parte de la administración pública

centralizada.

El hecho de que los órganos centralizados no rompen los vínculos jerárquicos en beneficio de los órganos desconcentrados, no impide que los mismos sean personas jurídicas y que integren una nueva forma de organización administrativa; es menester hacer mención de que el vínculo de jerarquía; así como el de coordinación, son los vínculos que permiten estructurar y ordenar a la administración pública, porque regulan las relaciones entre los mismos y mantienen la unidad de acción, dirección y ejecución en la actividad de la propia administración.

Al respecto, es necesario apoyarnos en el Licenciado José Boquera Oliven que expresa que "A un órgano se subordinan otros, y a éstos, a su vez, pueden subordinárseles otros. Se forman más o menos escalones jerárquicos según la importancia y complejidad de la administración.

Pero entre los órganos administrativos no sólo existen relaciones de jerarquía, sino también relaciones de coordinación. Esta trata de combinar el esfuerzo de aquéllos con el propósito de satisfacer adecuadamente los fines públicos. La coordinación se aprecia con claridad cuando se trata de combinar la actividad de órganos de igual jerarquía, pues cuando los órganos ocupan escalones jerárquicos diferentes, la coordinación de sus esfuerzos la lleva a cabo el órgano superior mediante el ejercicio de su

poder jerárquico."²⁸

Los órganos desconcentrados dependen jerárquicamente de un órgano de la administración pública centralizada y tienen que seguir la política que marque el órgano superior, sujetando sus decisiones y acciones a esta política, pero ello no impide que actúen en forma independiente y acorde a su competencia y mucho menos que sean titulares de derechos y obligaciones y por lo mismo que se les reconozca el carácter de personas jurídicas; en efecto, actúan conforme a la política que les señala el órgano superior, pero sin permitir que el órgano de la administración pública centralizada ejecute las funciones que les corresponden exclusivamente, porque están comprendidas dentro de su ámbito de competencia.

El Licenciado Juan Luis de la Vallina Velarde, explica al respecto "Hay que entender que en el caso de competencia exclusiva, que es el de la desconcentración, el vínculo jerárquico continua existiendo, pero en tal supuesto sólo se darán forzosamente las consecuencias esenciales del principio de jerarquía que son perfectamente compatibles con la atribución de competencia exclusiva, faltando, por el contrario, aquéllas consecuencias no esenciales en la medida en que sean incompatibles con

²⁸BOQUERA, Oliven José María. Derecho Administrativo. Volumen I. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. 3ª. edición. Madrid, España 1979. páginas 222 y 223.

la competencia exclusiva."²⁹

No podemos considerar que los órganos desconcentrados forman parte de la centralización administrativa porque éstos no pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales, que se resumen en fijar las directrices y establecer la política a seguir a otros órganos de la administración pública en relación a una actividad encomendada a la misma, toda vez que se trata de órganos inferiores que están jerárquicamente subordinados a un órgano de la administración pública centralizada, sin que en estricto sentido formen parte de ésta.

En resumen, el vínculo jerárquico no es un obstáculo para considera que los órganos desconcentrados son personas jurídicas y que constituyen una nueva forma de organización administrativa, ya que éste es necesario para mantener la unidad de acción, dirección y ejecución en la actividad de la administración pública y no implica que por quedar ligados los órganos desconcentrados al órgano superior de la administración pública centralizada, formen parte de éste, ni tampoco que no sean personas jurídicas, ya que si bien es cierto que debido al vínculo jerárquico tiene que actuar como se los indique su superior, también lo es que deben desarrollar sus funciones en concordancia a las atribuciones y obligaciones que les confiere la ley, que a final de cuentas es la que determina su carácter de personas jurídicas por haberles otorgado

²⁹DE LA VALLINA, Velarde Juan Luis. Cit. por Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa 10ª. edición, México 1981, página 514.

facultades y deberes, no obstante que no en todos los casos les reconoce personalidad jurídica.

Finalmente, puede decirse que los órganos desconcentrados son personas jurídicas de derecho público creados por un acto materialmente legislativo que, además, determina su competencia y que están directamente subordinados a un órgano de la administración pública centralizada pero sin formar parte de ésta.

CAPITULO II

LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS EN EL

DERECHO MEXICANO

1.- REGIMEN CONSTITUCIONAL. (INCORPORACION).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe fundamento legal alguno en relación a la desconcentración administrativa, y por tanto que justifique la existencia de los órganos desconcentrados. En efecto, en la parte orgánica de la Constitución Mexicana y específicamente en el capítulo tercero del título segundo, se establecen las bases de la organización y competencia del Ejecutivo Federal, que es el encargado de la función administrativa, y en ninguna parte del mismo se menciona que la desconcentración administrativa constituya una forma de organización administrativa de la administración pública federal, es más, se puede afirmar que se excluye, toda vez que expresamente se determina en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, de ahí que algunos estudiosos del derecho administrativo intenten encuadrar a la desconcentración dentro del marco legal de la centralización administrativa, lo cual es un error porque se trata de formas de organización administrativa totalmente distintas.

Dentro del capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo, existen artículos básicos que se refieren a la administración pública federal. En principio, tenemos el artículo 90 que establece las formas en que debe organizarse la administración pública, así como la necesidad de una ley que expida el congreso en virtud de la cual se distribuyan los negocios administrativos de la federación; también son importantes los artículos 80 y 89 que disponen que el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión

corresponde a un sólo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y algunas de sus facultades, ya que en los artículos 25, 26, 27, 28 y 29 se le confieren otras.

El artículo 90 Constitucional es el precepto esencial a estudio toda vez que el mismo establece expresamente las formas de organización de la administración pública federal, el cual a la letra dice: "Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Este precepto constitucional precisa la organización de la administración pública federal y determina que será centralizada y paraestatal, no contemplando la desconcentración como una forma de organización de la administración pública federal, es más, durante todo el procedimiento legislativo para reformar el artículo de referencia no se mencionó a la desconcentración administrativa.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a los artículos

29, 90 y 92 de la Constitución no se menciona a los órganos desconcentrados, ni mucho menos a la desconcentración administrativa.

En relación a la propuesta de reforma al artículo 90 la exposición de motivos señaló que "la administración pública es un instrumento que debe responder con oportunidad y capacidad a las demandas que se van presentando en la evolución de la sociedad mexicana y requiere, en consecuencia, de periódicas actualizaciones conforme con las necesidades del desarrollo económico y social del país.

Ya los constituyentes de 1917... promovieron la creación de los departamentos administrativos como instituciones distintas de las Secretarías del Estado... Las diversas leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos promulgadas desde esa época han permitido la creación de dichas dependencias así como la regulación de sus esferas de competencia y las relaciones entre ellas, formando así el ámbito de la administración pública centralizada.

No obstante, y sobre todo a partir de los años veintes, para hacer frente a los requerimientos del desarrollo empezaron a aparecer otro tipo de instituciones públicas como los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras modalidades administrativas, que han conformado el ámbito de la administración pública paraestatal... y sus fundamentos constitucionales todavía se encuentran difusamente plasmados en ese supremo ordenamiento legal.

Diferentes artículos constitucionales contienen referencias sobre las entidades paraestatales... Se hace necesario, no obstante, que la máxima norma establezca el fundamento para definir las características básicas de las entidades paraestatales, así como para señalar la intervención del Ejecutivo Federal respecto a su operación, a fin de conseguir una mayor coherencia en su ejercicio y evitar desperdicios y contradicciones... ³⁰

Como se puede apreciar en la exposición de motivos, la reforma que en ese momento se pretendía realizar al artículo 90, consistía básicamente en establecer en forma clara un fundamento constitucional para todos los organismos que constituyen la administración pública paraestatal, ya que, en cuanto a la administración pública centralizada, estaba claro que ésta se integraba por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, no así por los órganos desconcentrados, de los que no existe referencia alguna en dicha reforma.

En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados que fue la Cámara de Origen, se señala que "Esta Comisión comparte y aprueba el criterio jurídico en la iniciativa formulada por el Ejecutivo Federal en el sentido de elevar a rango constitucional los organismos paraestatales y de esta forma exista aptitud de regular jurídicamente la administración pública federal en

³⁰Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Año II. Tomo II. Número 27. noviembre 25 de 1980. página 5.

conjunto, es decir, en sus aspectos centralizada y paraestatal.”³¹

Tampoco en este dictamen, en forma expresa, se hace mención a la desconcentración administrativa, específico que en forma expresa, porque para aquéllos que no comparten el criterio de que la desconcentración administrativa es una nueva forma de organización administrativa de la administración pública federal, los órganos desconcentrados tienen su fundamento constitucional en la parte relativa a la administración pública centralizada, ya que según, los mismos forman parte del órgano centralizado del cual dependen; postura que no considero correcta por las razones expuestas en el capítulo anterior.

El debate de esta iniciativa de reforma en la Cámara de Diputados se centro en el artículo 29 constitucional únicamente el Diputado Martín Tavira Urióstegui habló sobre la reforma del artículo 90, pero tendiente a establecer que con la determinación de que la administración pública federal sea centralizada y paraestatal se eleva a rango constitucional lo que él llama capitalismo de Estado.

El dictamen formulado por las comisiones unidas del Senado de Puntos Constitucionales, primera y estudios legislativos, primera sección, es omiso en cuanto a la desconcentración administrativa, lo cual confirma que la multicitada reforma no contempla a los órganos desconcentrados, sólo se menciona que "en el caso del artículo 90, la reforma que se

³¹Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Año II. Tomo II. Número 35. diciembre de 1980. página 37.

propone está justificada, pues sí en el orden administrativo se evolucionó de una organización administrativa centralizada, a una administración pública centralizada y paraestatal, es incuestionable que esa sea la fórmula que contemple el Código Supremo."³²

En cuanto al fundamento constitucional de la desconcentración administrativa y de los órganos desconcentrados el Licenciado Rafael I. Martínez dice: "Si es una ley de congreso o un acto Presidencial el que crea al órgano desconcentrado, pensamos que no existe problema de constitucionalidad. El fundamento para la existencia de tales entes se encuentra en los artículos 73 fracción XXX, 90 y 89 fracción I.

Cuando sea el Secretario de Estado o cualquier otro funcionario con igual o inferior jerarquía, quien pretenda crear, modificar o extinguir un organismo desconcentrado, la medida si carecerá de base constitucional."³³

En lo personal estoy en desacuerdo con lo anterior porque al pensar que el fundamento constitucional está en los artículos 89 fracción I, que se refiere a la facultad del Presidente de la República para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (facultad reglamentaria); y en el artículo 73 fracción XXX que establece que el Congreso de la Unión tiene

³²Diario de Debates del Senado. Número 32. diciembre 18 de 1980. página 7.

³³MARTINEZ, Morales Rafael I. Op. Cit. página 116.

la facultad de expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus facultades y todas las otras concedidas a los Poderes de la Unión; nos conduciría a concluir que todo órgano o figura jurídica (no sólo administrativa) tiene fundamento constitucional, por el simple hecho de que es creado por una ley, decreto o reglamento.

Además, el legislador no quiso que el fundamento de la organización de la administración pública federal se derivara de estas disposiciones constitucionales, por tal motivo, determinó las bases de la organización administrativa federal, estableciendo en forma expresa en el artículo 90 de nuestra Norma Suprema que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, excluyendo cualquier otra forma de organización administrativa, no obstante que para el año de 1981, año en el cual se reformó el citado artículo, ya existían órganos desconcentrados.

Por su parte, el Profesor y Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero nos explica que "hasta la reforma del artículo 90 de la Constitución publicada en el Diario Oficial del 21 de abril de 1981, la base constitucional para la creación de organismos desconcentrados, en opinión de algunos autores la derivan de las facultades implícitas consignadas en los Artículos 73, fracción XXX y 89, fracción I de la Constitución. Sin embargo, la reforma al artículo 90 de la Constitución a que hicimos referencia... no deja duda de que la base constitucional para la creación de este tipo de organismos ya es una facultad expresa

contenida en el Artículo 90.³⁴

En relación a lo expresado por este administrativista respecto a que la creación de los órganos desconcentrados es una facultad expresa consignada en el artículo 90, es refutable, ya que en dicho artículo jamás se menciona a la desconcentración administrativa, así como tampoco se contempló en la iniciativa y discusión de la reforma de este artículo.

Resumiendo, la desconcentración no está regulada por ningún precepto constitucional, por tanto, es necesaria una nueva reforma al multicitado artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que de manera clara, concisa y a nivel constitucional se establezca a la desconcentración administrativa como una forma de organización de la administración pública federal; por las mismas razones expresadas en la exposición de motivos y que sirvieron para justificar la primera reforma del dispositivo en cuestión en relación a elevar a rango Constitucional a la organización pública paraestatal, que la doctrina conoce como descentralización administrativa.

³⁴ACOSTA, Romero Miguel. Op. Cit. página 318.

2.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En la actualidad nadie niega que el fundamento legal de la desconcentración administrativa se encuentra en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976; lo que se cuestiona es la situación de que si por primera vez se reguló y estableció su fundamento legal en esta Ley o si antes existía un fundamento legal de la desconcentración administrativa.

El Licenciado Gabino Fraga al respecto dice lo siguiente: "Aún antes de la Ley Orgánica citada se registraron constantemente delegaciones de facultades de decisión y firma de resoluciones en favor de funcionarios subordinados a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, lo cual ha contribuido a descargarlo de una buena parte de sus labores y ha permitido a funcionarios de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la administración misma y consecuentemente en beneficio también de los administrados; también la desconcentración fue practicada de mucho tiempo atrás como lo demuestran las Agencias Regionales de diversas Secretarías de Estado como son las de Agricultura, Industria y Comercio, de Pesca, de Salubridad (actualmente de Salud), Comunicaciones, Oficinas de Hacienda, etc, etc. Por otra parte, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1979 (D. O. del 30 del mismo mes), se introdujo de una manera formal en la legislación mexicana la desconcentración administrativa al dividir el Distrito en 16 Delegaciones

y encomendar a cada una de ellas a funcionarios nombrados por el Jefe del Departamento y dotados de atribuciones deconcentradas en los términos de la ley, los reglamentos y los Acuerdos del propio Jefe del Departamento (artículo 10 y 12).

De la misma manera, por Decreto Presidencial del 23 de junio de 1973 se creó, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Administración Federal Regional y "tanto mediante la celebración de convenios con las entidades federativas como con la creación de Dependencias Regionales" se ha procurado acercar la estructura administrativa al lugar mismo en que se generan los asuntos, con beneficios del despacho y del ciudadano a quien evita el trato de los mismos en la Capital de la República. Con tal objeto se ha establecido en el centro de ciertas circunscripciones territoriales, administraciones fiscales regionales con facultades en materia de impuesto sobre la renta, ingresos mercantiles, auditoría fiscal, en su caso aduanas, tesorería de la federación, etc."³⁵

Este profesor sólo se refiere a casos de desconcentración territorial, pero en sí ni la Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal reguló la desconcentración administrativa como figura administrativa que pretenda tener una estructura propia y constituir una nueva forma de organización administrativa.

³⁵FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Edición 27ª. páginas 196 y 197.

El **administrativista Miguel Acosta Romero** expresa que "La desconcentración, como concepción jurídico-práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el Reglamento del 2 de junio de 1972, que creó La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente como tal."³⁸

Si bien es cierto que surgen algunos órganos desconcentrados antes de que se establezca en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal un fundamento de la desconcentración administrativa, también lo es que, no porque surjan esta clase de órganos, se puede afirmar que éstos tengan un fundamento legal claro, éstos surgen con motivo de una necesidad de la Administración Pública y, como lo reconoce el Profesor Miguel Acosta Romero, constituyen una manifestación de la desconcentración administrativa. Lo mismo pasó en el caso de la administración pública paraestatal. Primero surgieron los órganos administrativos que la integran y posteriormente se reconoció legalmente como una forma de organización administrativa; por consiguiente, el hecho de que existan órganos desconcentrados antes de que se establezca en el artículo 17 de la multicitada Ley Orgánica a la desconcentración administrativa, no es obstáculo para que quede definido que ésta se regula hasta la promulgación de esta ley.

Además, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propuesta por el Ejecutivo

³⁸ACOSTA, Romero Miguel. Op. Cit. página 319.

Federal, se explica que "se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal". Como se puede apreciar, se reconoce que se utilizaba esta forma de organización administrativa, pero que en esta ley se incorpora y establece su base legal.

De acuerdo a lo expresado, se debe concluir que si bien es cierto que existen algunos órganos desconcentrados y casos de desconcentración territorial (que no es propiamente desconcentración administrativa, entendida como una nueva forma de organización de la administración pública federal), antes de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, éstos constituyen sólo una manifestación de la existencia de la desconcentración administrativa, que carecía de fundamento legal hasta que, como lo señala el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos, se incorpora en esta ley.

En razón a que el fundamento legal de la desconcentración administrativa se establece en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es necesario analizar dicho precepto, para comprender la forma en que se regula a esta figura administrativa en el Derecho mexicano; el citado dispositivo legal a la letra establece:

"Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y

Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

La exposición de motivos contenida en la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al referirse a la desconcentración administrativa señala que "Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal.

Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en sus lugares de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la Capital de la República."³⁷

Según la exposición de motivos, la desconcentración administrativa

³⁷Iniciativa de Ley. Documento Unico. Cámara de Senadores. página 7.

es una delegación de autoridad y sus órganos participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal, situación que es contraria a la regulación jurídica que en general se hace de la desconcentración administrativa; en primer lugar, porque los órganos desconcentrados son creados por un decreto o ley y no por una simple modificación del reglamento interior de una dependencia de la administración pública centralizada, lo cual origina que se considere que los órganos desconcentrados no forman parte del órgano administrativo centralizado del cual dependen, no obstante que en los reglamentos interiores se contemplan; además que algunos órganos desconcentrados por ley o decreto cuentan con personalidad jurídica, tal es el caso del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En segundo lugar, la exposición de motivos hace consistir a la desconcentración administrativa como una delegación de autoridad lo cual es incorrecto como ha quedado aclarado en el capítulo primero, en virtud de que la delegación y la desconcentración son figuras administrativas totalmente distintas. Se incurre en este error porque la exposición de motivos sólo se refiere y menciona a la desconcentración administrativa territorial, misma que no es propiamente desconcentración administrativa, entendida esta última como una forma de organización de la administración pública federal.

Es importante resaltar que la exposición de motivos es omisa en cuanto a la desconcentración administrativa funcional o por materia, la

cual establece el artículo 17 en la parte relativa a las facultades específicas que se le confieren al órgano desconcentrado para resolver sobre la materia que se determine; siendo ese tipo de órganos desconcentrados los que integran a la desconcentración administrativa comprendida como una forma de organización administrativa.

En las Cámaras de Senadores y Diputados se enfatizó la regulación de la desconcentración administrativa, pero se confundió a ésta con la delegación de facultades.

En el dictamen de la segunda lectura de la iniciativa de ley, el senador Horacio Castellanos Coutiño al referirse a la desconcentración dijo que "Se materializó la inquietud de contemplar como un todo unitario a la administración pública federal; que por otra parte hiciera accesible su labor a los administrados, surgiendo concomitantemente la política de desconcentración de funciones, que tiene como primera importante experiencia la que se efectúa en el Distrito Federal, através de la delegación de facultades que se le otorgan a los titulares de las diferentes circunscripciones en que se divide su territorio: continúa en el ámbito nacional, con la delegación de facultades a autoridades federales, tales como las hacendarias, sanitarias, educacionales, de industria, etcétera."³⁸

De lo dicho por éste senador, se desprende que no comprende lo

³⁸Diario de Debates del Senado. Número 39. diciembre 21 de 1976. página 37.

que es la desconcentración administrativa, toda vez que las Delegaciones Políticas en que se subdivide el Distrito Federal son producto de una desconcentración política y no administrativa, y en cuanto a la desconcentración en el ámbito nacional la confunde con la delegación de facultades, además que los casos que señala, se presentan y son producto de una desconcentración territorial y no funcional.

El diputado Antonio Riva Palacio al tomar parte en la discusión en lo general de la iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y al hablar específicamente de la desconcentración expresó: "Es indudable que en el desarrollo actual de la administración pública, no es posible la concentración total de facultades so pena de caer en la centralización excesiva e inclusive en un momento dado quizás hasta en la dictadura, quien en una sola mano concentra todo o gran parte de las funciones del Estado, está llegando al extremo de que deja en una sola mano el manejo de toda la Administración Pública.

La iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla la desconcentración de funciones. La desconcentración de funciones permitirá legalmente la delegación de facultades.

Por primera vez en el desarrollo de la legislación administrativa del país la desconcentración tiene un apoyo legal válido, eficiente y operante; por primera vez el país contempla una ley -- si es que ustedes en su soberanía la aprueban -- en la que la delegación de funciones no es una actitud caprichosa o ilegal, sino que está autorizada por una ley y se establecen los mecanismos y formas de llevar a cabo esa desconcentración de funciones que permita precisamente la agilidad en

el trámite y facilidad para la ciudadanía al llevar a cabo todas sus gestiones."³⁹

Este diputado no obstante que se refiere a la desconcentración de funciones, la confunde con la delegación de facultades; por éste motivo considera a la desconcentración administrativa como una técnica contraria a la concentración de funciones.

De lo antes comentado se deriva que hay dos tipos de desconcentración la territorial y la funcional, siendo esta última la que constituye una nueva forma de organización de la administración pública federal.

El licenciado Rafael I. Martínez Morales al estudiar el tema de la desconcentración y sus variantes nos dice "Según nuestro sistema administrativo, la desconcentración puede ser por materia o por territorio."⁴⁰

Ahora bien el profesor Miguel Acosta Romero al analizar el mismo tema de la desconcentración y sus variantes nos explica que podríamos hablar de cuatro modalidades de desconcentración: desconcentración en estricto sentido o funcional, desconcentración vertical, desconcentración regional y desconcentración horizontal.

³⁹Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Año I. Tomo I. Número 54. diciembre 22 de 1976. página 22.

⁴⁰MARTINEZ, Morales Rafael. Op. Cit. página 115.

En cuanto a la desconcentración en estricto sentido o funcional nos dice que consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se le otorgan al órgano desconcentrado por medio de un acto materialmente legislativo facultades de decisión y ejecución limitadas, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

Nos explica que la desconcentración vertical consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior, aclarando que este tipo de desconcentración es muy semejante a la figura de la sucursal, o sea, una oficina que depende de la casa matriz.

La desconcentración regional según expresa es una variante de la vertical, pero, además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

Por último menciona que la desconcentración horizontal consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas, y nos proporciona el ejemplo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (órgano desconcentrado) que cuenta con oficinas que denomina delegaciones regionales, que tienen las mismas facultades teóricas aunque no la misma competencia que el

órgano superior, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.⁴¹

Es importante mencionar que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se escindió y en la actualidad existe la Comisión Nacional de Seguros y la Comisión Nacional Bancaria.

Las cuatro modalidades de desconcentración a que se refiere éste estudioso del Derecho, las podemos encuadrar en dos: la desconcentración administrativa funcional y la desconcentración territorial.

En efecto la desconcentración en estricto sentido o funcional, es el tipo de desconcentración que constituye una forma de organización de la administración pública federal; la desconcentración vertical y regional son tipos de desconcentración territorial de órganos de la administración pública centralizada, y la desconcentración horizontal es otro tipo de desconcentración territorial, pero referente a los órganos desconcentrados; por tanto, considero que existen solo dos tipos de desconcentración: la funcional y la territorial.

He insistido en que la desconcentración territorial, no debe considerarse como desconcentración administrativa, entendida esta última como una nueva forma de organización de la administración pública federal, porque en realidad no lo es, se trata de un simple desplazamiento

⁴¹Cfr. ACOSTA, Romero Miguel. Op. Cit. páginas 317, 320, 324 y 325.

de una misma persona jurídica dentro del Distrito Federal o en todo el territorio nacional; situación que no debe regularse en la ley, toda vez que el Derecho objetivo, al crear una persona jurídica, no determina en qué lugar van a estar ubicadas sus oficinas que la representen, y no lo hace por una y simple razón: éstas oficinas no constituyen o no son en sí la persona jurídica creada por el derecho, por tanto, el hecho de que llamense delegaciones, direcciones, oficinas, etcétera, se encuentren distribuidas dentro del Distrito Federal o en todo el país, no contraviene disposición legal alguna.

Podría objetarse esta idea, cuestionando que si el domicilio está considerado como un atributo de las personas colectivas, ¿Cómo es posible que las personas colectivas públicas no tengan un domicilio determinado?. Al respecto considero que por la misma función encomendada a las personas públicas, éstas necesitan en muchos casos desplazarse en todo el país al igual que varias personas colectivas de carácter privado que cuentan con oficinas o sucursales, no implicando que las personas colectivas públicas no tengan un domicilio determinado, sino que se trata de la misma persona jurídica que se desplaza y por lo mismo no es una desconcentración administrativa entendida como forma de organización administrativa, sino únicamente, si así se quiere considerar, una manera o modo de distribuir, en todo el territorio nacional, a un órgano de la administración pública centralizada, descentralizada o desconcentrada.

La desconcentración administrativa por función, es una forma de

organización administrativa, y los órganos desconcentrados que la integran quedan jerárquicamente subordinados al órgano de la administración pública centralizada del cual dependen. Se les otorga atribuciones para que las ejerzan a título de competencia, pero no en todos los casos se les reconoce personalidad jurídica, requisito indispensable para que se configure una verdadera desconcentración administrativa, de acuerdo a lo comentado.

Partiendo de una modificación a la Constitución, en la cual se reconozca a la desconcentración administrativa como una forma de organización de la administración pública federal, se deben modificar algunas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableciendo un capítulo especial dentro de la misma, relativo a la desconcentración administrativa, entendida como forma de organización administrativa, excluyendo a la desconcentración de carácter meramente territorial.

3.- LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y ACUERDOS QUE CREAN ORGANOS DESCONCENTRADOS

En el Derecho Mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse porqué motivo algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simples acuerdos del Ejecutivo Federal; como ejemplos de cada uno de estos casos tenemos:

A) Organos Desconcentrados creados por Ley;

- a) Instituto Nacional de Antropología e Historia, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creado por Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1939.

- b) Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creado mediante Ley, publicada el 31 de diciembre de 1946 en el Diario Oficial de la Federación.

- c) Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1981.

B) Organos Desconcentrados creados mediante Decreto;

- a) **Puertos Mexicanos, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado el día 28 de marzo de 1989, en el Diario Oficial de la Federación.**

- b) **Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, órgano desconcentrado subordinado a la Secretaría de Educación Pública, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1984.**

- c) **Comisión Nacional del Deporte, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, se creó por decreto del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de diciembre de 1988.**

- d) **Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Educación Pública, el cual fue creado por decreto del Titular de la Administración Pública, publicado el 7 de diciembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación.**

- e) **Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos**

Hidráulicos, creado el 16 de enero de 1989 por decreto del Ejecutivo Federal.

- C) Organos Desconcentrados creados por Reglamento Interior;**
- a) Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fué creado en el Reglamento Interior de dicha Secretaría.**
 - b) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado en el Reglamento Interior de la referida Secretaría, publicado el día 4 de junio de 1992.**
 - c) Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de solidaridad, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado dentro del Reglamento Interior de ésta, publicado el día 4 de junio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación.**
 - d) Instituto Nacional de Solidaridad, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado por el Reglamento Interior de la Secretaría mencionada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1992.**

D) Organos Desconcentrados creados por Acuerdo;

- a) **Instituto Mexicano del Transporte, órgano desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fue creado por acuerdo del Presidente de la República, publicado el día 15 de abril de 1987 en el Diario Oficial de la Federación.**

- b) **Instituto Mexicano de Comunicaciones, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, creado por acuerdo del Titular de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1987.**

- c) **Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, órgano desconcentrado subordinado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el que se creó por acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de octubre del año de 1988.**

Los órganos desconcentrados no deben crearse por acuerdo del Presidente de la República o de los Secretarios de Estado o de los Jefes de Departamento Administrativo, porque los acuerdos deben ser para que los obedezcan las dependencias de la Administración Pública, orientando su actuación conforme a lo establecido por la Ley y los acuerdos tomados. En apoyo a esta idea tenemos que el maestro Jacinto Faya

Viesca nos dice: "Los acuerdos no tienen similitud alguna con los reglamentos. Un acuerdo presidencial nunca interpreta una disposición legislativa ni trata de adiclarla para posibilitar su aplicación. Los acuerdos sólo establecen planes y políticas de actividad en las distintas esferas de las Secretarías de Estado."⁴²

Por lo que se refiere a la creación de órganos desconcentrados por reglamento interior, considero que es incorrecto, porque este tipo de ordenamientos según el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son expedidos por el Presidente de la República para determinar las funciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como para establecer la forma en que los titulares de las mismas podrán ser suplidos en sus ausencias, por tanto no se deben crear órganos desconcentrados a través de un reglamento interior; es más, ni siquiera se deben señalar a éstos, como unidades administrativas del órgano del cual dependen, porque como ya lo comenté, los órganos desconcentrados son unidades administrativas del Ejecutivo Federal que conforman una nueva forma de organización de la administración pública que a su vez cuentan para el desempeño de sus funciones con unidades administrativas, cabe aclarar que si se trata de órganos desconcentrados territorialmente y no por función, si se deben incluir en este ordenamiento legal.

⁴²FAYA, Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa 2ª edición actualizada. México 1983. página 126.

En concordancia a la idea generalizada en la Doctrina, considero que los órganos desconcentrados pueden ser creados por Decreto o Ley, y al no especificarse que debe ser por Decreto del Poder Legislativo, puede deducirse que se considera que el Presidente de la República mediante un Decreto sí puede crear órganos desconcentrados; además si se establece en la nueva ley que regule a los órganos desconcentrados, que éstos pueden ser creados por Decreto Presidencial, opino que no existe ningún problema legal, toda vez que la finalidad de los decretos del Ejecutivo es proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.

Según lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales los organismos descentralizados pueden ser creados por leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal; de lo anterior se desprende que los legisladores no encuentran impedimento legal para que estos órganos de la Administración Pública Federal sean creados por decreto del Presidente, y por analogía se debe concluir que no existe problema alguno para que los órganos desconcentrados sean creados por Decreto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En resumen, siempre y cuando los órganos desconcentrados sean creados por Decreto o Ley, no existe problema de legalidad, el problema se presenta cuando estos órganos son creados por Acuerdo ya sea del Presidente, de los Secretarios de Estado o de los Jefes de los Departamentos Administrativos o cuando se crean dentro de los reglamentos interiores de los órganos de la administración pública

centralizada.

CAPITULO III

LA PERSONALIDAD JURIDICA

DE LOS ORGANOS

DESCONCENTRADOS EN MEXICO

1.- LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS EN EL DERECHO MEXICANO.

En general en el derecho objetivo mexicano no se les reconoce personalidad jurídica a los órganos desconcentrados, no obstante que se les otorgan atribuciones a título de competencia, lo cual supone que el derecho objetivo implícitamente les está dando el carácter de personas porque éstas son las únicas susceptibles de tener derechos y obligaciones, faltando el requisito formal que es el de reconocerles expresamente personalidad jurídica.

Considero que dos causas son las que provocan que en el derecho mexicano se les niegue personalidad jurídica a los órganos desconcentrados; la primera y más determinante es de índole política, toda vez que mediante la desconcentración administrativa se trata de seguir ejerciendo el poder mediante los órganos centrales, si bien es cierto que a través de la desconcentración administrativa se atenúa la excesiva centralización, también lo es que por conducto de la desconcentración administrativa se concentra más el poder que utilizando la descentralización administrativa.

Por sí fuera poco lo anterior, se niega personalidad jurídica a los órganos desconcentrados porque se considera que al no crear expresamente otra persona jurídica, el órgano centralizado del cual dependen no sólo puede revocar las decisiones del órgano desconcentrado sino que lo puede suplir, porque en sí mismo el órgano desconcentrado no

constituye más que una unidad del órgano centralizado, lo cual no es cierto, porque el órgano desconcentrado es creado por una ley o decreto, por tanto se presume que la misma ley o decreto quiso que fuera un órgano distinto al órgano de la administración pública centralizada; pero sin que deje de estar ligado a este último por el vínculo de jerarquía.

La otra causa es la imprecisa conceptualización de la desconcentración administrativa, en virtud de que no se le considera una forma de organización administrativa, y partiendo de esta errónea apreciación se crean órganos desconcentrados por función (material) y por territorio, de los cuales, los primeros sí conforman una nueva manera de organización administrativa y los segundos no, ya que éstos en realidad sí son unidades del órgano centralizado; este tipo de desconcentración es un desplazamiento de una misma persona jurídica.

Hago la aclaración de que en el derecho objetivo mexicano no se les reconoce expresamente personalidad jurídica a los órganos desconcentrados, como generalmente se hace en el caso de los descentralizados porque no se establece en la ley o decreto que los crea, si son o no son personas jurídicas; ni tampoco en la mayoría de los casos se estipula que representen al órgano centralizado del cual dependen, pero como el acto materialmente legislativo que les dió origen no dispuso que contaran con personalidad jurídica, debemos deducir por lo tanto que no se les reconoce por el derecho.

El caso de la Comisión Nacional del Agua.

A continuación estudio el órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional del Agua, con la finalidad de demostrar que no existe impedimento legal para reconocerles personalidad jurídica a los órganos desconcentrados por función, y que debería reconocérceles pero que se les niega, por las razones a que me he referido.

La Comisión Nacional del Agua, se crea por un acto materialmente legislativo, distinto al que crea las unidades administrativas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en efecto este órgano desconcentrado fué creado por decreto del Ejecutivo Federal Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de enero de 1989, por lo que se puede afirmar que no es una de sus unidades administrativas, no obstante que en reglamento interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se prevea como unidad administrativa de dicha dependencia.

También resulta de relevancia la situación de que el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos funja como presidente del Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua, porque nos permite inferir que la misma ley no considera a este órgano desconcentrado como una unidad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en efecto no es lógico que el Secretario sea presidente del Consejo Técnico de una de sus unidades administrativas (Comisión Nacional del Agua), como tampoco lo es que este Consejo Técnico se integre por los titulares de las Secretarías

de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Salud y Pesca, porque esto conduciría a determinar que los Secretarios de Estado mencionados quedan en un nivel inferior al titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; por tanto en mi opinión la Ley Nacional de Aguas no consideró a la Comisión Nacional del Agua como unidad administrativa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, sino como un órgano distinto a la referida dependencia, por lo que si es un órgano distinto debe tener personalidad jurídica.

El elemento más importante para reconocerle personalidad jurídica a la Comisión Nacional del Agua, lo constituye la situación de otorgarle atribuciones a título de competencia para cumplir con las funciones que se le encomiendan. El artículo 3º del Decreto del Ejecutivo, a la letra dice:

ARTICULO 3º.- Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Nacional del Agua tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Las que conforme a la legislación correspondan a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en materia de recursos hidráulicos, salvo aquellas que por disposiciones legales o reglamentarias se le atribuyan expresamente al titular de la citada Secretaría;

- II.- Prestar el servicio público de agua en los casos que conforme

a la ley compete al Ejecutivo Federal, o que se convengan con otras instancias de Gobierno o los particulares;

- III.- **Construir, operar y conservar las obras de instalaciones necesarias para el suministro de agua en las áreas urbanas del Valle de México, en especial del área metropolitana, hasta los sitios que se convengan;**
- IV.- **Ejecutar, en la esfera de su competencia, el programa Lago de Texcoco en la zona federal a su cargo y en la cuenca hidrológica del propio lago, así como realizar los programas y obras para evitar o disminuir tolvaneras;**
- V.- **Intervenir, conforme a la ley, en la captación y aplicación de los ingresos originados por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como por la prestación de los servicios a su cargo;**
- VI.- **Administrar los bienes y los recursos humanos, materiales, financieros y de informática con que cuente para el ejercicio de sus atribuciones, conforme a la normatividad correspondiente a la materia; y**
- VII.- **Las demás que le confieran las disposiciones legales o le señale el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos.**

Este precepto al establecer que la Comisión Nacional del Agua "tendrá" las siguientes atribuciones, es determinante para inferir que se le atribuyen a título de competencia, toda vez que si no se le confirieran con ese carácter, se indicaría exclusivamente que realizaría sus funciones conforme a las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quien determinaría que funciones le encomendaría a la Comisión.

También en relación a este punto, es importante señalar que la Ley de Aguas Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992 otorga atribuciones a la Comisión Nacional del Agua que conforme a la Ley Federal de Aguas anterior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972, correspondían a la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos.

En efecto la Ley Federal de Aguas en su artículo 17 a la letra disponía:

ARTICULO 17.- Son atribuciones de la Secretaría:

- I.- Regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas, en los términos de esta Ley.**

La regulación y control del uso y aprovechamiento de las aguas nacionales para fines de navegación y de obras o servicios conexos de las vías generales de comunicación, corresponde a la Secretaría de Marina;

- II.- **Formular y mantener actualizado el inventario de los recursos hidráulicos del país;**
- III.- **Reglamentar, organizar y dirigir los trabajos hidrológicos, excepto los que son de la competencia de la Secretaría de Marina;**
- IV.- **Otorgar las asignaciones, concesiones o permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales;**
- V.- **Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas, causes, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como las zonas federales correspondientes, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio, cuando así proceda; excepto los que sean competencia de la Secretaría de Marina;**
- VI.- **Construir, administrar, operar, desarrollar, conservar y rehabilitar las obras de riego, desecación y drenaje de tierra; infiltración, defensa y mejoramiento hidráulico de terrenos y acuíferos de acuerdo con los estudios, planes y proyectos formulados para ejecutarse por el gobierno federal directamente o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, del Distrito y Territorios Federales, de los Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación**

estatal o particulares.

La desecación para ganar terrenos al mar y a los esteros de propiedad nacional, podrá hacerse por la Secretaría o por la de Marina, según lo determine el Presidente de la República;

VII.- Tomar a su cargo la conservación de las corrientes, lagos, esteros y lagunas; la protección de las cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial, ejecutando los trabajos correspondientes con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de Marina, de Agricultura y Ganadería y de los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y del Distrito Federal;

VIII.-Estudiar los suelos y realizar los trabajos de investigación y extensión de técnicas para fines de riego;

IX.- Colaborar en los programas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en la investigación y extensión de técnicas para la producción agropecuaria en las zonas de riego;

X.- Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego con la intervención de los usuarios, en los términos de esta ley y demás disposiciones legales aplicables, y de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para coordinar las

posibilidades de riego con la producción agrícola;

XI.- Planear, proyectar, ejecutar y operar las obras de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado cuando se realicen total o parcialmente con fondos del erario, el aval o cualquiera otra garantía del Gobierno Federal;

XII.- Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XIII.- Controlar los ríos y ejecutar obras de defensa contra inundaciones y azolves, excepto en los casos que le correspondan a la Secretaría de Marina;

XIV.- Ejecutar las obras hidráulicas que se convengan en los tratados internacionales;

XV.- Construir las obras hidráulicas para generación de la energía eléctrica que le encomiende el Ejecutivo Federal, o bien, si las encomienda a la Comisión Federal de Electricidad, previa aprobación de los estudios y proyectos correspondiente, asignar a la misma los volúmenes de agua que se requieran, de acuerdo a los citados proyectos;

XVI.- Localizar, explorar y analizar conjuntamente con la Secretaría de Industria y Comercio las aguas salobres subterráneas, superficiales y de mar y en este último caso además con la

Secretaría de Marina y tratarlas adecuadamente para su utilización en fines domésticos, agropecuarios, piscícolas o industriales;

XVII.- Construir o autorizar las obras hidráulicas necesarias para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas desaladas;

XVIII.- Conservar y mejorar en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio las aguas de los esteros, lagunas litorales e interiores, mediante el estudio, proyecto, construcción y operación de obras hidráulicas, para la conservación e incremento de la fauna y flora acuáticas;

XIX.- Regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones en que hayan de arrojarse en las redes colectoras, cuencas, causes, vasos y demás depósitos y corrientes de agua, así como su infiltración, procurando evitar en todo caso, la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Salubridad y Asistencia, Agricultura y Ganadería e Industria y Comercio;

XX.- Estudiar y ejecutar, en colaboración con las dependencias competentes, los programas para el mejor aprovechamiento de las obras, trabajos y actividades a cargo de los usuarios;

XXI.- Establecer servicios de vigilancia y protección de los bienes y obras a su cargo, adoptar medidas para evitar inundaciones, y en su caso contribuir a la prevención de daños y a la prestación de auxilios;

XXII.-Suspender todas aquellas obras que dañen los recursos hidráulicos nacionales y, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio, según proceda, las que degraden el equilibrio ecológico de una región, y

XXIII.-Las demás que le fijen las leyes y reglamentos.

La Ley de Aguas Nacionales en su artículo 9 textualmente dispone:

ARTICULO 9º.- Son atribuciones de "La Comisión":

- I.- Ejercer las atribuciones que conforme a la presente Ley corresponden a la autoridad en materia hidráulica, dentro del ámbito de la competencia federal, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal;**
- II.- Formular el programa nacional hidráulico respectivo, actualizarlo y vigilar su cumplimiento;**
- III.- Proponer los criterios y lineamientos que permitan dar unidad**

y congruencia a las acciones del Gobierno Federal en materia de aguas nacionales, y asegurar y vigilar la coherencia entre los respectivos programas y la asignación de recursos para su ejecución;

- IV.- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reuso de aguas, los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones. En su caso, contratar o concesionar la prestación de los servicios que sean de su competencia o que así convenga con terceros;
- V.- Administrar y custodiar las aguas nacionales y los bienes nacionales a que se refiere el artículo 113, y preservar y controlar la calidad de las mismas, así como manejar las cuencas en los términos de la presente ley;
- VI.- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones para el aprovechamiento integral del agua y la conservación de su calidad;
- VII.- Expedir los títulos de concesión, asignación o permiso a que se refiere la presente ley, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua;

- VIII.-Conciliar y, en su caso, funjir a petición de los usuarios, como árbitro en la solución de los conflictos relacionados con el agua, en los términos del reglamento de esta ley;**
- IX.- Promover el uso eficiente del agua y su conservación en toda las fases del ciclo hidrológico, e impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital y escaso;**
- X.- Ejercer las atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen o en los casos que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación;**
- XI.- Promover y, en su caso, realizar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en materia de agua y la formación y capacitación de recursos humanos.**
- XII.- Expedir las normas en materia hidráulica en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;**
- XIII.-Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente ley, interpretarla para efectos administrativos, y aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia que no estén reservados al Ejecutivo Federal;**

XIV.- Actuar con autonomía técnica y administrativa en el manejo de los recursos que se le destinen y de los bienes que tenga en los términos de esta ley, así como con autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas y presupuesto;

XV.- Expedir en cada caso, respecto de los bienes de propiedad nacional a que se refiere esta ley, la declaratoria correspondiente, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación; y

XVI.- Realizar las demás que señalen las disposiciones legales o reglamentarias.

Como se puede comparar prácticamente la Comisión Nacional del Agua absorbió las atribuciones que se conferían a la Secretaría de Recursos Hidráulicos ahora Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Por otra parte en el artículo 4° de la Ley de Aguas Nacionales se establece que la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua; de lo cual se desprende que, la Comisión Nacional del Agua viene a suplir a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Podría

pensarse quizá que al referirse este artículo al Ejecutivo Federal, se haga alusión a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, pero en la misma ley se despeja cualquier duda al respecto, no dando cabida a tal confusión, en virtud de que la ley otorga atribuciones al Ejecutivo Federal y a la Comisión Nacional del Agua (artículos 6 y 9 respectivamente) limitando las facultades del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos a las señaladas en el artículo 8°.

ARTICULO 8°.- Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

- I.- Proponer al Ejecutivo Federal la política hidráulica del país.**
- II.- Fungir como Presidente del Consejo Técnico de "La Comisión", y**
- III.- Las que en materia hidráulica le asignen específicamente las disposiciones legales.**

Si todo lo anterior fuese poco para reconocerle personalidad jurídica a este órgano desconcentrado, tenemos que en el cuerpo del Decreto que le da origen no se establece nada respecto a que sí tiene patrimonio propio o no, únicamente se establece en el artículo 5° que la Comisión Nacional del Agua aplicará y destinará el importe de los ingresos que resulten por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como por la prestación de los servicios a su cargo, a las

actividades relacionadas con la administración del agua, con la construcción, operación y conservación de la infraestructura hidráulica y con la prestación del servicio público de agua.

En cambio podría desprenderse del artículo 4º transitorio que sí tiene patrimonio propio, en virtud de que en tal precepto se establece que los recursos financieros y materiales, y bienes inmuebles con que cuentan las direcciones generales y demás unidades administrativas señaladas en el artículo 3º transitorio "pasarán" a la Comisión Nacional del Agua.

En relación a la duda de que la Comisión Nacional del Agua tenga o no patrimonio, estimo que con la Ley de Aguas Nacionales se resolvió, toda vez que si bien es cierto que no se establece en un artículo específico que la misma tenga un patrimonio y los bienes que lo integran, también lo es que en la fracción II del artículo 11, relativo a las facultades del Consejo Técnico, se señala que éste podrá acordar los asuntos que se sometan a su consideración sobre administración del agua y sobre los ingresos, bienes y recursos de la Comisión, es decir, implícitamente nos esta confirmando que la Comisión Nacional del Agua cuenta con patrimonio.

Este órgano desconcentrado tiene una denominación propia: "Comisión Nacional del Agua", como consta en el artículo 1º del Decreto y fracción V del artículo 3º de la Ley Nacional de Aguas, atributo exclusivo de las personas jurídicas.

Partiendo de la base que el patrimonio y la denominación son atributos de las personas, podemos inducir que esta situación no es acorde con la idea del Ejecutivo Federal de negarle personalidad jurídica a este órgano desconcentrado.

Lo antes comentado, puede resumirse de la siguiente forma: Las contradicciones y mala regulación, se deben a que se pretende negar personalidad jurídica a un órgano que en realidad es una persona jurídica, porque cuenta con atribuciones a título de competencia y con algunos atributos de las personas jurídicas como son denominación y patrimonio.

2.- ORGANOS DESCONCENTRADOS CON PERSONALIDAD JURIDICA.

Actualmente existen dos órganos desconcentrados que cuentan con personalidad jurídica, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, cuyas semejanzas principales son: el haber sido creados por una ley; que dependen de la Secretaría de Educación Pública; que se les otorgan atribuciones a título de competencia; que poseen elementos humanos y recursos materiales; que tienen una estructura orgánica; denominación propia; que se les reconoce personalidad jurídica y se les considera como órganos del Gobierno Federal.

A) INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA

El 31 de diciembre de 1946 se creó mediante una ley el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura con personalidad jurídica, tal y como se dispone en el artículo 1º. de la ley que textualmente dice:

ARTICULO 1º. Se crea por medio de la presente ley el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, con personalidad jurídica propia.

Para esa fecha se puede afirmar que no se le daba el carácter de órgano desconcentrado, (aunque por su dependencia a un órgano de la administración pública centralizada desde su creación es un órgano desconcentrado), surgió como un órgano sui generis; no existe duda de

que se considera hoy como un órgano desconcentrado porque en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública se establece, que es un órgano desconcentrado de la misma; en efecto en el artículo 3º, del citado ordenamiento legal se establece:

ARTICULO 3º. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen a la secretaría de Educación Pública, contará con las siguientes unidades administrativas:

- Subsecretaría ...
- Organos Administrativos Desconcentrados:
 - Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.
 - Comisión Nacional del Deporte.
 - Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
 - Instituto Nacional de Antropología e Historia.
 - Instituto Nacional de Bellas Artes.
 - Instituto Politécnico Nacional.
 - Servicios Coordinados de Educación Pública.

Cuando se crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, no se le da expresamente el carácter de órgano desconcentrado porque para esa fecha la desconcentración administrativa ni siquiera se reconocía como figura administrativa en el Derecho Positivo Mexicano, ya que si bien es cierto que se utilizaba antes de que se estableciera en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1986, es hasta

esa fecha donde se empieza a regular.

La característica determinante para considerar al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura como órgano desconcentrado y no descentralizado es el vínculo de jerarquía que lo liga con la Secretaría de Educación Pública, toda vez que al igual que a cualquier órgano descentralizado se le reconoce personalidad jurídica y se le otorga un patrimonio propio, características que según algunos estudiosos del Derecho son exclusivas de los órganos descentralizados, lo cual no debe ser así, en virtud de que si al órgano desconcentrado se le confieren atribuciones por una ley o decreto a título de competencia debe considerarse como una persona jurídica porque son las únicas que en derecho son susceptibles de derechos y obligaciones, y como el patrimonio es un atributo de las personas jurídicas, también es obligatorio reconocerles un patrimonio propio; por tanto, se puede concluir que la característica que sirve de base para diferenciar y distinguir este tipo de órganos es la relación de dependencia directa que tiene respecto al órgano de la administración pública central, es decir, la existencia del vínculo de jerarquía.

Comentaba que se le otorgan atribuciones a título de competencia a través de una ley o decreto, como en este caso, en el artículo 2º. de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura se establecen en forma enunciativa las finalidades del Instituto, así tenemos que el artículo en cuestión establece:

ARTICULO 2º. El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura dependerá de la Secretaría de Educación Pública y tendrá las finalidades siguientes:

- I. El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura.**

- II. La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las bellas artes; de la educación artística y literaria comprendida en la educación general que se imparte en los establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, de segunda enseñanza y normal.**

- III. El fomento, la organización y la difusión de las bellas artes, inclusive las bellas letras, por todos los medios posibles y orientada esta última hacia el público en general y en especial hacia las clases populares y la población escolar.**

- IV. El estudio y fomento de la televisión aplicada a la realización, en lo conducente, de las finalidades del Instituto.**

- V. Las demás que en forma directa o derivada le correspondan en los términos de esta ley y de las que resultaren aplicables.**

A simple vista se nota que la ley nunca menciona que el órgano desconcentrado participará de la competencia de la Secretaría de Educación Pública, más bien le confiere atribuciones propias, aunque sus atribuciones derivan de una competencia más amplia que es otorgada por ley a la Secretaría de Educación Pública; no existe impedimento legal para que el Instituto Nacional de Bellas Artes las desarrolle también, es más, se podría considerar que es una manera de reforzar y ampliar la actuación de la Administración Pública Federal, y en general como lo afirman algunos administrativistas, de hacer llegar a los administrados los servicios de la Administración Pública Federal y de evitar una excesiva centralización del poder. Se podría criticar esta postura en virtud de que según lo expresé, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 90 Constitucional en 1981, se crearon los órganos descentralizados para evitar duplicidad de funciones y entonces se puede cuestionar ¿por qué el legislador crea órganos que ejercer atribuciones que puede ejercer el órgano superior del cual dependen? por una simple y sencilla razón, porque se quiere evitar que la mayor parte de las atribuciones de los órganos de la Administración Pública Central se salgan del ámbito del control de éstos, pero sin dar una imagen de un gobierno centralista, por lo cual es más conveniente crear órganos dependientes que órganos independientes como los organismos descentralizados.

Una cuestión que no había resaltado, pero a la que hice alusión al hablar de la naturaleza jurídica de la desconcentración administrativa, es la de que los órganos desconcentrados cuentan con una organización interna y con elementos personales y materiales.

Así tenemos que el artículo 6°. de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Bellas Artes establece que este órgano se compondrá para su funcionamiento con las direcciones, departamentos, establecimientos técnicos y dependencias administrativas y docentes que su reglamento determine; pero demás en los artículos 7, 9, 10, 11 y 12 de la citada ley, se dispone que el Instituto estará regido por un Director y un Subdirector Generales, que contará con un Consejo Técnico que se integrará por el Director y Subdirectores Generales, los Directores Técnicos, los Jefes de Departamento y los Técnicos que al efecto señale el Reglamento respectivo; encargado de la administración interna, la vigilancia de su marcha y el manejo de las erogaciones a un Jefe de Departamento Administrativo estableciendo parte de sus funciones que debe desarrollar cada unidad administrativa del Instituto, la forma de designación del Director y Subdirector Generales así como del Consejo Técnico y del Jefe de Departamento Administrativo entre otros.

Esto demuestra que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura tiene una organización y estructura interna propia, distinta a la Secretaría de Educación Pública. Es importante resaltar que el Secretario de Educación Pública es quien designa al Director General del Instituto lo cual obedece al vínculo de jerarquía que existe entre estos órganos y nos sirve para diferenciarlo de los órganos descentralizados porque sus Directores son nombrados por el Presidente de la República.

El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura posee recursos materiales que integran su patrimonio, en efecto, los artículos 4°. y 5°. de

su Ley Orgánica determinan que el Instituto tendrá un patrimonio propio, ennumerando los bienes inmuebles, muebles y recursos que lo integran. El artículo 4º. textualmente establece:

ARTICULO 4º. El Instituto, capaz para adquirir y administrar bienes, formará su patrimonio con los que a continuación se ennumeran:

- I. Con el subsidio que anualmente le otorga el Gobierno Federal, a través de su presupuesto de egresos.**

- II. Con las partidas presupuestales de cualquier género que la Secretaría de Educación Pública destine a la fecha de entrar en vigor la presente ley al funcionamiento o sostenimiento de las Instituciones, establecimiento o dependencias, cuyo manejo la misma atribuye en lo futuro al Instituto, debiéndose comprender expresamente las correspondientes al personal que actualmente desempeña actividades relacionadas con las funciones previstas en el artículo 2º. en la misma Secretaría de Educación Pública, personal que quedará adscrito para tales objetos al Instituto.**

- III. Con el uso de los edificios y terrenos siguientes, ubicados todos ellos en el Distrito Federal:**

El nuevo edificio del Conservatorio Nacional, la totalidad de los terrenos que contituían el "Club Hípico Alemán", en la avenida de Castillo

y calle de Mazarik, con una extensión de cincuenta y tres mil metros cuadrados, el edificio situado en los terrenos anteriormente citados y que a la fecha ocupa la Escuela de Danza; el edificio que ocupó durante los últimos años el Conservatorio Nacional, constituido por las casas números 14 y 16 de la calle de la Moneda; el edificio que ocupa la Escuela Nacional de Artes Plásticas en la calle de la Esmeralda número 14; el Palacio de las Bellas Artes con todas sus dependencias y anexos; el edificio del Teatro Hidalgo, igualmente con todas sus dependencia y anexos; los terrenos que ocupa el ex templo de San Diego, con sus anexos en la calle del Dr. Mora; y todos los demás edificios y terrenos que al Instituto destine el Gobierno Federal.

- IV. Las pinturas y esculturas que integran la colección de la antigua Academia de San Carlos, que dependen actualmente de la Secretaría de Educación Pública; y las que forman la colección del Palacio de Bellas Artes, así como todas las pinturas y objetos constituyen el museo de arte popular; todas las obras de arte que el Estado destine para la exhibición pública y difusión estética.
- V. El mobiliario, biblioteca, instrumental, útiles, etc., que pertenecen a las escuelas y dependencias que formarán parte del Instituto.
- VI. Los que adquiera el Instituto por herencia, legado, donación o por cualquier otro título.

- VII. Todos los demás bienes que el Gobierno Federal dedique en el futuro al Instituto para su servicio.**
- VIII. El producto de las cuotas y precios de arrendamiento que previa aprobación del Consejo fije el Director del Instituto por: entrada a los conciertos y demás espectáculos musicales, teatrales, de danza, por exhibiciones de colecciones de arte, por alquileres de teatros y sus anexos o de cualquiera otro local, así como por entrada a los museos y a otras dependencias del Instituto; el que provenga de la venta de publicaciones, reproducciones, tarjetas, etc., las recaudaciones que le correspondan por actividades de televisión.**
- IX. El producto de los ingresos diversos que a cualquier otro título obtenga.**

También cuenta con recursos humanos, los que se conforman por el Director General, Directores Técnicos, Jefes de Departamento Administrativo y en general por todo el personal administrativo que labora en cada una de las unidades administrativas de este órgano desconcentrado.

Este Instituto tiene otro atributo de las personas jurídicas al cual no me he referido y es el relativo a su denominación "INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA", al igual que otros órganos desconcentrados a los que se les niega personalidad jurídica.

B) INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA

Del análisis de la Ley Orgánica que crea al órgano desconcentrado denominado Instituto Nacional de Antropología e Historia publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1939, resulta que este órgano al igual que al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura se le reconoce personalidad jurídica. En efecto el artículo primero de la mencionada ley le reconoce personalidad jurídica y a la letra dice:

ARTICULO 1º. Se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

También en este artículo se establece que el Instituto Nacional de Antropología e Historia será un órgano dependiente de la Secretaría de Educación Pública, sin determinarse expresamente que es un órgano desconcentrado pero por la relación de dependencia que guarda con la citada Secretaría, se debe afirmar que es un órgano desconcentrado, además que en el artículo 3º. del Reglamento interior de esta Secretaría de Estado se le da el carácter de órgano desconcentrado.

El artículo 2º. de la Ley Orgánica de este Instituto fue reformado por decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, y en el mismo se establecen las funciones de este órgano desconcentrado y son las siguientes:

- I. En los términos del artículo 3º. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, aplicar las leyes, reglamentos decretos y acuerdos en las materias de su competencia.**

- II. Efectuar investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y Etnografía de la población del país.**

- III. En los términos del artículo 7º. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, otorgar los permisos y dirigir las labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos que efectúen las autoridades de los estados y municipios.**

- IV. Proponer a la autoridad competente, la expedición de reglamentos que contengan normas generales y técnicas para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos, que sean aplicados en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.**

- V. Proponer al Secretario de Educación Pública la celebración de acuerdos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, tendientes a la mejor protección y conservación del patrimonio histórico, arqueológico y**

paleontológico de la nación y del carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones.

- VI. Promover, conjuntamente con los gobiernos de los estados y los municipios, la elaboración de manuales y cartillas de protección del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, en su ámbito territorial, que adecúen los lineamientos nacionales de conservación y restauración de las condiciones concretas del estado y municipio.**
- VII. Efectuar investigaciones científicas en las disciplinas antropológicas, históricas y paleontológicas, de índole teórica o aplicadas a la solución de los problemas de la población del país y a la conservación y uso social del patrimonio respectivo.**
- VIII. Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos del país.**
- IX. Identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes inmuebles asociados a ellos.**
- X. Investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las**

historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país.

- XI. Proponer al ejecutivo federal las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos, sin perjuicio de la facultad del ejecutivo para expedirlas directamente.**
- XII. Llevar el registro público de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos.**
- XIII. Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta ley.**
- XIV. Formular y difundir el catálogo de patrimonio histórico nacional, tanto de los bienes que son del dominio de la nación, como de los que pertenecen a particulares.**
- XV. Formular y difundir el catálogo de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y la carta arqueológica de la República.**
- XVI. Publicar obras relacionadas con las materias de su competencia y participar en la difusión y divulgación de los**

bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación, haciéndolos accesibles a la comunidad y promoviendo el respeto y uso social del patrimonio cultural.

XVII. Impulsar, previo acuerdo del Secretario de Educación Pública, la formación de consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio.

XVIII. Impartir enseñanza en las áreas de antropología e historia, conservación, restauración y museografía, en los niveles técnico-profesional, profesional, de posgrado y de extensión educativa, y acreditar estudios para la expedición de los títulos y grados correspondientes.

XIX. Autorizar, controlar, vigilar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, las acciones de exploración y estudio que realicen en el territorio nacional misiones científicas extranjeras.

XX. Realizar de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los trámites necesarios para obtener la devolución de bienes arqueológicos o históricos que estén en el extranjero.

XXI. Las demás que las leyes de la República le confieran.

Con la reforma de este artículo se han incrementado sus funciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia en relación con las conferidas inicialmente y por lo mismo aumentaron sus atribuciones, pero aún no se determina la intervención de la Secretaría de Educación Pública como órgano superior en el desarrollo de las funciones de este Instituto dentro de la ley, como debería de ser a falta de una ley que regule a la desconcentración administrativa y a los órganos desconcentrados. Es necesario comentar que tampoco se indica que la competencia del Instituto derive de la competencia de la Secretaría de Educación Pública, ni mucho menos que participe de la competencia de la multitudada Secretaría de Estado, lo que nos conlleva a concluir que efectivamente las atribuciones que desarrolla éste, le son conferidas a título de competencia y por lo tanto que es correcto que se le reconozca personalidad jurídica.

El artículo 3º. de la Ley Orgánica del Instituto, se refiere a todos los recursos materiales con que cuenta el Instituto y textualmente señala:

ARTICULO 3º. El instituto, capaz de adquirir y administrar bienes, formará su patrimonio con los que enseguida se ennumeran:

- I. Las cantidades que anualmente le asigne el presupuesto de egresos de la federación.
- II. El edificio del museo nacional, el del ex-convento de la merced

y la parte del Castillo de Chapultepec que se destine al museo de historia.

- III. Los monumentos artísticos, arqueológicos e históricos con que actualmente cuenta el departamento de monumentos de la Secretaría de Educación Pública y los que en el futuro se declaren como tales, de acuerdo con las leyes.**
- IV. Las colecciones, muebles y accesorios de los edificios que están bajo la dependencia del departamento de monumentos y los objetos que se descubran en las excavaciones.**
- V. Los que adquiera el Instituto por herencia, legado, donación o por cualquier otro título.**
- VI. Los que le destine para su servicio, el Gobierno Federal.**
- VII. El producto de las cuotas que cobre por visitas a los monumentos y museos, de la venta de las publicaciones, reproducciones, tarjetas, etc.**

El patrimonio propio se considera por algunos estudiosos del derecho como una característica que permite distinguir a los órganos descentralizados de los desconcentrados, pero debo de aclarar que el patrimonio propio es un atributo de las personas jurídicas más que una característica reservada a los órganos descentralizados.

Como lo mencioné al principio de este análisis, el Instituto Nacional de Antropología e Historia es un órgano dependiente de la Secretaría de Educación Pública, tal y como se establece en el artículo primero de su Ley Orgánica y se hace más patente al establecerse en la referida ley que el Director del Instituto, el Tesorero, los Jefes de Departamento, y todo el personal técnico o de conocimientos especializados serán nombrados y removidos por el Secretario de Educación Pública; esta relación de dependencia es la que permite determinar que este Instituto es un órgano desconcentrado y no descentralizado como algunos opinan.

Al analizar la ley de este órgano desconcentrado, me limito a tres puntos: La personalidad jurídica, el patrimonio propio y la dependencia del Instituto con la Secretaría de Educación Pública elementos que resultan de importancia para demostrar que la personalidad jurídica y el patrimonio propio no son características que permitan distinguir los órganos desconcentrados de los descentralizados y que la diferencia substancial entre éstos es la relación de dependencia o autonomía con un órgano de la administración pública centralizada.

3.- LA TRANSFORMACION DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE ORGANO DESCONCENTRADO A ORGANO DESCENTRALIZADO.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, pero el día 29 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que la estableció y reconoció como un órgano descentralizado, aunque en realidad no cambio substancialmente su denominación, su estructura orgánica, ni su competencia; se siguió reconociendo como parte de su patrimonio los mismos recursos materiales que se le habían otorgado en el decreto, siguió contando con el mismo elemento humano; se le reconoce personalidad jurídica expresamente en la ley, lo cual podría considerarse como una diferencia substancial, pero es importante señalar que si bien es cierto que el decreto que la crea como órgano desconcentrado indica que quedará directamente adscrita a la Secretaría de Gobernación, también lo es que le otorga atribuciones a título de competencia y, por sí lo anterior fuera poco, se establece que va a representar al Gobierno Federal ante los organismos internacionales y nacionales (artículo 3º. fracción V Decreto), lo cual demuestra que se considera una dependencia del Gobierno Federal distinta a la Secretaría de Gobernación, toda vez que, para que pueda representar al Gobierno Federal se le debe considerar como persona jurídica, en virtud de que en derecho sólo las personas jurídicas pueden representar a otra.

A continuación realizo un análisis comparativo de las disposiciones contenidas en el decreto y la ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ampliar y demostrar que lo mencionado efectivamente es cierto y cómo por razones de índole político a un mismo órgano que no tiene cambios substanciales pueden no reconocérsele personalidad jurídica no obstante de ser un órgano desconcentrado e intentar ubicarlo como una unidad administrativa de un órgano de la administración pública centralizada, o bien se le reconoce personalidad jurídica y se le concede autonomía dándole el carácter de organismo descentralizado.

La transformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de órgano desconcentrado a organismo descentralizado obedece a motivos de carácter político, así es como en México se comienza a resaltar la importancia de los derechos humanos, la unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación (Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación) desaparece creándose un órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional de Derechos Humanos al cual no se le reconoce personalidad jurídica porque se considera que con esta medida se ejerce un mayor control sobre el mismo, posteriormente a ese órgano se le reconoce personalidad jurídica para enfatizar la voluntad del gobierno mexicano de que se respeten los derechos humanos y para dotarla de mayor autonomía, cabe alzar que la autonomía de un órgano no debe depender del hecho de que se le reconozca personalidad jurídica, sino del vínculo de jerarquía o coordinación que exista entre éste y el otro órgano.

A) DENOMINACION.

En el decreto se le denomina Comisión Nacional de Derechos Humanos al igual que en la ley que lo establece como órgano descentralizado.

B) ESTRUCTURA.

En el artículo 5º. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se establece que la misma se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco visitadores generales y con un Consejo; unidades administrativas que se contemplan en diversos preceptos del decreto de fecha 6 de junio de 1990. Efectivamente el decreto en cuestión dispone que la citada Comisión estará a cargo de un Presidente (artículo 4º.), el cual se auxiliará de un Secretario Ejecutivo (artículo 7º.), con una diferencia numérica de cuatro visitadores en el artículo 8º. se establece que la Comisión contará con un visitador, y por último se indica que para el mejor desempeño de sus responsabilidades la Comisión se apoyará en un consejo; si se observa la estructura orgánica de la Comisión es muy similar.

C) COMPETENCIA.

El artículo 6º. de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que "la Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. **Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;**
- II. **Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:**
 - a) **Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;**
 - b) **Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;**
- III. **Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**
- IV. **Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B,**

de la Constitución Política.

- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el incumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;**

- VI. Procurar las conciliaciones de los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;**

- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.**

- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;**

- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;**

- X. Expedir su reglamento interno;**
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;**
- XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social en el país;**
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;**
- XIV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;**
- XV. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.**

En el decreto del 6 de junio de 1990 se establece que la Comisión será responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, debiendo instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos

humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional determinándose en su artículo 3º. que para cumplir con sus responsabilidades la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos;**
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa a los derechos humanos;**
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos;**
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;**
- V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;**
- VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados,**

convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.

Se puede apreciar que las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su ley y por el decreto son semejantes, señalándose con mayor detalle en la ley, pero, estas mismas atribuciones se pueden desprender de las ya otorgadas a la Comisión por el decreto que la crea; por ejemplo tenemos que las fracciones I, II, VII Y XI del artículo 6º. de la ley las podríamos encuadrar dentro de las atribuciones conferidas a la misma Comisión en la fracción III del artículo 3º. del decreto; asimismo la fracción XIII del artículo 6º. de la multicitada ley es casi idéntica a la fracción VI del referido artículo del decreto, y en general lo que importa en realidad es que en ambos ordenamientos se le confieren atribuciones a título de competencia y por tanto implícitamente se le está dando el carácter de persona jurídica aunque en el decreto no está claramente definido si se le reconoce o no por personalidad jurídica, en virtud de que como al principio lo manifesté en el considerando se dice que se crea este órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación en contraposición a lo que en el artículo 3º. Fracción V se establece, porque en esta fracción se dispone que la Comisión va a representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales e internacionales en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos por sí misma, y no como unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación, porque si no fuera así se establecería que la Secretaría de Gobernación sería la que representara al Gobierno Federal.

D) RECURSOS MATERIALES (PATRIMONIO).

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 4º. transitorio establece que los recursos materiales con que actualmente cuenta la Comisión como órgano desconcentrado "pasarán" a formar parte de la Comisión como organismo descentralizado; es importante resaltar que la ley utiliza el término pasarán, para indicar que los recursos materiales van a formar el patrimonio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo descentralizado, y en este caso no hay duda porque la misma ley en cita en el artículo 75 indica que la Comisión contará con patrimonio propio; el problema se presenta cuando el decreto que la crea como un órgano desconcentrado establece en su artículo 4º. transitorio que "los recursos con que actualmente contaba la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasarán a formar parte del órgano desconcentrado que se crea...", por utilizar el mismo término "pasarán", provoca confusión en relación a que si la Comisión contaba ya o no con recursos materiales que integraran su patrimonio.

En resumen por razones de carácter político un mismo órgano sin que tenga cambios substanciales en su denominación, estructura orgánica, elemento humano, recursos materiales y lo más importante que se le otorgan atribuciones a título de competencia, puede reconocérsele o no personalidad jurídica, no obstante que por su naturaleza jurídica es una persona jurídica; además por las mismas razones puede establecerse como una unidad administrativa de un órgano de la administración pública

centralizada, como un órgano desconcentrado o como un organismo descentralizado según se le quiera conferir mayor o menor independencia del poder central. Es importante mencionar que un órgano desconcentrado con personalidad jurídica o sin que se le reconozca tal carácter por el derecho objetivo, siempre va a ser un órgano dependiente, ya que la dependencia de estos órganos en relación a un órgano de la administración pública centralizada se establece por el vínculo de jerarquía, no teniendo ninguna influencia el hecho de que al órgano desconcentrado se le reconozca o no personalidad jurídica, para que sea más dependiente o goce de autonomía.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Durante el desarrollo de este trabajo se observa que la desconcentración administrativa ha sido considerada por los administrativistas como una técnica administrativa o una forma de organización administrativa.

Para mí la desconcentración administrativa cuenta con las siguientes características que a continuación se enumeran:

1. La creación del órgano desconcentrado y la transferencia de la competencia se realiza mediante un acto materialmente legislativo.
2. Se transfiere la titularidad de la competencia y no solo su ejercicio.
3. La competencia se transfiere de un órgano a otro, el cual queda jerárquicamente subordinado por función al primero.
4. La transferencia se hace a favor de órganos que deben contar con personalidad jurídica.

Por lo anterior se propone el siguiente concepto de la desconcentración administrativa: es una forma de organización administrativa que consiste en la transferencia de la titularidad de la competencia, efectuada por un acto materialmente legislativo de un órgano a otro que queda jerárquicamente subordinado y cuya naturaleza es la de una persona jurídica, independientemente de que el derecho objetivo le reconozca o no personalidad jurídica.

SEGUNDA.-La desconcentración administrativa debe considerarse como una forma de organización equiparable a la centralización y descentralización administrativas.

Sin embargo, la desconcentración administrativa no debe encuadrarse en el marco de la centralización administrativa, porque los órganos desconcentrados no forman parte de la dependencia de la administración pública centralizada de la cual dependen, en virtud que los mismos son personas jurídicas como se precisó al analizar la regulación jurídica de la Comisión Nacional del Agua y de Derechos Humanos, además que algunos órganos desconcentrados como el INBA y el INAH tienen reconocida personalidad jurídica por la ley que acepta así su carácter de personas.

La principal diferencia entre los órganos centralizados y los órganos desconcentrados se establece en relación al nexo de jerarquía, ya que los primeros dependen directamente del titular del poder ejecutivo y los segundos dependen directamente de las dependencias de la administración pública centralizada, por lo que podemos concluir que estos órganos de la administración pública son órganos superiores a los órganos desconcentrados.

La más importante diferencia entre descentralización y desconcentración puede establecerse partiendo de la relación existente entre estos órganos y las dependencias de la administración pública centralizada. Los órganos descentralizados dependen indirectamente de

la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo y los órganos desconcentrados dependen directamente de ellos.

Este tipo de relaciones se establecen en virtud de los vínculos de jerarquía y coordinación que rigen la organización de la administración pública.

TERCERA.- Existen tres formas de organización administrativa: La centralizada, la descentralizada y la desconcentrada.

CUARTA.- La desconcentración administrativa y la delegación de facultades son figuras administrativas que se confunden por una apreciación, a mi juicio incorrecta. Los autores las confunden porque parten de la idea de que la desconcentración administrativa es una técnica jurídica; pero para mí no son iguales ya que existen entre éstas dos diferencias sustanciales: la primera, deriva de su naturaleza jurídica; mientras que la desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa, la delegación de facultades es una técnica administrativa; la segunda se infiere de la transmisión o no de la titularidad de la competencia. Si se transfiere la titularidad de la competencia de un órgano a otro se presenta la desconcentración administrativa; si sólo se transmite su ejercicio, estamos en presencia de la delegación de facultades.

QUINTA.- Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados se concluye que estos son personas jurídicas.

Considero que son personas jurídicas porque son sujetos de atribuciones y obligaciones, además que poseen algunos atributos de las personas jurídicas como son denominación y patrimonio (no siempre).

Los términos persona jurídica y personalidad jurídica son distintos, mientras que el primero se refiere al concepto en sí de un sujeto de derechos y obligaciones, el segundo es el reconocimiento que hace el derecho objetivo de una persona jurídica. De esta idea se desprende que el derecho objetivo puede negar la existencia de una persona jurídica al no reconocerle personalidad jurídica.

En el derecho mexicano generalmente no se reconoce personalidad jurídica a los órganos desconcentrados, aunque debería reconocerseles.

El vínculo jerárquico se ha entendido como un impedimento para considerar a los órganos desconcentrados como personas jurídicas lo cual, a mi juicio, no debe ser así, porque el vínculo de jerarquía y el de coordinación son necesarios para mantener la unidad de acción, dirección y ejecución en la actividad de la administración pública, no implicando esto que, por quedar ligados los órganos desconcentrados a una dependencia centralizada, formen parte de ésta, ni tampoco que no sean personas jurídicas, toda vez que si bien es cierto que debido al vínculo jerárquico tienen que actuar como se los indique su superior, también lo es que deben desarrollar sus funciones en concordancia a las atribuciones y obligaciones que les confiere el acto que los crea, mismo que determina su carácter de personas jurídicas por haberles otorgado atribuciones y

deberes a título de competencia propia.

A los órganos desconcentrados se les niega personalidad jurídica por una mala conceptualización de la desconcentración administrativa y en algunos casos por razones de índole político.

SEXTA.- Puede definirse a los órganos desconcentrados como personas jurídicas creadas por un acto materialmente legislativo que, además, determina su competencia y que están directamente subordinados a un órgano de la administración pública centralizada pero sin formar parte de ésta.

SEPTIMA.- La desconcentración administrativa en México no tiene un fundamento constitucional, pudiéndose afirmar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 la excluye, en virtud de que el mismo establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal (descentralizada), por lo que es necesario una nueva reforma al artículo 90 de nuestra carta magna, para que de manera clara, expresa y a nivel constitucional se establezca a la desconcentración administrativa como una forma de organización de la administración pública federal. Por las mismas razones expresadas en la exposición de motivos y que sirvieron para justificar la primera reforma del dispositivo en cuestión, en relación a elevar a rango constitucional la organización pública paraestatal.

El fundamento legal de la desconcentración administrativa se

encuentra en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por primera vez se reguló en esta Ley, ya que si bien es cierto que existieron algunos órganos desconcentrados y casos de desconcentración territorial, antes de la expedición de este ordenamiento legal en 1976, éstos carecían de fundamento legal.

OCTAVA.- El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece dos tipos de desconcentración: La territorial y la funcional o por materia, de las cuales la primera no debe considerarse como desconcentración administrativa, entendida esta última como una nueva forma de organización de la administración pública federal, porque en realidad no lo es, se trata de un simple desplazamiento de una misma persona jurídica dentro del Distrito Federal o en todo el territorio Nacional, y no de la transferencia de competencia como en el caso de la desconcentración por función.

Partiendo de una modificación a la Constitución, en la cual se reconozca a la desconcentración administrativa como una forma de organización de la administración pública federal, se deben modificar algunas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableciéndose un capítulo especial dentro de la misma, relativo a la desconcentración administrativa entendida como forma de organización administrativa, excluyendo a la desconcentración de carácter meramente territorial o en su caso mencionar que los órganos desconcentrados se regirán por otro ordenamiento legal como los órganos de la administración pública paraestatal que cuentan con su propio

ordenamiento legal.

NOVENA.- En México los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos sin determinarse por qué motivo se crean por cualquiera de estos ordenamientos legales.

A mi juicio se deben crear por decreto del congreso de la unión o del ejecutivo federal o por la ley; no existiendo problema de legalidad, y no por acuerdo ni por reglamento interior.

Considero que los órganos desconcentrados no deben ser creados dentro de un reglamento interior, porque los reglamentos interiores son expedidos por el Presidente de la República para determinar las unidades administrativas de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo, sus funciones y forma en que los titulares de las mismas podrán ser suplidos en sus ausencias, por tanto no se deben crear órganos desconcentrados a través de un reglamento interior, es más, ni siquiera se deben señalar a éstos, como unidades administrativas del órgano del cual dependen, porque los órganos desconcentrados son unidades administrativas del ejecutivo federal que conforman una nueva forma de organización de la administración pública que a su vez cuentan para el desempeño de sus funciones con unidades administrativas; siendo relevante mencionar que si se trata de órganos desconcentrados por territorio y no por función, si se puede incluir en este ordenamiento jurídico.

Por lo que se refiere a la creación de los órganos desconcentrados por acuerdo del Presidente, de los Secretarios de Estado o de los Jefes de Departamento Administrativo, considero que es incorrecto porque los acuerdos deben tener como función exclusiva: orientar la actuación de los órganos de la administración pública.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ACOSTA, Romero Miguel

Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso

Editorial Porrúa, S.A.

Edición Octava Actualizada

México 1988.

BOQUERA, Oliven José María

Derecho Administrativo, Volúmen I

Editorial Instituto de Estudios de Administración Local

Edición Tercera

Madrid, España 1979.

CANASI, José

Derecho Administrativo, Parte General, Volumen I

Ediciones Depalma

Reimpresión de la Primera Edición

Buenos Aires, Argentina 1972.

CUESTA, Entrena Rafael

Curso de Derecho Administrativo

Editorial Tecnos

Edición Quinta
Madrid, España 1974.

ESCOBAR, Ramírez Germán
Principios de Derecho Administrativo, Colección Textos de Apoyo
Académico
Editorial U.N.A.M.
Edición Primera
México 1988.

ESCOLA, Héctor Jorge.
Compendio de Derecho Administrativo Volumen I
Editorial Depalma
Edición Primera
Buenos Aires, Argentina 1984.

FAYA, Viesca Jacinto
Administración Pública Federal
Editorial Porrúa, S.A.
Segunda Edición Actualizada
México 1983.

FRAGA, Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.

**Edición Vigésimo Séptima, revisada y actualizada por Manuel Fraga
México 1988.**

**FLORESGOMEZ, González Fernando,
CARVAJAL, Moreno Gustavo
Nociones de Derecho Positivo Mexicano
Editorial Porrúa, S.A.
Edición Vigésimo Tercera
México 1984.**

**GALINDO, Garfías Ignacio
Derecho Civil Primer Curso
Editorial Porrúa, S.A.
Edición Segunda
México 1976.**

**GARCIA, Máñez Eduardo
Introducción al Estudio del Derecho
Editorial Porrúa, S.A.
Edición Cuadragésima
México 1989.**

**GARCIA, Trevijano Fos José Antonio
Tratado de Derecho Administrativo Tomo II
Editorial Revista de Derecho Privado**

Edición Primera
Madrid, España 1967

HERNANDEZ, Becerra Augusto
Estado y Territorio
Editorial U.N.A.M.
Edición Primera
México 1981

MARTIN, Mateo Ramón
Manual de Derecho Administrativo
Edita el autor
Edición Tercera
Madrid, España 1974.

MARTINEZ, Morales Rafael I
Derecho Administrativo. Primer Curso
Editorial Harla
Edición Primera
México 1990.

MARTINEZ, Vera Rogelio
Nociones de Derecho Administrativo
Editorial Banca y Comercio
Edición Quinta
México 1978.

OLIVERA, Toro Jorge
Manual de Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
Edición Quinta
México 1988.

RUIZ, Massieu José Francisco
Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana
Editorial Limusa
Edición Primera
México 1988.

SERRA, Rojas Andrés
Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación Jurisprudencia Tomo I
Editorial Porrúa, S.A.
Edición Décima
México 1981.

VEDEL, Georges
Derecho Administrativo
Editorial Aguilar
Edición Primera. Traducción de la Sexta Edición por Juan Rincón Jurado.

LEYES

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comentada. Serie Textos Jurídicos
Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas
Edición única fuera de comercio
México 1990.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Colección Porrúa
Editorial Porrúa, S.A.
Edición Vigésimo Séptima
México 1992.**

DOCUMENTOS

**Diario de Debates de la Cámara de Diputados
Año II. Tomo II. Número 27
México, 25 de Noviembre de 1980.**

**Diario de Debates de la Cámara de Diputados
Año II. Tomo II. Número 35
México, diciembre de 1980.**

Diario de Debates de la Cámara de Diputados

Año I. Tomo I. Número 54.
México, 22 de Diciembre de 1976.

Diario de Debates del Senado
Número 32
México, 16 de diciembre de 1976.

Diario de Debates del Senado
Número 39
México, 21 de diciembre de 1976.

Iniciativa de Ley Orgánica de la
Administración Pública Federal.
Documento Unico
Cámara de Senadores
México 1976.

Diario Oficial
Tomo CXII. Número 29
Ley Orgánica del Instituto Nacional
de Antropología e Historia.
México, 3 de febrero de 1939.

Diario Oficial
Sección Cuarta. Tomo CLIX. Número 50.
Ley Orgánica del Instituto Nacional

de Artes y Literatura.
México, 31 de diciembre de 1946.

Diario Oficial de la Federación
Tomo CCCX. Número 8.
Ley Federal de Aguas.
México, 11 de enero de 1972.

Diario Oficial de la Federación
Tomo CDLXXI. Número 1.
Ley Nacional de Aguas.
México, 1 de diciembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación
Tomo CDXXIV. Número 11.
Decreto de Creación de la Comisión
Nacional del Agua.
México, 16 de enero de 1989.