

208

25



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MEXICO"**

**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

**AURORA CHAVEZ PEREZ**



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE EXAMENES Y TITULACIONES  
1995.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, México, D. F., a los \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
Director de la Facultad de Derecho  
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad PHAVEL SERET HOGRA, ha elaborado la tesis denominada "ORGANISMOS DECENTRALIZADOS EN MEXICO", bajo la dirección del Lic. Victor Manuel Becerra de la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que esta en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo procedente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi distinguido y respetuoso

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
El Director del Seminario  
(Turno Vespertino)

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



A mi Padre: Sr. Nabor Chávez  
Gutiérrez como testimonio vivi-  
do de profundo amor y admira-  
ción, con la fuerza que me da  
la convicción de su propio  
valer.

Con eterna gratitud por la vida que  
me dió y ayuda invaluable, para con-  
sagrar mis anhelos.

A mi Madre:  
Sra. Modesta Pérez da Chávez

Por el infinito amor que le tengo y  
por dar un ejemplo, a pesar de los -  
obstáculos que he enfrentado a lo lar-  
go de mi vida, y con un solo pensa-  
miento para tí hijo:  
Ernesto Alonso S. Chávez.

Con cariño y admiración a mis  
hermanos:  
Rocio, Alma, Patricia, Antonio.

Por el camino andado a pesar de sus cortas edades, por su compañía al estar junto a mi a lo largo de la elaboración del presente trabajo, infinitamente gracias, por el amor otorgado, a mis hijos:

Héctor Bryan Medina Chávez y  
Trilce Liza Medina Chávez.

A Héctor F. Medina Barrón porque gracias a sus actitudes en estos últimos años, supe que debía terminar este trabajo, como un ejemplo de vencer las adversidades.

Al pasar del tiempo y la distancia es que hemos vivido, siempre tendremos lo más valioso de nosotras.

Gracias:

Laura Elena Solís.

Con efecto y agradecimiento a todos mis amigos, quienes alguna vez me tendieron su mano bondadosa.

Con agradecimiento a: Profra.  
Nina Lozano Montemayor, por el  
ánimo y paciencia que me tuvo  
al inicio de mi carrera.

Al Lic. Juan José Durán García  
gracias por el apoyo que me brindó  
sin conocerme, para el buen término  
del presente trabajo de investiga-  
ción.

Al C.P. Rubén Puertos Solís, por  
el apoyo brindado para la culmi-  
nación de este trabajo.

Al Lic. Víctor Manuel Dávila B.  
quien tuvo a su cargo la Di-  
rección de este trabajo.

Con respeto y gratitud, por su  
sabia orientación y valiosa ayuda  
en el desarrollo del presente tra-  
bajo, al maestro:  
Lic. Pedro Noguerrón Consuegra.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**A LA FACULTAD DE DERECHO**

**A MIS MAESTROS POR SUS CONOCIMIENTOS PARA MI FORMACION**

**En especial a Tí, querido lector  
que te interesas por este humilde  
trabajo.**

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MEXICO**

# INDICE

## CAPITULO PRIMERO

i.	La Descentralización en Diversas Legislaciones .....	1
i. 1	Alemania .....	1
i. 2	Francia .....	8
i. 3	Italia .....	11
i. 4	España .....	12
i. 5	Países Latinoamericanos .....	15

## CAPITULO SEGUNDO

II.	Organización Administrativa. ....	25
II. 1	Concepto .....	26
II. 2	Centralización Administrativa .....	27
II. 3	Desconcentración Administrativa .....	33
II. 4	Descentralización Administrativa .....	36
	a) Terminología	
	b) Concepto	
	c) Características	
	d) Importancia de la Descentralización	
	e) Ventajas e Inconvenientes	
II. 5.	Diferencias entre los tres principios estructurales .....	46
	a) Diferencias entre organos Centralizados y Descentralizados	
	b) Diferencias entre organos Centralizados y Desconcentrados	
	c) Diferencias entre organos Descentralizados y Desconcentra-	

## CAPITULO TERCERO

III.	Régimen Jurídico de la Descentralización en el Derecho Mexicano.	57
III. 1	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	58
III. 2	Ley Federal de Entidades Paraestatales	61
III. 3	Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederan a elaborar un programa de Descentralización Administrativa que aseguren el avance de dicho proceso	79

## CAPITULO CUARTO

IV.	La Descentralización Administrativa en el Derecho Mexicano	83
IV. 1	Organismos Descentralizados que satisfacen necesidades de diversa índole	86
IV. 2	Organismos Descentralizados de Carácter Educativo	86
IV. 3	Organismos Descentralizados de Carácter Cultural	90
IV. 4	Organismos Descentralizados de Carácter Económico	92

CONCLUSIONES	96
--------------	----

BIBLIOGRAFIA	98
--------------	----

CAPITULO PRIMERO	98
------------------	----

CAPITULO SEGUNDO	99
------------------	----

CAPITULO TERCERO	102
------------------	-----

CAPITULO CUARTO	103
-----------------	-----

## INTRODUCCION

En el presente trabajo deseo plantear de una manera sencilla los aspectos realizados con los organismos descentralizados que existen en México.

En su inicio se tuvieron que adaptar a las circunstancias de nuestro país, los aspectos que se tomaron de otros países para moldear y establecer los lineamientos de la creación de la ley para este ramo, ya que esto se ha legislado recientemente.

El presente estudio puede servir para establecer que los organismos descentralizados puedan depurar los problemas existentes en el país, ya sean económicos, educativos, sociales y culturales, etc. Pero esto se debe hacer al pie de la letra como establece la ley, porque si no se cae en abuso de este lineamiento y puede ocasionar la creación de duplicidad de funciones y en este caso, no serviría de nada, ya que uno de los fines para los que fueron creados estos organismos, es reducir el presupuesto de la Federación y ser más eficientes.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **I. La Descentralización en Diversas Legislaciones.**

#### **I. 1 ALEMANIA.**

Alemania aun después de ser transformada en República no ha dejado de ser un Estado burocrático. Puede suceder que en una forma administrativa se transforme en otra.

Entre las características del Estado burocrático se encuentra dependencia por parte de los funcionarios administrativos respecto de las autoridades superiores, pues a pesar de la multitud de cargos, queda salvaguardada la unidad de la voluntad del Estado que obra por medio de la administración. Esto se logra por el control de los servicios y por el deber de obediencia.

Después del derribamiento de la monarquía, en noviembre de 1918 los funcionarios profesionales del Reich y de los Estados particulares han orientado la Administración Pública a tenor de las nuevas relaciones; por lo demás, continuaron prestando su servicio según las formas tradicionales.

La Constitución de Weimar, como las nuevas Constituciones de los Estados particulares, han debido partir así de la base de un Estado burocrático. Pero a causa de la introducción del sistema parlamentario en el Reich y en los Estados particulares ha llegado a ser suprema instancia de la jerarquía burocrática un Ministerio colegiado que se establece atendiendo a consideraciones políticas y depende de la confianza política de la representación nacional.

En Alemania, el Estado no ejerce un monopolio sobre la Administración Pública.

En los municipios sobre todo se han desarrollado históricamente organizaciones de intereses locales con fines propios y diferentes a los del Estado.

La administración de su peculiar patrimonio, la Administración Económica, fue por doquier el fin esencial de estas organizaciones. Pero más adelante la administración se hizo extensiva a la satisfacción de todas las necesidades locales: construcción de caminos vecinales, abastecimiento de agua a las poblaciones etc. De esta manera se ha originado el concepto de una esfera de acción propia de los Municipios, frente de la esfera de competencia, la Administración del Estado y con la cual el legislador ha de contar con un factor importante. Además de los Municipios se han organizado agrupaciones locales de categoría superior con fines propios (las Provincias Prusianas, Corporaciones Públicas Wurtembergas).

La Autonomía Administrativa constituye una limitación de la omnipotencia del Estado, y establece políticamente hablando, la posibilidad de proporcionar a los ciudadanos una educación ciudadana, haciéndoles colaborar en la Administración Pública, y suscitando su interés por los asuntos de aquella, mediante este sistema, el Estatuto municipal de Stein, del año 1808, ha iniciado la renovación del Estado Prusiano.

La Autonomía Administrativa en la vida pública alemana fue asumiendo, en los años anteriores a la Guerra, hasta cierto punto, las funciones que pertenecen, en la pura democracia, a los llamados derechos nacionales; es decir la colaboración activa de los ciudadanos en los asuntos del Estado.

El mejor medio de una descentralización de la Administración Pública está en la autonomía administrativa. La Corporación con vida autónoma rige sus asuntos administrativos bajo su propia responsabilidad, haciendo de su cuenta los gastos. El Estado queda descargado de sus atenciones. En la vida pública alemana, la autonomía administrativa hizo grandes

cosas; no hay más que recordar la actividad que desplegaron, desde tiempo Inmemorial, las ciudades alemanas en el terreno moral o social. El Estado confiere a las Corporaciones Autónomas un cierto poder de soberanía (imperio) para cumplir su misión, pues si han de dirigir bien la Administración Pública, necesitan los mismos medios de que el Estado dispone.

El Estado utiliza para sus servicios, de una manera inmediata a las Corporaciones Administrativas Autónomas existentes. En numerosos casos se limita a regular por ley una materia administrativa pero confiere su ejecución a una Corporación Autónoma. De esta manera tal Corporación llega a sustituir al Estado en el desempeño de las funciones administrativas públicas que ejerce la Administración Pública por derecho propio, puesto que según la ley, tiene facultad para regir esta administración. Entre las Corporaciones territoriales a las que puede confiarse esta tarea, se encuentran en primer lugar los Municipios y las organizaciones superiores como las Mancomunidades Municipales, organizaciones superiores integrales que llevan una existencia propia, paralela a la de el Estado, con una esfera de acción propia. Aparte de ellas poco a poco las legislaciones del Reich y las de los Estados particulares han creado Instituciones especiales independientes, en número cada vez mayor para la ejecución de los nuevos deberes administrativos y cuya organización ha sido adaptada a fines especiales; Cajas de Socorro y Cooperativas Profesionales de Seguros Obreros; Asociaciones de Beneficencia, etc. Tales asociaciones pueden denominarse en un sentido amplio, establecimientos públicos. Pero además se confían a establecimientos independientes funciones administrativas importantes de Derecho Público dotándolos de propia personalidad jurídica. Estos establecimientos se crean por la voluntad del Estado o de un Municipio, y se hacen independientes por el decreto que las regula, imprimiéndoles un espíritu para regirse o lo que es igual instituyéndolos como fundaciones de Derecho Público con su patrimonio.

Un ejemplo evidente se observa en el Derecho de los seguros Sociales: la legislación del Reich ha creado establecimientos especiales para la ejecución del Seguro de Invalidez y de Vejez, estos establecimientos son jurídicamente independientes del Reich y de los Estados particulares. La Administración Pública y la Administración Autónoma guardan conexión y se complementan recíprocamente. Por eso la legislación ha puesto frecuentemente al lado de los Distritos Administrativos Políticos, las Cooperaciones Autónomas, según la necesidad lo requiriese, estableciendo vínculos entre ellos y confiando a las Corporaciones Autónomas la realización de ciertas funciones estatales.

En la organización general de la Administración Pública, las Corporaciones Públicas Autónomas se caracterizan por dos notas: la esfera de su competencia y su subordinación al control del Estado.

A) La esfera de competencia de las Corporaciones Públicas está trazada en bien, mediante su desenvolvimiento histórico, de tal manera que el legislador moderno cuenta con el como una entidad preexistente (municipios) o bien por la ley del Estado que le dió origen. La organización de las Cooperaciones Públicas está adaptada a esta esfera de acción. Los límites de su competencia son para cada Corporación Pública los límites de su poder jurídico.

Esto se evidencia claramente en las Corporaciones que han sido instituidas para el cumplimiento de una sola misión administrativa, concretamente determinada (seguros de enfermedad, entretenimiento de caminos, protección de las riberas, etc.). Una ampliación de sus atribuciones puede tener lugar si la ley ha otorgado a las Corporaciones Públicas la facultad de hacerse cargo, además de sus funciones obligatorias de otras facultativas, fijadas de antemano. Si la Corporación Pública ha extendido su actividad sobre tales funciones facultativas, entonces está obligada a cumplirlas como si fuesen asuntos obligatorios.

**Pero las más importantes Corporaciones Administrativas Autónomas no cumplen, solo tales misiones especiales. Su fin principal consiste en ocuparse de todo lo que el desenvolvimiento histórico en Alemania ha reservado para la Administración local, en contraposición con la Administración del Estado.**

Figuran a la cabeza los Municipios. Se han formado históricamente de las Comunidades, es decir, de aquellas asociaciones de personas que ostentaban doble carácter de sistema de organización local y el de comunidad de explotación agrícola.

El aspecto político de las Comunidades ha substituido en los modernos municipios y pueblos. Huellas de las Comunidades, como Corporaciones Agrícolas, se han conservado en uso "Derechos Civiles de Aprovechamiento", en la facultad que compete a una clase de ciudadanos de aprovechar para sus fines personales ciertas partes de las tierras comunales (bosques, campos) etc.

B) Las Corporaciones administrativas locales están sujetas a la inspección del Estado. Este procura evitar que rebasen su esfera de competencia, tanto propia como delegada y por otra parte, se esfuerzan para que cumplan con sus obligaciones y que sean capaces de responder de ellas en todo tiempo, especialmente en materias financieras. Las autoridades competentes del Estado han de ejercer este control constantemente, no sólo a instancia de parte sino de oficio: pero en este punto están sometidas a normas jurídicas fijas determinadas por las leyes. De todas suertes, al Estado le incumbe controlar la legitimidad de los actos de las Corporaciones Administrativas locales, y generalmente está llamado también a examinar la oportunidad de algunos de sus actos.

#### **Nueva Forma de Organización.**

Al sobrevenir la Guerra mundial, en Alemania se pensaba que los órganos de la Administración del Estado y de los Municipios disponían de competencia y capacidad para

hacerse cargo de los nuevos asuntos que trajo consigo la ampliación del círculo de las funciones públicas. Esto se entendió especialmente respecto de la administración del patrimonio público y de las actividades cada vez más destacadas del Estado y las municipalidades en el terreno puramente económico.

La Administración del Estado y los Municipios observan en gran escala los principios y formalidades de la economía privada y del Derecho Privado. Muchas consideraciones contribuyeron a ellos desde su origen: el afán de explicar los servicios Industriales del Estado y de los Municipios según los mismos elásticos, principios mercantiles que rigen para las empresas privadas (desburocratización). El mejor ejemplo de su clase es una creación del Derecho del Reich. "Los servicios públicos de Correos y Telégrafos han de ser administrados, como una empresa independiente, bajo la denominación de "Deutsche Reichspost", por el Ministro de Comunicaciones con la colaboración de un Consejo de Administración". El Ministro de Comunicaciones queda responsable ante el Parlamento de que los Correos alemanes sean administrados de conformidad con las leyes y satisfagan las necesidades del tráfico y la economía alemana, pero en este caso, las facultades que las Cortes tienen sobre los ramos de la Administración Pública son transferidas principalmente al Consejo de Administración, es decir, a "personas que poseen conocimientos especiales y experiencia de las cuestiones económicas y de tráfico". Los bienes del Estado destinados a este ramo administrativo han de considerarse como patrimonio especial de los correos alemanes y deben estar separados del patrimonio del Reich. A pesar de que la Reichspost pertenece al Reich y está organizada como establecimiento público dependiente del Reich, no responde de las obligaciones del servicio postal sino con su propio patrimonio en virtud de disposición expresa de la ley. Por otra parte la Reichspost no responde a las demás obligaciones del Imperio.

Guardan similitud con los mencionados aspectos del Derecho del Reich entre otros las explotaciones municipales (fabricas de gas y de electricidad, abastecimiento de aguas,

cajas de ahorro municipales), que son elevadas a la categoría de establecimientos públicos independientes o dependientes, pero diferenciadas de la Administración General del Municipio para satisfacer sus especiales necesidades.

En todos aquellos casos en que el Estado y los Municipios administran sus servicios de carácter económico con las formalidades del Derecho privado, logran la libertad de acción anhelada y que difiere de la tradicional rutina administrativa. Su colaboración se efectúa exteriormente en forma de aportación financiera, de cuya administración solo el Ministro competente responde frente al parlamento (en las Municipalidades el órgano ejecutivo).

La moderna legislación del Reich y de los Estados favorece este desenvolvimiento. El Derecho privado ha proporcionado a la Administración Pública una amplitud inmensa.

Por los medios del Derecho Privado, la autoridad pública gestiona también los intereses públicos en otras esferas.

Con el numerario que nutre las cajas públicas se permite al Reich a los Estados y a los Municipios prestar fondos, es decir, conceder créditos con las formalidades jurídicas de los préstamos de carácter privado. Como consecuencia de la gran demanda de créditos, la Administración Pública ha logrado erigirse en ocasiones en una verdadera potencia capitalista.

Ai terminar la Guerra, el Reich devolvió en principio, la libertad a la economía privada. Sin embargo, se introdujo la forma de economía socializada\*, cada una de estas recibió una propia organización adaptada a sus necesidades especiales la legislación competente ha conferido a los órganos de la asociación facultad estatutaria y les ha delegado en parte atribuciones de autoridad (por ejemplo, la potestad reglamentaria), encomendada al Reich al control supremo.

Lo singular de este nuevo estado de cosas consiste, pues, en que el Estado quiere reglamentar en determinados aspectos, los ramos importantes de la vida económica que afectan al interés público pero confiando esta reglamentación a Corporaciones y Órganos representativos (Corporaciones Administrativas Autónomas) que se forman en el mismo círculo de la respectiva economía. El Estado se reserva, pues, únicamente el control supremo.

## **I. 2. FRANCIA**

Siendo Francia un país eminentemente centralizado en cuanto a su organización administrativa o sea que todos los órganos se encuentran subordinados al Poder Central. No obstante esto sin embargo ya desde 1852 y posteriormente en 1861 se operó un descenso de poderes de la autoridad central hacia funcionarios locales dependientes del Poder Central, estos eran los Prefectos y Subprefectos, que aunque se encontraban dentro de la relación de jerarquía se le otorgaba ciertos poderes de decisión.

Este país adoptó en su Constitución de 1946, a los Departamentos y a las Comunas como formas de la Descentralización por Región.

Las comunas se encontraban administradas por dos órganos que eran el Consejo y el Alcalde.

\*El Consejo se integraba por elección popular, y el Alcalde asignado por aquél eligiéndolo entre sus miembros. La duración del mandato era de seis años. El Consejo Municipal regulaba con sus deliberaciones los asuntos de la Comuna, es la fórmula que estableció la Ley. Pero luego esta concretaba las atribuciones: crear, organizar y reglamentar los servicios municipales; aprobar el presupuesto municipal, el Alcalde presidiendo de ciertos

cometidos como agente del Poder Central era el Organo Ejecutivo de la comuna, encargado de cumplir las resoluciones del Consejo.

Ambos órganos estaban sometidos al control de las Autoridades Nacionales. El consejo podía ser disuelto por resolución fundada del poder Ejecutivo y sus miembros sustituidos o destituidos por las Autoridades Nacionales bajo ciertas garantías.

Las decisiones del Consejo y del Alcalde requerían en ciertos casos aprobación del Prefecto; estaban sometidos a un contralor de oportunidad y de legalidad ante aquel el cual podía anularlas de oficio o a petición de parte dentro de ciertos límites; incluso a veces el Prefecto podía substituirse a aquellos y dictar decisiones.<sup>1</sup>

Lo anteriormente expuesto se refiere a la Constitución de 1946, pero en la Constitución Francesa adoptada en el Referéndum del 28 de septiembre de 1948 y promulgada el 4 de octubre del mismo año el panorama en cuanto a la Descentralización por Región es diferente. El estudio del Titulo XI de referido cuerpo Legislativo que nos habla de las "Colectividades Territoriales" se desprende lo siguiente: se establecen tres clases de Colectividades Territoriales:

- a) Los Municipios;
- b) Los Departamentos; y
- c) Los Territorios de Ultramar.

Así la forma en que la Constitución adopta a la Descentralización por Región son los Municipios y los Departamentos pero nada nos dice respecto de las Comunas regidas por la Constitución anterior.

**"Los Municipios y los Departamentos se administrarán libremente por consejos elegidos y en las condiciones señaladas por la Ley en los Departamentos y en los Territorios el Delegado del Gobierno estará encargado de los intereses nacionales de la Fiscalización Administrativa y el respecto a las Leyes."**

**La Constitución establece que cualquier otra colectividad Territorial será creada por Ley. Es de hacerse notar que en esta Ley suprema no se expresa la manera como se encuentran organizados los Departamentos y los Municipios sino que nos remite a la Ley de la Materia. (Constitución Francesa de 1958, Título XI artículo 72 al 76).**

**En este país a tal grado adquiere relieve la Descentralización Administrativa que se llegan a constituir sindicatos de Municipios con el objeto de ampliar y cumplir eficazmente los servicios públicos.**

**El desarrollo de la otra forma de descentralización, la que unánimemente por la doctrina se ha denominado descentralización técnica o por servicio, en la legislación que estamos analizando se ha efectuado de la siguiente manera: de una centralización máxima, algunos servicios se vinieron independizados, obteniendo individualidad financiera, o sea que ciertos ingresos que el Estado estaba percibiendo se afectaron al servicio, pero por esto no propiamente se creaba una nueva persona jurídica. Posteriormente a estos mismos órganos se les fue otorgando una mayor libertad de acción administrativa y se les otorgó patrimonio propio.**

**En cuanto a la libertad de acción que puedan tener, algunos se les otorga una máxima libertad y otros apenas tienen la mínima.**

**La legislación establece regímenes muy variados para estas personas públicas especialmente con relación a los poderes Jurídicos que pueden ejercer, y en cuanto al**

control que los órganos centrales ejercen sobre dichas personas de Derecho Público. A estos órganos se les ha denominado "Ofices" o "Establecimientos Públicos".

### **I. 3 ITALIA**

En Italia la Organización Administrativa ha tenido modificaciones muy marcadas y esto se debe a los diferentes regímenes políticos a que ha estado sujeto este país.

La Doctrina Italiana ha tomado la palabra Descentralización, en Latu Sensu, ya que desde el momento en que hay transferencia de actividad o de funciones de un órgano a otro se opera la Descentralización desde su etapa mínima en que hay una transferencia de poderes de los Órganos Centrales hacia los Organos Subordinados (pero subsistiendo el vínculo de la Jerarquía), en esta doctrina se ha venido distinguiendo Descentralización Jerárquica o Burocrática y Descentralización Orgánica, dentro de esta última se establecen dos clases de autarquía:

1.- Territoriales

2.- No territoriales

Dentro de las autarquías territoriales se han clasificado a las Comunas y a las Provincias.

Englobados dentro de las Autarquías No territoriales se encuentran los órganos que tienen a su cargo un servicio público como en Francia los establecimientos públicos que tradicionalmente se han establecido para descongestionar a la Administración del cúmulo de tareas o atribuciones que está llamada a realizar.

#### **I. 4. ESPAÑA**

**La forma en que la Legislación Española adopta la Descentralización por Región es el Municipio y la Provincia.**

**Con relación al Municipio este tiene un fuerte arraigo en la vida Española, ya que desde la época de los romanos, estos establecieron los Municipios en España, estas eran ciudades libres y federales y a las cuales Roma concedía ciertos derechos de ciudadanía. Como algo muy peculiar dentro del Imperio Romano, ya desde esta época los Municipios gozaban de autonomía; poseían organización de tipo popular. Se designaban representantes y gestores por el pueblo reunido en Asamblea. La "Curia" era algo muy parecido al ayuntamiento actual, sus miembros eran los "Decuriones". "Los Duumviros" eran los Alcaldes Mayores también existieron, otros órganos que tenían carácter directivo estos eran: "Edules, Cuestores, Censores y el Defensor Civitalis".**

**Pero el origen moderno del Municipio en la Legislación Española se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812. De los principios establecidos en esta Constitución uno de los más importantes era el que prescribía hacer una división más conveniente del territorio español. En 1823 se aprueba una Ley en la cual se determinaba la organización y funcionamiento de los ayuntamientos.<sup>2</sup>**

**Después sucesivamente entraron en vigor un buen número de Leyes y Decretos que se referían al Ayuntamiento. En 1887 el 2 de octubre entra en vigor una ley fue la inspiradora de toda la Legislación Municipal del siglo XIX, en el cual se sigue la corriente Legislativa, uniforme y centralizada. La Ley de 1887 establecía "La Facultad que tenía el Monarca para designar Alcaldes y Tenientes de Alcaldes; la dependencia jerárquica de los ayuntamientos cerca de los gobernadores y diputaciones; el derecho del Gobernador a suspender acuerdos**

municipales, a autorizarlos o a aprobarlos, a entender de los recursos contra ellos; el de nombrar concejales, suspender alcalde y ayuntamientos".<sup>3</sup>

Esta Ley fue derogada por el estatuto municipal el 8 de marzo de 1924. En este Estatuto se reconocía la personalidad jurídica del municipio. Pero una vez proclamada la segunda República, se restableció la vigencia de la Ley de 1877.

Aun cuando el Estatuto quedó subsistente en lo relativo a funcionarios municipales y Hacienda Local.

García Oviedo nos dice que la Ley que ha estado rigiendo la vida municipal española es la de 10 de marzo de 1951 y para la aplicación de esta Ley hay diferentes reglamentos que no los mencionamos, por ser este inciso solo una visión de las diferentes legislaciones extranjeras en este tema de la Descentralización por Región.

La integración y funcionamiento del municipio español es la siguiente: Se integra por el Alcalde y el Ayuntamiento que tienen a su cargo el Gobierno y la Administración del Municipio para cada uno con funciones propias. "El alcalde es el Jefe de la Administración Municipal. Preside el Ayuntamiento y en su caso, la comisión permanente; es Delegado del Gobierno salvo los casos exceptuados por la Ley. El cargo del Alcalde es de duración, cesará cuando por razones de interés público lo disponga el ministro de la Gobernación.

El ayuntamiento estará compuesto por el Alcalde que los presidirá y por un número de concejales proporcionados a la población residente en el término. El número de concejales es de tres a veinticuatro según la escala de población.<sup>4</sup>

La otra forma en que la Legislación Española adopta a la Descentralización por región es la provincia que en palabras usadas por García Oviedo "es una comunidad de municipios, sitios en un determinado territorio para el cumplimiento de los fines interlocales".<sup>5</sup>

La provincia actual española es totalmente diferente y ha tenido su inspiración en el Departamento Francés, en un principio era órgano subordinado del Estado para el régimen de sus servicios y secundariamente centro de intereses locales.

Ya desde la Ley del 29 de agosto de 1882 se establece como ciertos caracteres a la Provincia entre ellos; esfera subordinada de los servicios del Estado, centro de Interés Interlocales, sus organismos son superiores jerárquicos de los Ayuntamientos, desde siempre la pobreza en que se encontraba la hacienda provincial había sido obstáculo para la organización de los servicios que la Ley les indicaba, por lo tanto, no realizaban actividades de gran trascendencia. En el año de 1925, se trató por medio de un Estatuto Provincial, convertir a las provincias en Entes vitales de actividades e iniciativas; se establecieron bases entre las cuales se les ampliaron las funciones.

La Descentralización Técnica o por Servicio como ya sabemos obedece a la necesidad que el Estado tiene de satisfacer adecuadamente las necesidades colectivas por medio de servicios.

Pero bien, la generalidad de los fines de interés social o colectivos se satisfacen por medio de personas de Derecho Público como son el Estado, los Municipios, las Provincias; aunque también se satisfacen los fines por organismos institucionales, pero estos satisfacen objetivos específicos o especiales y gozan de personalidad jurídica. Al decirse que satisfacen fines específicos se entiende que las necesidades que van a satisfacerse, requiere de una capacidad técnica, que solamente se llega a lograr por una preparación especial.

En España constantemente han venido aumentando considerablemente esta clase de organismos (Establecimientos Públicos Descentralizados); por medio de una Ley se quiso frenar la creación de estos Entes, esta fue la Ley de 5 de noviembre de 1940, pero muy por el contrario puesto que los organismos descentralizados se siguieron multiplicando y aún recientemente han sido creados varios organismos por la Administración Pública.

Ante esta realidad se ha dictado una nueva Ley, el 26 de diciembre de 1958, que preconiza la restricción de estas entidades autónomas aun cuando esta conforme de que subsistan estas, cuando están justificadas. Prevé además que la creación de los Entes Autónomos debe hacerse por medio de una Ley. Estas Leyes que crean a los organismos autónomos, generalmente, constituyen los Estatutos de cada uno de ellos, los Estados establecen de manera específica: sus funciones, su adscripción, su organización, los bienes y medios económicos que se les asignen.

## **I. 5. PAISES LATINOAMERICANOS**

En los Países Latinoamericanos nos dice el jurista Uruguayo Enrique Sayáquez Laso, la Descentralización Administrativa ha sido acogida favorablemente, incorporándose a sus Constituciones o sus Leyes.

### **A) ARGENTINA.**

En este país se ha tenido especial interés en el estudio de la Descentralización Administrativa y se han hecho interesantes estudios sobre ella. Se hace una diferencia detallada entre Descentralización propiamente dicha y Desconcentración.

Dentro de la Descentralización se distingue la Descentralización Territorial y la Institucional.

**En el Régimen Constitucional no hay disposiciones expresas en que se haga referencia a la Descentralización por servicios. Solamente con relación a las universidades y academias, se hizo Reforma Constitucional, esta Reforma prevé un régimen establecido por ley que les permite gobernarse con autonomía.**

**Con relación a los Entes Autárquicos que implican administración indirecta del Estado. Estos han sido definidos dentro de la Doctrina Argentina "Como toda persona Jurídica Pública que dentro de los límites del Derecho Objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado".<sup>6</sup>**

## **B) BRASIL**

**En Brasil atendiendo al sistema Constitucional vigente de 1946, se ha establecido la Descentralización Administrativa en lo Territorial con la creación del Régimen Municipal. Con el fin de asegurarle al Municipio su autonomía se ha establecido varias disposiciones entre éstas el artículo 28 establece: La Autonomía de los Municipios será asegurada:**

- I. Por la elección del Prefecto y de los veredores.**
- II. Por la Administración propia, en lo que concierne a sus peculiares intereses.**

**La Constitución Brasileña no nos habla tampoco de la Descentralización por servicio "salvo referencia que hace a los administradores de entidades autárquicas al determinar las funciones del tribunal de Cuentas."<sup>7</sup>**

**A la Descentralización por servicios la Doctrina y las Leyes la han llamado "Autarquía"; y está se ha definido habitualmente en términos análogos a los que prevalecen en la Doctrina Italiana y Argentina.**

### **C) URUGUAY**

La Constitución Uruguaya de 1830 organizó un Estado Unitario con la clásica división tripartita de poderes. Era una Constitución Centralizada tanto desde el punto de vista territorial como funcional.

Pero el crecimiento de los fines secundarios del Estado rebasó los moldes Constitucionales. Se operó un proceso de Desconcentración y luego de Descentralización tanto funcional como territorial.

En cuanto a la Descentralización funcional se crean varios órganos; el Banco de la República en 1896, el Banco Hipotecario en 1892 sobre la base de la Sección Hipotecaria del Banco Nacional el que se nacionaliza en 1912; el Banco de Seguros del Estado en 1911, la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado en 1912 y Administración General de Puerto de Montevideo en 1916.

En lo que se refiere a la Descentralización territorial se dictan en 1903 y 1908 las Leyes de Juntas y la creación de las Intendencias, respectivamente.

Estas disposiciones legales han planteado el problema de su Constitucionalidad, pues es evidente que se modificaban los moldes de la Organización que la Constitución entonces vigente daba a los Poderes Públicos y otros organismos del Estado. Se sostuvieron una triada de tesis; la de la Constitucionalidad, la de la Inconstitucionalidad y por último la de la Extraconstitucionalidad.

Al discutirse la reforma de la Constitución en 1917, en el Constituyente tomó, cuenta la realidad nacional en materia de Administración Descentralizada y por medio del Artículo 100 se resolvió el punto fundamental de esta realidad, el de la Constitucionalidad y los organismos autónomos, pero surgieron otra serie de problemas de Interpretación y

reglamentación. Este artículo 100 Constitucional no tuvo nunca una reglamentación Legislativa, con excepción de ciertas disposiciones de carácter parcial, la principal de las cuales fue la del 15 de octubre de 1931 muy discutida por ser el resultado de un pacto político entre sectores de los partidos tradicionales.

Las disposiciones de esta Ley de 1931 se aplicaban a los siguientes organismos considerados: "Entes autónomos del Estado": Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco de Seguros del Estado, Enseñanza Primaria y Normal.

El proceso que se inicia en 1917 , incorporado a la Constitución de la República en el Artículo 100, culmina con la reforma de 1934 donde se dedica todo un capítulo a los Entes Autónomos.

Es importante destacar en esta parte de nuestra exposición que el constituyente de 1934 no tenía una clara noción de la distinción entre un Ente Autónomo y Servicio Descentralizado, que posteriormente se hace. En el artículo 182 se consigna una de las diferencias entre Ente Autónomo y Servicio Descentralizado.

La Autonomía del Ente esta consagrada por la Constitución y la Autonomía del Servicio Descentralizado, por la Ley lo que trae como consecuencia que el grado de autonomía que se les confiera tienen que ser compatible con el contralor del Poder Ejecutivo.

En 1942 hay pocas modificaciones a la Constitución y las que se hicieron se encuentran en el artículo 180 y 187.

La Constitución vigente del 26 de octubre de 1951 introdujo modificaciones de importancia en las disposiciones referentes a Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Una importante introducción es que se hace una clara diferencia entre Entes Autónomos y

Servicios Descentralizados, cosa que no se había logrado en la reforma de 1934. En la Constitución de 1951 vigente existen dos capítulos sobre esta Materia; uno de ellos se refiere a Entes Autónomos Industriales y Comerciales otro se refiere a Entes Autónomos de Enseñanza.

La Descentralización Territorial en el Uruguay se encuentra constituida por los Gobiernos Departamentales. La Constitución en el artículo 226 ha conferido, a dichos órganos dentro de ciertos límites, poderes de Legislación y Administración. Tenemos Gobiernos Departamentales como "Atigas, Paysandú, Cerro Largo, etc."

En la Descentralización Funcional o por Servicios encontramos ejemplos tanto de Entes Autónomos como servicios Descentralizados que en el régimen establecido por la Constitución Uruguaya tienen diferencias muy marcadas.

Ejemplos de Entes Autónomos son los siguientes: "El Banco de la República Oriental del Uruguay, Usinas y Teléfonos del Estado, Administración de Ferrocarriles del Estado, Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea". Ejemplos de Servicios Descentralizados son los que a continuación nombraremos: "Administración Nacional de Puentes, Caja Nacional de Ahorro Postal, Servicio Océano Gráfico y de Pesca, etc."

#### **D) MEXICO**

La forma en que la Legislación Mexicana adopta a la Descentralización por Región es el Municipio tanto en el Derecho Constitucional como en el Derecho Administrativo.

El Municipio siempre ha tenido una dificultad a tal grado que en el caso de los países Latinoamericanos se han hecho estudios importantes a tal grado que en las Universidades de diferentes países se han impartido cátedras de Gobierno Municipal.

En México inmediatamente después de la conquista aparece el Gobierno Municipal, que se implantaba a los nuevos Territorios conquistados; esto se debe a que el régimen Municipal es una de las Instituciones políticas más antiguas en España. Con la creación del primer ayuntamiento en el sitio original de la Villa Rica de la Veracruz se organiza la Institución Municipal en su forma Hispánica Tradicional y así quedaba el poder virtual del monarca español y el Poder Ejecutivo de Hernán Cortés como Justicia Mayor y capitán General de los nuevos reinos.

En la Constitución vigente de 1917, se creó el Municipio Libre y se alcanzó uno de los principales postulados, de la Revolución Mexicana. El régimen Municipal de esta manera establecido ponía término al Gobierno Centralista del General Porfirio Díaz, se abolieron las Jefaturas Políticas, que habían sido un gran problema porque restaban importancia y autonomía al municipio Mexicano.

La Doctrina Clásica o sea la Constitución le han concedido al Municipio Derechos Públicos y la existencia de uno o varios órganos de representación de esta persona moral. El Municipio es considerado dentro de la Legislación Mexicana como base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su Organización Política y Administrativa.

El Municipio está estructurado en la siguiente forma: tiene órganos de representación de la persona moral que son el Ayuntamiento y el Presidente Municipal. "El Ayuntamiento es un órgano de elección popular directa con facultades de decisión y de consulta. El Presidente Municipal que también se elige popularmente y en una forma directa es el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen las determinaciones del ayuntamiento. Además existen otros órganos los regidores y los síndicos que auxilian al Presidente Municipal en el desempeño de sus funciones. Existen otros órganos como los Consultivos y los de Colaboración que auxilian al ayuntamiento en el desempeño de sus labores."

A continuación explicamos otra forma que adopta la Descentralización Administrativa, esto es, a la Descentralización Técnica Funcional, Institucional o por Servicio. Para esto, podemos decir en una forma más o menos general que en el proceso de la Descentralización Administrativa Mexicana las características son:

1.- La del Derecho Francés, a través del "Establecimiento", que constituye el molde clásico del que se ha servido nuestro Derecho para crear los Organismos Descentralizados (Descentralización Técnica). Acertadamente el maestro Andrés Serra Rojas nos explica que la Organización de los establecimientos públicos de la Doctrina Francesa han inspirado a la Descentralización Técnica o por Servicio que se han desarrollado en nuestro país.

2 - La del Derecho Anglo-Sajón cuya característica fundamental consiste en la creación de "comisiones autónomas" sin personalidad jurídica ni patrimonio propio y dotadas de funciones cuasi-judiciales en unos casos o cuasi-legislativas en otros. (Pero estos Entes inspirados en el Derecho Anglo-Sajón, en su mayor parte, conservan la característica de formar parte de la Administración Centralizada).

Los organismos que se inspiraron en el Derecho Anglo-Sajón se han proyectado en esta forma:

a) Algunas comisiones que al pasar a nuestro derecho sufrieron una distorsión asimilándose perfectamente al concepto de los Organismos Descentralizados, y que no conservaron sino como referencia de su fuente de inspiración más que el nombre de Comisiones. Pertenecen por tanto al concepto de la Descentralización Administrativa y todo cuanto se oiga sobre estas les resulta perfectamente aplicable.

b) Otro grupo de comisiones autónomas pasó a nuestro Derecho manteniendo la característica de su falta de personalidad y patrimonio propio, más conservando el libre manejo de éste, así como cierta autonomía funcional. Entre este tipo se encuentran por

**ejemplo: La Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional de Seguros. Es de importancia hacer notar, que el tipo se apartó del modelo en cuanto que estas comisiones quedaron privadas de funciones cuasi-judiciales o cuasi-legislativas de su derecho de origen.<sup>9</sup>**

**El Centralismo imperante en nuestro país, desde hace más de cinco décadas evidenció deficiencias, deterioros y destiempos de la gestión administrativa. Se optó entonces por iniciar la expansión de la presencia federal en las entidades federativas mediante el establecimiento de agencias regionales de las diversas dependencias de la administración pública el objeto fundamental de esta expansión fue el acercamiento de los servicios a los lugares donde se demandaban, así como establecer órganos con facultades de decisión y de trámite en determinadas regiones, a fin de que pudieran resolver en el lugar y tiempo adecuados.**

**No obstante que estos avances se tradujeron en una agilización de la función administrativa, esta regionalización careció en su origen de una conceptualización que precisara las modalidades y los alcances de la misma.**

**La carencia de un esquema teórico-práctico de operación derivó en tres circunstancias que virtualían los propósitos: 1) contribuyó al ensanchamiento de la esfera competencial federal, con la consecuente disminución de la local, 2) salvo casos excepcionales, como es el de la salubridad, no se promovió la participación estatal ni la municipal; y 3) los criterios que en las diversas dependencias se definieron no sólo fueron disimboles sino que en la mayoría de los casos fueron respuestas aisladas, sin formar parte de un proyecto definido y ordenado, lo que ocasionó una actividad administrativa desarticulada y descoordinada.**

**Ante esta situación de falta de orden en la organización administrativa, se determinó la realización de diversos estudios a partir de la década de los sesentas, tendientes a proponer**

un programa de Reforma Administrativa de la Administración Pública Federal. Los estudios realizados por la comisión de la Administración Pública de la Secretaría de la presidencia se materializaron con la expedición de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases operativas del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Es de señalar que con estos instrumentos se inclaron los intentos por precisar el concepto de delegación de facultades, lo que constituyó el primer paso en este proceso de ubicación conceptual.

Estos instrumentos fueron, en primer término, el "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal", publicado el 28 de enero de 1971 y, en segundo el "Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos Descentralizados y empresas de participación estatal", publicado el 11 de marzo del mismo año. Estos instrumentos definieron los objetivos y procedimientos primarios de la reforma que a partir de entonces ha venido instrumentando en México.

Estos esfuerzos por distinguir a la delegación de la desconcentración son el segundo escaño de la ubicación conceptual de la Descentralización de la Administración Pública, debiendo destacarse que sólo la fórmula de la delegación tenía fundamento legal, no así la de desconcentración, no fue si no hasta la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, que se establecieron, individualmente consideradas, las figuras de delegación de facultades y de órgano desconcentrado.

La definición legal de delegación de facultades es prácticamente una copia textual de la formulada 15 años antes; por lo que respecta a la desconcentración, más que definirla se optó por caracterizarla mediante la creación de un órgano, jerárquicamente subordinado,

con facultades para resolver sobre materia específica y dentro de la circunscripción que se le determine. Se estableció que sólo las secretarías de estado y los departamentos administrativos podrían contar con estos órganos.

El 18 de junio de 1984 se publicó el "Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance en dicho proceso. Este instrumento dispone que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización, para lo cual revisarán sus atribuciones, funciones y programas determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo así como los mecanismos y modalidades específicas de acuerdo a las características de su materia.

Se identifica asimismo que la descentralización tiene cuatro fórmulas que son:

- 1) La descentralización de la operación y funciones, así como del personal y recursos presupuestales.
- 2) La coordinación de acciones en materias concurrentes o de interés común.
- 3) La reubicación territorial de entidades paraestatales
- 4) La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones estatales, su fortalecimiento, e incluso la conformación de éstas últimas.

## CAPITULO SEGUNDO

### II. Organización Administrativa.

Estudio por demás importante es el de la Organización Administrativa, que de una buena organización de este tipo depende la adecuada satisfacción de necesidades complejas y variadas que hoy en día el Estado tiene que satisfacer en forma regular y continua. En época posterior a la Primera Guerra Mundial y en el tiempo presente el estudio de la Organización Administrativa adquiere gran importancia ya que como expresamos anteriormente la Administración se ha visto compelida a intervenir de una manera creciente en la estructura de la vida social y de un modo particular en la vida económica.

Afirmando con GARCIA TREVIJANO<sup>1</sup> que la materia de la organización Administrativa constituye en los momentos actuales una de las máximas preocupaciones de todos los ordenamientos Jurídicos y Estatales.

La Organización Administrativa debe tener:

La adecuada repartición de las funciones públicas entre los Entes y Organos Administrativos. Esto se refiere a la Organización Administrativa en sí, o sea el reparto de la competencia entre las diversas formas que la integran, perfeccionamiento de los medios de elección, distribución y formación de los funcionarios públicos, esto es que las personas que van a integrar los cuadros burocráticos tengan la competencia técnica necesaria para desempeñar la función con lo que se realizaría un anhelo; el que la Administración fuera más eficiente y ágil en protección y respeto de los intereses de los administrados.

## **II. 1 Concepto.**

Al iniciar propiamente este segundo capítulo y al haber hablado en la introducción del mismo de la Organización Administrativa estableceremos que se puede entender por la misma.

**PAREJA**<sup>2</sup> nos dice: "es la coordinación que tienen entre sí los distintos Servicios Públicos del Estado en relación con las divisiones del territorio y con la clase de necesidades que se trata de satisfacer. Esa armonía puede ser y generalmente es una obra de la Constitución, pero ella resulta de un proceso histórico impuesto por las circunstancias geográficas los intereses económicos y hasta las costumbres de los habitantes.

Un país organizado administrativamente es aquel en que los Servicios Públicos se prestan mejor, al menor costo y al mayor número de habitantes necesitados de ellos. La Organización Administrativa tiene por objeto, pues combinar en la mejor forma posible los diversos rodajes de la administración para hacer más eficaces los servicios y menos costosos su sostenimiento; requiriéndose para ello de elementos humanos y medios adecuados para su logro.

**VILLEGAS BASIVALBASO BENJAMÍN**<sup>3</sup> expresa: "La Organización Administrativa es el conjunto de reglas de Derecho que determinan la competencia de los instrumentos y órganos del Estado, y sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, sus formas de actuar como debe controlarse su actuación, como deben coordinarse en interés de la Unidad del Estado.

Por lo tanto la Organización Administrativa podríamos expresar que es la forma como se coordina y se relacionan entre sí los diversos Entes y Organismos que tienen como finalidad fundamental la de realizar las atribuciones que al Estado le están encomendadas, ya que los

órganos como hemos visto son medios o instrumentos por medio de los cuales el Estado da cumplimiento a sus fines.

## **II. 2 Centralización Administrativa.**

La palabra centralizar en un sentido gramatical significa "reunir toda la actividad en el Gobierno Supremo". Se centraliza cuando se concentran o se reúnen las potestades públicas en uno o mas órganos.

En cuanto al concepto de centralización en su aspecto administrativo **BIELSA** nos dice "centralizar es atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la institución a que pertenece esa autoridad".

La Centralización nos indica **FOIGNET** "es el régimen que consiste en reservar a las autoridades centrales el derecho de nombrar y de revocar a los encargados de la Administración Regional y Local y el poder de tomar decisiones sobre la mayoría de asuntos que interesan a estas Administraciones".

El Jurista Uruguayo **SAYAGUEZ LAZO** nos expone respecto de la Centralización lo siguiente: "Es la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca concentra en sus manos la decisión del conjunto".

Para **SARRIA** "La Centralización Administrativa significa que la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado está en manos del poder central".

Dentro de la Doctrina Mexicana el Maestro **SERRA ROJAS** nos dice al respecto: "La Centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado, Poder Central es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico".

El distinguido jurista GABINO FRAGA<sup>9</sup> nos dice "El régimen de centralización se presenta cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de este orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades".

Los conceptos presentados anteriormente nos hablan de la Centralización en sus diferentes aspectos ya que algunos de ellos hacen referencia a los elementos que configuran la naturaleza jurídica de este régimen (poder de decisión, de mando de nombramiento, jerarquía, etc.). Pero en todos ellos podemos percibir claramente que la Centralización es un principio de organización por el cual se hace posible la coordinación y subordinación de los órganos a un poder central supremo. Por supuesto que esta coordinación y subordinación no podría lograrse sino mediante la relación jurídica y administrativa denominada Jerarquía, por la cual órganos y funcionarios dependen y están dirigidos por un solo órgano central y único. Como nos indica SERRA ROJAS<sup>10</sup> "La organización administrativa centralizada podemos imaginarla a manera de una pirámide, que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en la base a los órganos inferiores de la administración".

Es así que en el régimen centralizador todos los órganos convergen a un centro que es el unificador y coordinador de toda la actividad estatal. El jerarca dentro de una administración fuertemente centralizada concentra en sus manos casi la totalidad de los poderes, de aquí que todo el movimiento administrativo parte de él y converge de él. Pero la centralización más acusada sólo es un mito y solo existe en pequeñas administraciones, puesto que siempre tiene que existir Desconcentración o llegar hasta la descentralización para hacer más ágil y eficaz la Administración.

### **Supuestos y Características Esenciales de este Régimen.**

En cuanto a los supuestos podemos afirmar con el MAESTRO SERRA ROJAS que son los siguientes:

1.- El Estado es la Única Persona Titular de Derechos.-

Es así que el Estado como persona de Derecho Público y que como hemos visto es la persona jurídica pública por excelencia concentrar en sí mismo todos los poderes públicos de los órganos que lo componen; y es el único por ende facultado para constituir personas de Derecho Público y para modificarlas.

2.- La Centralización es un Régimen Administrativo.-

Dentro de la Organización Administrativa del Estado, la Centralización, es una de las formas clásicas de estructuración, que coordina y vincula los órganos públicos.

3.- Las facultades de Mando y de Decisión se concentran totalmente, en el Poder Ejecutivo.-

Esto implica una concentración de facultades en los órganos estatales superiores, particularmente en el Poder Ejecutivo toda la acción administrativa parte de él y converge a él, o sea que toda orden emana y se ejecuta en su nombre; los demás órganos dentro de este régimen solo poseen facultades auxiliares o consultivas (carecen de personalidad jurídica y de capacidad legal para actuar por sí mismo). SERRA ROJAS alude al poder de mando y de decisión porque considera que éstos dos resumen las demás facultades, entre las que figuran; las de nombramiento, vigilancia, uso de la fuerza pública, etc.

4.- La existencia de un régimen Jerárquico.-

Esta es una característica fundamental, puesto que no se podría lograr una coordinación y subordinación perfecta sino, es mediante la relación de Jerarquía, de la cual hablaremos someramente al terminar esta parte.

## **La Jerarquía.**

A tal grado es importante la Jerarquía en la centralización que se ha afirmado que esta última es un ordenamiento jerarquizado. **SAYAGUEZ LASO**<sup>11</sup> la conceptúa como la relación jurídica administrativa, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación, con el fin de coordinar y dar unidad a la acción de todos ellos.

Los órganos dentro de la Jerarquía se encuentran en un estatus de subordinación, es decir los superiores preceden y rigen a los inferiores. Se pueden encontrar dos elementos integrantes de la Jerarquía: a) subordinación, en los grados y b) coordinación en las líneas. Es por medio de estos dos elementos que se llega a la unidad en la acción, lo cual sería difícil de realizar dada la diversidad de órganos que constituyen la organización centralizada.

En cuanto a la clasificación de la Jerarquía la mayoría de los autores aceptan la división en: común, especial, territorial, burocrática y colegiada. Otros tratadistas nos dicen que puede ser: activa, consultiva y deliberante.

La relación de Jerarquía implica facultades de las autoridades superiores respecto de las inferiores, pero no solamente respecto de las autoridades, sino también en relación con los actos que estas realizan. Es así que ejerce un conjunto de poderes unos relativos a las autoridades y otros concernientes a los actos. Estos poderes que se ejercitan son considerados como características de la centralización y a continuación los expondremos siguiendo los lineamientos de **SERRA ROJAS Y FRAGA**.<sup>12</sup>

**Poder de Nombramiento.**- Las autoridades jerárquicas superiores ejercen este poder para efectuar la designación de los órganos que les están subordinados. Pero esta facultad no se encuentra atribuida a todas las autoridades en general, en nuestra organización corresponde

únicamente al Presidente de la República la designación de los empleados de la Administración y sólo excepcionalmente y por virtud de una Ley esa facultad puede estar encomendada a autoridades inferiores.

**Poder de Mando.-** Consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores que les están atribuidas. Este poder se ejercita por medio de instrucciones, órdenes y circulares; estas últimas siempre tienen el carácter de generales.

**Poder de Vigilancia.-** Por medio de este poder la autoridad superior conoce la forma en que viene actuando el órgano subordinado. Esta facultad se realiza a través de actos de carácter puramente material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos y exigir estados de contabilidad.

**Poder Disciplinario.-** Consiste en la aplicación de penas de carácter administrativo, sin perjuicio de que se origine además una responsabilidad civil o penal, por la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública. Esta clase de faltas se les denomina en teoría faltas de carácter disciplinario. Las penas a las que se hacen acreedores son las siguientes:

- ① Apercibimiento.
- ② Extrañamiento, Amonestación y Censura.
- ③ Multa.
- ④ Privación del Derecho al Ascenso.
- ⑤ Descenso.
- ⑥ Suspensión Temporal del Empleo.
- ⑦ Privación del Empleo.

**Poder de Revisión.-** Este poder se ejercita respecto de los actos que realizan los órganos subordinados. Es así que los actos emanados de un Ente inferior se encuentran sometidos a:

- La Aprobación Previa.
- La Suspensión.
- La Anulación.
- La Reforma.

Pero estas "facultades Jerárquicas con respecto a los actos administrativos deben entenderse como facultades que se ejercitan respecto de los actos realizados por el inferior, nunca como sustitución de la autoridad superior a la inferior". Son motivo de la suspensión, anulación o modificación de los actos: la falta de oportunidad de los mismos o su ilegalidad.

**Poder para Resolver Conflictos de Competencia.-** Esta facultad permite deslindar las esferas de acción de los órganos administrativos: ya que a veces sucede que hay algún órgano que reclame una competencia para sí otras en que dos reclamen una competencia o existen casos en que ninguno de los dos se considere competente para actuar en un caso especial. Todo lo anterior ocurre porque la Ley en algunos casos no precisó exactamente la competencia, o por una situación contradictoria entre Leyes que dan la competencia a varios entes, o "por la negativa de la propia autoridad administrativa a admitir como de su competencia una determinada materia". El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, está facultado para resolver a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

En nuestro país el régimen centralizado ha sido el punto medular en la Organización del Poder Ejecutivo. Dentro de nuestro sistema Constitucional el Poder Ejecutivo, se deposita en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, posee

un doble carácter: de órgano político cuando su voluntad constituye la voluntad del Estado y como órgano administrativo cuando realiza actos como autoridad administrativa, ya que el Presidente de la República, se encuentra en la cúspide de la organización centralizada, concentrando en su persona todos los poderes antes mencionados es así que junto a él y colaborando en la gestión administrativa se encuentran las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos que señala el Artículo 1o. De la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor del 24 de Diciembre de 1958.

### **II. 3 Desconcentracion Administrativa.**

Diversas causas han motivado que la Administración Pública Moderna haya ido extendiendo cada vez más su esfera de acción en lo que respecta a satisfacción de necesidades colectivas, entre ellas reseñamos la extensión territorial y el aumento de población, estas causas entre otras traen consigo aparejada, la aparición de la Desconcentración y Descentralización como medios para descongestionar a la autoridad central del cúmulo de tareas que tiene que realizar. Es así que tanto a unos órganos como a otros se les confieren poderes o atribuciones del poder central pero en diversa medida como precisaremos más adelante.

El eje en torno del cual, gira el problema de la Desconcentración, es la medida y el modo en que la autoridad central se desprenda de atribuciones o poderes en beneficio de órganos, por razón lógica, históricamente centralizados. Si se otorgan en forma plena poderes de administración. Y el contralor de la autoridad central es mínimo, estaremos frente a una verdadera descentrallización y por el contrario si se otorgan solamente poderes de administración en una forma limitada y persistente el vínculo jerárquico de la centralización nos encontraremos frente a una mera Desconcentracion de funciones.

Dentro de la Doctrina se han dado varios conceptos de Desconcentración:

**SAYAGUEZ LASO**<sup>13</sup> La califica como una etapa en el proceso de descentralización y la caracteriza como un descenso limitado de poderes de administración, cualquiera que sea la intensidad del contralor sobre dichos poderes, ya que el órgano continua centralizado; en otra parte de su obra expresa que este proceso de desplazamiento de poderes es de origen legal y de intensidad variable.

**VILLEGAS BASAVILBAZO**<sup>14</sup> la concibe también como una de las formas en el proceso de descentralización y nos dice que está existe cuando el Estado atribuye cierta autonomía y poder de decisión a órganos locales que administra más o menos indirectamente.

**BERTHELEMY**<sup>15</sup> nos expresa que se emplea la palabra "Desconcentración" para caracterizar las medidas por las cuales se acrecen los poderes y las atribuciones de los agentes locales del poder central.

**LAUBADERE**<sup>16</sup> concuerda con Bethelémy y nos dice "la Desconcentración consiste en aumentar los poderes o atribuciones de los representantes locales del poder central con objeto de descongestionar al poder central".

**GASCON Y MARIN**<sup>17</sup> la conceptúan como una fase en la tendencia descentralizadora del Estado y según se realice el aumento de poderes o atribuciones será descentralización o mera desconcentración.

En la Doctrina Mexicana el Maestro Serra Rojas nos dice que la desconcentración Administrativa viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la Descentralización.

El Administrativista **GABINO FRAGA** nos expresa que consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la Administración que a pesar de recibir estas facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

Las definiciones anteriormente reseñadas parecen a simple vista que conceptúan a la desconcentración en forma similar pero analizándolas detenidamente podemos percibir claramente que algunas de estas definen a la desconcentración como una fase, etapa o tendencia en la descentralización, criterio con el que no participamos ya que como veremos la desconcentración es un principio de organización con características propias y adelantando ideas diremos que los órganos sujetos a este régimen participan de los siguientes elementos:

- a) Se encuentran sometidos al vínculo jerárquico, pero éste se presenta atenuado.
- b) No tienen Autonomía Organica.
- c) No gozan de Autcnomía Económica.
- d) Se presenta la Autonomía Técnica.
- e) Se les otorga una Competencia en Forma Absoluta y Exclusiva.
- f) Esta competencia es ejercida dentro de un ámbito territorial determinado. (Esto se refiere sólo a la Desconcentración periférica).
- g) El órgano al que se atribuye la Competencia es medio o inferior en la Escala Jerárquica.

El concepto de desconcentración que en nuestra opinión es el más acertado es aquel que lleva consigo los elementos primordiales que configuran a este régimen y que se enuncia en la siguiente forma:

"Es aquel Principio Jurídico de Organización Administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa pero sin ocupar la cúspide de la misma."

#### **II. 4 Descentralización Administrativa.**

La descentralización llega a confundirse, incorrectamente, con la desconcentración a tal punto que se usan como sinónimos; también se emplea como equivalente de delegación de facultades y de reubicación física de instalaciones gubernamentales.

Como dice el Maestro Rafael I. MARTINEZ MORALES<sup>19</sup> "La Descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los Entes Centralizados".

En sus orígenes, en nuestro país por iniciativa de Lucas Alemán, se crea en 1830, el primer órgano descentralizador: el Banco de Avío (Alfonso López Aparicio). Es en el periodo de consolidación de la Revolución Mexicana 1921,1938, en el cual los Entes Descentralizados proliferan, principalmente dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.

La descentralización Administrativa, representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos ya que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.

La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismo individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del

conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos.

Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores encomendado facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración.

Correspondiendo a estos tres prósitos la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

- a) Descentralización por servicio.
- b) Descentralización por colaboración.
- c) Descentralización por Región.

En estos tres tipos de Descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización aquel régimen constituye más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variables para conciliar dos situaciones contrarias como son, por un lado, la centralización absorbente del Estado y por el otro, la gestión independiente de determinados intereses colectivos.

Se ha pretendido que es característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos Descentralizados.

Sin negar que estos organismos gocen de personalidad jurídica y de patrimonio propio, no puede afirmarse que siempre que existen la personalidad y el patrimonio, se está frente a un órgano descentralizado, como sucede con el caso del Departamento del Distrito Federal que, a pesar de tener aquellas características, conserva su calidad de órgano centralizado.

El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos; el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica, o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

Descentralizar en un sentido general significa retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general, sea de competencia en cuanto al territorio o de competencia especializada por su objeto.

Nos dice **SARRIA EUSTORGIO**<sup>20</sup> que la aparición de este principio se debe al "Régimen Democrático y practicado a fondo contribuye a la realización de la Democracia Económica o Funcional, garantizando una Organización eficaz y técnica de los más importantes servicios públicos; es así que aparece como una reacción impostergradable al sistema centralizado".

Para **HAURIOU**<sup>21</sup> "La Descentralización es el resultado de la realización del Estado contra la tendencia centralizadora del Gobierno; es un régimen de carácter democrático y contrapeso natural de la Centralización que es autoritaria. Es por medio de estos dos principios que el Estado conserva el necesario equilibrio.

**VILLEGAS BASAVILBAZO**<sup>22</sup> autor argentino nos expone que "La Descentralización consiste en una repartición de competencia administrativa en diversas personas relacionadas en un modo indirecto con la autoridad central". Y en otra parte de su obra nos conceptúa que "es el procedimiento de distribuir determinadas competencias a personas administrativas distintas del Estado".

**GARCIA OVIEDO<sup>23</sup>** autor español, nos dice "jurídicamente la Descentralización implica una delegación de facultades a las personas morales territoriales en favor del propio servicio, quedando éste personalizado con recursos propios, con poder de decisión sin perder su ligamen con aquellos".

**POSADA<sup>24</sup>** autor español expresa que "la Descentralización, constituye todo un procedimiento que implica un criterio de justo medio entre la centralización y los procedimientos del sistema de autonomía".

**GARRIDO FALLA<sup>25</sup>** expresa "La Descentralización, constituye un fenómeno mediante el cual se aumenta la esfera de la administración indirecta del Estado a costa de lo que compete a la directa".

Los tratadistas mexicanos respecto al concepto que estamos tratando nos expresan lo siguiente:

**SERRA ROJAS<sup>26</sup>** expone: "Es una forma de Organización Administrativa en la que integra una persona de Derecho Público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental" Ha sido llamado este sistema autoadministración.

En términos generales el régimen que nos ocupa nos dice **FRAGA GABINO<sup>27</sup>** Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía".

Para **MARTINEZ MORALES<sup>28</sup>** su concepto de descentralización Administrativa en sentido estricto es "Una forma de organización de Entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los

cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas".

La propia Ley considera como organismos descentralizados a "las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que "adopten".

### **Características.**

Hemos de hacer notar que no existen varias características que sean realmente esenciales a este régimen, sino que siguiendo la atinada opinión del distinguido jurista mexicano Dr. Gabino Fraga sólo dos características son esencialmente fundamentales, en esta parte solo las enumeraremos: a).- Autonomía Orgánica y b).- Desaparición propiamente de la relación de jerarquía, pero existiendo claro lo que se ha llamado contralor administrativo o tutela por parte del poder central para mantener la unidad política y administrativa que en el propio Estado es indispensable.

Elementos comunes en el régimen de administración indirecta son los que a continuación expondremos en forma breve:

a) **Otorgamiento de Personalidad Jurídica al Órgano.**

Al crearse el Ente descentralizado nace dentro del Estado una persona de Derecho Público diferente al Estado mismo. Algunos autores nos dicen que este elemento no es de esencia sino secundario.

b) Se establece un Patrimonio Propio.

Al respecto nos indica SAYAGUEZ LASO<sup>29</sup> que la existencia del Patrimonio Propio es un órgano descentralizado, es consecuencia de su personalidad jurídica independientemente de la cuantía o de los fondos que lo forman.

En cuanto al origen del patrimonio puede suceder que provenga del presupuesto nacional mismo, o sea que ciertos recursos se afecten al Ente Descentralizado.

c) Su creación se determina por Ley y debe desprenderse del Texto Constitucional.

Además nos dice Serra Rojas su creación obedece a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

d) Se particulariza tanto la Función como el Organo.

Esto significa que existen asuntos en la colectividad que requieren una administración individualizada y se evita de esta manera los inconvenientes de un régimen tanto complejo como el de la Administración Pública.

e) Existe un Régimen de Tutela ejercido por el Estado (Contralor Administrativo).

El contralor que el poder central ejerce, sobre los órganos autárquicos es fácil de comprender puesto que una autonomía total llevaría a la desintegración del Estado; este último fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora y puede modificar el régimen jurídico que ha dado a algún Ente Autónomo ya sea por medio de la Ley o reteniendo el subsidio anual.

f) No existe el Vínculo Jerárquico.

Se opera un relajamiento de vínculos entre el órgano descentralizado y el poder central, pero no a tal grado que no exista ningún control, ya que como hemos visto subsiste el contralor necesario y es así que el poder central conserva las funciones de carácter esencial

para vigilar la actuación y la política del Ente descentralizado, principalmente sus actividades de índole financiera. Al respecto el Maestro GABINO FRAGA<sup>30</sup> nos comenta: que atendiendo a las facultades de la centralización que subsisten en el régimen descentralizado hay unas que se ejercen sobre las personas y otras sobre los actos.

Siguiendo la respetable opinión del Dr. Fraga de los poderes sobre las Personas:

Subsiste el Poder de Vigilancia.

Concretamente el Maestro SERRA<sup>31</sup> nos indica que es uno de los medios más importantes para el control de los Entes Descentralizados y en forma particular cada Ley que crea un organismo descentralizado establece expresamente las facultades de la Dependencias del Ejecutivo Federal para revisar, inspeccionar y vigilar la actuación de los mismos.

El Poder de Nombramiento.

En relación a este poder en ocasiones se encuentra limitado en otras suprimido y substituido por el sistema de elección.

El Poder de Mando.

En cuanto a esta facultad desaparece generalmente por completo de tal manera que los funcionarios descentralizados piden su propia discreción en los casos en que la Ley se las concede y no como cuando se trata de funcionarios centralizados a quienes las autoridades superiores llegan a fijar los lineamientos para el ejercicio de la discreción y a dar las bases explicativas necesarias para la aplicación de la Ley; pero particularmente nos señala FRAGA que dada la forma especial que nuestro país revise la descentralización técnica y las relaciones que pueda tener con los Departamentos Administrativos es difícil precisar que no exista respecto de esta descentralización de Poder de Mando.

#### **Respecto de los Actos:**

Las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto nunca para apreciar la oportunidad del mismo. Además, ese control no puede realizarse de oficio, sino que tiene que ser siempre a petición de la parte interesada.

#### **g) Objeto.**

El objeto de los organismos descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometido estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa. En tanto personas morales, su objeto es producir, vender, operar o explorar bienes o servicios, según sea el caso.

#### **h) Finalidad.**

En líneas generales, la finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del Estado que en determinados renglones, requieren celeridad.

### **IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION.**

La Descentralización es una figura jurídico-administrativa que en la actualidad y siempre relacionada con la Reforma Administrativa ha adquirido gran importancia, ha sido la fórmula de organización mejor o más exacta la menos mala.

Relacionada con la Reforma Administrativa, vemos que en todos los países una de las primeras medidas reformadoras van encaminadas a efectuar una adecuada descentralización de funciones para lograr la máxima flexibilidad y eficacia en la compleja tarea administrativa.

**FORSTHOFF<sup>32</sup>** nos expresa que "en todas las recientes aspiraciones en pro de una reforma administrativa se manifiesta como una finalidad importante la conservación de la libertad de movimiento y el sentido de responsabilidad de las instancias inferiores", que es en definitiva lo que la Desconcentración supone.

Es así que, es evidente la superioridad de una administración descentralizada como también no dudamos en considerar que en determinadas circunstancias pueda ser conveniente concentrar la mayoría de las funciones en los órganos centrales supremos pero sólo en los periodos de formación de la Unidad Nacional cuando esta es reciente.

El Establecimiento de la Desconcentración obedece principalmente a necesidades de orden técnico (especialización de la función) por lo que precisa una mayor independencia, gozando de los que la Doctrina denomina Autonomía Técnica obedece, también a la necesidad de dar agilidad y flexibilidad a la actualización Administrativa.

#### **VENTAJAS E INCONVENIENTES.**

La ventaja fundamental es que la acción administrativa se vuelve mas rápida y flexible, ya que no todos los asuntos tienen que llegar para su resolución a los órganos centrales supremos, en ahorro de tiempo e instancias inútiles administrados y en ahorro de tiempo también para los órganos superiores con el fin de descongestionar su actividad.

Se adecua la acción administrativa a las necesidades generales que la misma tienen que satisfacer, es decir permite adaptar mejor las decisiones o resoluciones a las necesidades.

Se acerca así la acción administrativa a los administrados; como consecuencia de esto se hace posible que resuelva el organismo que ha estudiado el asunto y no se confiera dicha misión al que ha permanecido totalmente alejado de la formación y tramitación del caso, por lo que tendría menos elementos de juicio. Esta ventaja es aun más importante cuando los

asuntos son de carácter eminentemente técnico ya sean jurídicos, de educación de finanzas, de higiene, de transporte, de colonización, etc.

Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos situados en niveles inferiores a los cuales se les ha conferido la competencia exclusiva, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.

En cuanto a los inconvenientes que pueda presentarnos la descentralización son mínimos en relación a sus ventajas.

La mayoría de asuntos de un mismo género podrían ser conjuntamente resueltos, con lo que se ahorrarían personal.

Las autoridades locales pueden tender fácilmente a la tiranía o al favoritismo, a resolver dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.

Las autoridades locales pueden mostrar poca conformidad de criterio. Esta última objeción no tiene mayor fuerza si se tiene en cuenta que, en virtud del poder jerárquico, los órganos superiores a través de ordenes y circulares de carácter general, pueden dar una dirección unitaria a los órganos inferiores, facilitando al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas que están en continua evolución.

Cabe aclarar que las desventajas se refieren sobre todo a la descentralización periférica.

## **II. 5 Diferencias Entre los Tres Principios Estructurales.**

Al examinar las diferencias entre los tres principios jurídicos de organización que encontramos en las Administraciones Públicas Modernas (Centralización, Desconcentración y Descentralización), debemos dirigir nuestra atención al hecho de que los tres principios no

se realizan en puridad en la práctica como se conceptúan en teoría, ya que existen situaciones intermedias entre estos tres tipos estructurales que aún teóricamente son difíciles de precisar pasándose insensiblemente de un régimen, a otro; de igual manera querer establecer las diferencias exactas entre estos tres tipos de organización es árduo precisarlas ya que en teoría se pueden establecer diferencias atendiendo a la naturaleza jurídica de cada régimen y tomando como base para ello diversos elementos como: relación de jerarquía, contralor administrativo, autonomía orgánica, autonomía técnica, personalidad jurídica distinta del Estado, etc., nos encontramos que ya en la práctica y en la realidad jurídica, algunas veces estas diferencias se presentarán tal y como se precisan dentro de la teoría y no habrá problemas para identificar tal o cual órgano dentro de un tipo de organización determinado; pero en otras ocasiones respecto de algunos órganos será difícil determinar la naturaleza jurídica y aún más diferenciarlos de algún otro tipo de órganos que se nos presenten.

Con esto queremos decir que aún cuando se establezca tales o cuales diferencias para cada régimen en relación con los demás, nos serán definitivas para considerar al órgano objeto de investigación encuadrado dentro de un tipo estructural determinado, porque en la práctica y ya en la Ley Positiva puede no suceder así, debido esto fundamentalmente a la realidad social, política y económica que impere en la Administración Pública en un momento determinado.

Tomando en consideración lo antes expuesto trataremos de analizar las diferencias entre Organos Centralizados y Desconcentrados, enseguida entre Organismos Centralizados y Descentralizados y por último entre Entes Descentralizados y Desconcentrados.

**A) Diferencia entre Organos Centralizados y Desconcentrados.**

**El Estado no puede realizar las funciones administrativas que le están encomendadas a través de sus órganos centrales únicamente, sino que la acción administrativa moderna se realiza mediante el adecuado reparto de competencias públicas en diversos órganos que pertenecen a los tres tipos de estructuración a los que hemos avocado nuestro estudio.**

**Señalemos en primer plano que en la Centralización Administrativa la relación de Jerarquía existe y se da de manera absoluta, es decir dicha relación configura a este régimen; en la desconcentración el vínculo jerárquico existe pero atenuado o imperfecto como hemos dejado apuntado oportunamente.**

**Sabemos como ya hemos explicado que la coordinación y subordinación de los diferentes órganos de la administración pública se logra en la centralización por medio de la jerarquía toda la acción administrativa parte del poder central y converge a él. Como nos indica Olivera Toro "La relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, que consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de esos órganos inferiores a los superiores".**

**Es así que en la centralización el vínculo jerárquico es el que da uniformidad a la acción administrativa y conforma a los órganos de tal suerte que aisladamente su actuación resulta inconcesible. Por esta razón la relación jerárquica se da absolutamente en la centralización y manifestándose en una serie de poderes que hemos expresado al tratar este tema, los cuales pueden ser esenciales (Mando y decisión) y otros secundarios (Disciplinario, Revisión, Vigilancia y de Resolución de Conflictos de Competencia) y que derivan de los primeros.**

En los órganos desconcentrados la relación jerárquica también se presenta, pero en una forma atenuada o imperfecta ya que como hemos apuntado con antelación no se dan todos los poderes de esta relación sino solo aquellos que sean compatible con este régimen en virtud del otorgamiento al Ente Desconcentrado de la competencia de orden técnico en forma absoluta y exclusiva.

Otra diferencia que señalamos entre estos Entes Desconcentrados y Centralizados, es que los órganos desconcentrados, gozan de lo que dentro de la Doctrina se ha denominado Autonomía Técnica.

La Doctrina Francesa utiliza la palabra Autonomía para determinar la capacidad de autodeterminación de los organismos descentralizados; aún cuando el término Autonomía ha sido objetado, ya que significa "dictarse sus propias leyes", que no es precisamente lo que acontece a los órganos descentralizados puesto que tendrían que gozar de la descentralización legislativa inclusive; pero aún cuando la palabra ha sido objeto de críticas es de uso corriente en la Literatura Jurídica Contemporánea.

Pero realmente lo que significa la Autonomía en los órganos es la capacidad que tienen para decidir por sí mismo, es decir es la idea de autodeterminación y libertad de acción.

Tomando en consideración estas últimas ideas debemos expresar que la Autonomía respecto de las Instituciones comprende o esta dividida a su vez en tres clases de Autonomía:

a) Autonomía Administrativa.- Se le puede denominar también "Orgánica" y consiste en que la Institución Autónoma que participe de ella tiene facultades para decidir por sí misma, sin necesidad de ulterior aprobación de órganos internos centralizados.

b) **Autonomía Económica.-** Esta clase de Autonomía consiste que los organismos que la posean elaboren sus propios presupuesto y dispongan libremente de ellos sin aprobación posterior de parte del Poder Central.

c) **Autonomía Técnica.-** Esta clase de Autonomía se hace consistir en la posibilidad de que los organismos autónomos desarrollen sus actividades de índole técnica sin necesidad de consultar a los órganos centrales.

Ahora bien, refiriéndose a los órganos desconcentrados precisamos que solo gozan de la Autonomía Técnica, esto por razón misma de su carácter que es eminentemente técnico y no político y como veremos en el desarrollo de otro capítulo se hablarán de diversas materias.

Por lo tanto la diferencia entre órganos desconcentrados y centralizados radica en principio en el motivo mismo que inspira la creación de los organismos desconcentrados o sea la atención y realización de funciones estrictamente técnicas. Esto no quiere decir que desconozcamos o neguemos que el organismo desconcentrado no cumple en alguna medida o lleva a cabo actos o funciones de orden político, pero en todo caso será en mínima parte. A diferencia de los desconcentrados, los órganos administrativos centralizados comparten igualmente funciones técnicas y funciones políticas, en medida de lo mas variable e impreciso, no podríamos precisar hasta que punto sean funciones técnicas y hasta que otro sean de orden político, en este sentido opina **CASTELLANOS COUTIÑO** al decirnos que "las instituciones desconcentradas, si bien es cierto están íntimamente ligadas a la organización centralizada por la relación jerárquica su establecimiento obedece en primer lugar a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político en segundo lugar a que en su función por razón misma a su creación precisan una mayor independencia, es decir gozan de lo que la Doctrina llama Autonomía Técnica".

Otra diferencia que seguramente es la que configura preponderadamente a los órganos desconcentrado esta en lo que hemos visto la Doctrina llama Autonomía Técnica. Mientras que el órgano y órganos administrativos centralizados cuentan o gozan de autonomía administrativa, económica, y técnica, las instituciones desconcentradas carecen de la autonomía económica y administrativa disfrutando exclusivamente de Autonomía Técnica.

Estos caracteres o diferencias que encontramos entre las dos categorías de organismos son fundamentalmente de orden teórico, es claro que en la Legislación Positiva de nuestro país, habrá ejemplos o casos que no se acomoden a estos criterios, pero precisamente mayor razón tenemos en afirmar la necesidad de que exista una Ley que defina o determine el régimen jurídico de cada una de estas instituciones.

La diferencia de los Entes Desconcentrados en contraposición a los Centralizados es que tienen capacidad para obligarse y obligar y no necesitan ir al Poder Central para sus resoluciones.

#### B) Diferencia entre Organos Centralizados y Descentralizados.

La primera diferencia que surge entre organismos centralizados y descentralizados es que los primeros se encuentran sujetos al vínculo jerárquico y los segundos no se encuentran sometidos al citado vínculo.

En el régimen descentralizado la gestión de los intereses de la Administración se realiza por Entes de Derecho Público que existen al lado del Estado, no se encuentran subordinados jerárquicamente. Lo que trae como consecuencia lo que nos indica BIELSA que las atribuciones las ejerce bajo su responsabilidad; la entidad autárquica es responsable de toda transgresión legal como lo es todo aquel cuya actividad este subordinada a la Ley. Por eso

el órgano descentralizado puede ser demandado a causa de los actos que realiza y puede demandar en defensa de sus derechos.

Ahora bien dado que no existe la relación jerárquica en el Régimen Descentralizado, es evidente que existe una forma de Contralor o Vigilancia de parte del Poder Central sobre esas entidades; el Contralor es siempre circunstancia y motivo para examinar la legitimidad y conveniencia de los actos administrativos de otro órgano en lo que toca a la observancia de la Ley y a la buena administración.

Advertimos así que no tienen esta clase de órganos una independencia absoluta: afirmamos con VILLEGAS BASAVILBAZO<sup>34</sup> que "el poder jerárquico es el vínculo de la centralización administrativa y la tutela administrativa el de la descentralización administrativa".

El control Jerárquico se diferencia del Control Administrativo en los siguientes:

- ① El poder jerárquico no supone autonomía sino subordinación, el control administrativo supone necesariamente la autonomía.
- ② En el Control Jerárquico hay un mínimo de independencia de los agentes inferiores. En la tutela hay un control mínimo del Poder Central e independencia en los Entes inferiores.
- ③ La revocación de los actos se habitúan en el orden jerárquico y sólo es excepcional en el autárquico así como también la reforma del acto.

El control jerárquico puede ejercerse en todos los casos por Inoportunidad, mientras que el Control de Tutela se ejerce por ilegalidad y también por inoportunidad cuando el Derecho Objetivo así lo estatuya.

##### **5.- La Jerarquía es de Derecho Común.**

Mejor dicho el poder jerárquico existe de pleno derecho, no requiere Ley que lo autorice, actúa de oficio; la tutela no se presume, tiene sus orígenes en la Ley y no existe sino en la medida y en los límites en que esta última la ha organizado.

Tanto en la tutela como en la Jerarquía el control es realizado por medio de procedimientos administrativos que son los siguientes:

- a) **Autorización o Aprobación Previa.-** En virtud de la cual los entes ejecutan el acto o la operación, siendo siempre necesaria.
- b) **Suspensión.-** Cuando el acto u operación aprobado, esta en vías de ejecución y es suspendido.
- c) **Renovación Reforma o Substitución.-** Tenemos que la Revocación es habitual en el orden jerárquico y sólo excepcional en el orden autárquico, así como también la Reforma del acto.

La substitución (Tutela de Subrogación) es un procedimiento excepcional cualquiera que sea el tipo de Administración y siempre debe tener una causa jurídica ya que solo se justificará cuando hay una grave perturbación en el modo de obrar del órgano intervenido que dificulta la continuidad del servicio administrativo.

Los Entes Descentralizados al tener personalidad jurídica patrimonio propio, ser de origen legal, y atender servicios de carácter técnico participan de las tres autonomías antes citadas y estas son las que realmente caracterizan a las Instituciones descentralizadas y por las mismas actúan en un plano de igualdad frente a la organización centralizada.

Nos comenta el Maestro CASTELLANOS COUTIÑO: "Autonomía que se adquiere por el relajamiento de los vínculos que la relación jerárquica impone, sin que dejen de existir ciertas facultades de la organización centralizada indispensables para conservar la Unidad

del Poder, pues de lo contrario será tanto como presenciar la existencia de múltiples estados dentro de un Estado de Derecho\*.

Otra de las diferencias que encontramos en los órganos centralizados en relación con los descentralizados es que estos últimos tienen una personalidad jurídica distinta de la del Poder Central mismo.

La situación de los Entes Centralizados con respecto a la personalidad jurídica es la siguiente; estos actúan con la personalidad jurídica de Derecho Público que tiene el Estado los actos que realizan los órganos centralizados son actos del Poder Central sus relaciones son entre órganos de una misma persona jurídica no hay dos personalidades distintas sino que la actividad desarrollada para esta clase de órganos, la realizan en nombre y en representación del Poder Central dentro del ordenamiento jerárquico determinado por el Derecho Objetivo.

En cuanto a los órganos descentralizados o de Administración Indirecta como los denomina Bielsa, nos encontramos ante un panorama distinto, en virtud de que estos les viene atribuida una personalidad jurídica distinta de la del Estado mismo y algunos autores han expresado que junto con el Patrimonio Propio son elementos esenciales de este régimen, tema que ya hemos tratado en su oportunidad.

De esta manera los actos del órgano descentralizado, no lo son del Poder Central, por tanto puede obligarse contractualmente y actuar en juicio como actos y demandando, aquí existe la contraposición de dos personas jurídicas: por el Estado por una parte y por la otra propia entidad creada por el estado y distinta del Poder Central. Es así que el órgano tiene Poder de Decisión y capacidad para obligarse y obligar; en conclusión se le otorga todos los derechos y prerrogativas de un sujeto jurídico, salvo las limitaciones que expresamente la Ley le marque.

En resumen de este inciso podemos decir que los órganos centralizados se encuentran sometidos a la vinculación jerárquica, actúan con la personalidad jurídica de Derecho Público que ha sido conferida al Poder Central, sus relaciones son entre órganos de una misma personalidad.

Los órganos descentralizados por el contrario no están sujetos a la relación de jerarquía sino al control administrativo, gozan de personalidad jurídica distinta de la Administración Central, tiene Autonomía Económica y además gozan de la Autonomía Técnica y Orgánica.

Existen otras diferencia entre estas dos organizaciones como son, la actividad o función que realizan que en el órgano descentralizado es del todo específica: la prestación de servicio público de orden técnico. Sin embargo no es un dato que pueda sernos útil como diferencia constante e irrefutable, ya que por ejemplo en nuestro país existen innumerables órganos descentralizados que no realizan estrictamente hablando verdaderos servicios públicos sino actividades económicas y industriales o comerciales que últimamente se les ha dado la categoría de Servicios Públicos Industriales o Comerciales. Por otra parte sabemos que la Administración Pública Central también lleva a cabo la prestación de servicios públicos, aunque si bien esto último no constituye su única actividad o finalidad como ocurre en los órganos descentralizados que constituye, incluso la razón misma de su origen o nacimiento legal.

C) Diferencias entre Organos Desconcentrados y Descentralizados.

Los organismos desconcentrados según lo que hemos venido estudiado se encuentran sujetos a la relación de jerarquía pero la misma se presenta atenuada como precisamos en su oportunidad.

Los Entes Descentralizados en cambio no se encuentran sujetos a la vinculación jerárquica sino al contralor administrativo que es necesario para dar unidad y legalidad a la complejación administrativa.

La diferencia entre Organos Descentralizados y Desconcentrados desde el punto de vista de la Autonomía es la siguiente: los Organos Desconcentrados sólo tienen Autonomía Técnica que ya hemos expresado consiste en la posibilidad que tienen esta clase de Entes de desarrollar sus actividades de índole técnico sin necesidad de consultar a los órganos centrales.

En contraposición los organismos descentralizados gozan de las tres clases de Autonomía: Administración u Orgánica, Técnica y Económica; su situación es la siguiente; esta clase de Instituciones tiene facultades para decidir por sí mismas, sin ulterior aprobación; elaboran sus propios presupuestos y disponen libremente de ellos por supuesto sin aprobación posterior de parte del Poder Central; pueden resolver y desarrollar su actividad de índole técnica sin necesidad de consultar a los órganos centrales.

Ahora bien resumiendo las ideas desarrolladas en el presente inciso diremos que los órganos desconcentrados aun cuando se encuentran íntimamente ligados a la organización centralizada se pueden caracterizar en la siguiente forma:

- 1a.- Se les otorga una Competencia en forma absoluta y exclusiva.
- 2a.- El otorgamiento de Competencia es en favor de un órgano medio e inferior en la Escala Jerárquica.
- 3a.- La competencia es ejercida dentro de un ámbito territorial determinado (esta característica en cuanto a la desconcentración periférica o externa).
- 4a.- La relación de jerarquía se encuentra atenuada.
- 5a.- Gozan de la Autonomía Técnica.

- 6a.- No tienen Autonomía Orgánica.
- 7a.- No tienen Autonomía Económica.
- 8a.- Gozan de Personalidad Jurídica.
- 9a.- Tienen Patrimonio Propio.

Las diferencias entre Organismos Desconcentrados y Descentralizados son las siguientes:

**Los Organos Desconcentrados se encuentran:** sujetos a la relación de Jerarquía pero con las modalidades que explicamos.

**Las Instituciones Descentralizadas se encuentran:** sometidas a la relación de jerarquía, una de sus características es el no sometimiento a esta clase de vínculo, pero sí al Contralor Administrativo necesario para la unidad en la Administración.

Los Entes Desconcentrado tienen Autonomía Técnica por razón misma de su carácter, pero carecen de Autonomía Económica en razón de que sus presupuestos son aprobados en definitiva por el Gobierno u Organo Centralizado Superior. Carecen en la misma forma de Autonomía Orgánica ya que sus actos o resoluciones están sometidos a la aprobación posterior de los órganos centralizados superiores.

Las instituciones descentralizadas en cambio gozan de las tres clases de Autonomía precisadas en el desarrollo del presente Capítulo.

## CAPITULO TERCERO

### III. Régimen Jurídico de la Descentralización en el Derecho Mexicano.

Artículos Constitucionales.

Conforme a lo que establece el **Artículo 25** Constitucional, corresponde al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional, pero garantiza que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su Régimen Democrático por lo que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, por lo que se refiere al sector público del Estado tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el **Artículo 28** párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso, se establezcan, así mismo el Estado podrá participar por sí, o con los sectores ya sea social o privado, de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad, el mismo Estado apoyará e impulsará las empresas de los sectores tanto social como privado, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos y cuidando su conservación y el medio ambiente.

El **Artículo 28** Constitucional indica la prohibición de monopolios, las extensiones de impuestos en los términos y condiciones que fijan leyes, a excepción hecha en su párrafo cuarto se establece que no constituirá monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación

de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, que las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Artículo 90 Constitucional contempla, que los organismos descentralizados se regirán por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y actualmente por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las que definirán las bases generales para su creación, la intervención del Ejecutivo Federal en sus operaciones, así como las relaciones que existieran entre la administración central y los organismos descentralizados.

El Artículo 93, establece la obligación que tienen los organismos descentralizados, como parte de la Administración Pública Federal de comparecer ante el Congreso, y quedar sujetos a investigación sobre el funcionamiento de los mismos a través de comisiones integrales por cualquiera de las cámaras que harán del conocimiento del Ejecutivo Federal el resultado de los mismos.

### **III. 1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

El Poder Ejecutivo Federal, a través del Presidente de la República Mexicana, se auxilia de la Administración Pública para poder cumplir con sus atribuciones.

El ordenamiento jurídico que estructura a la Administración Pública Federal, es la LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, en vigor a partir del 1o. De enero de 1977 y que abrogó a la llamada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

La Administración Pública, para ejercer su actividad, cuenta con una estructura jurídica (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) con elementos materiales que son el conjunto de bienes que tiene a su disposición y, con el elemento personal, es decir el

conjunto de funcionarios empleados y trabajadores (servidores públicos) que prestan sus servicios a la administración.

En el **Artículo 3o.** De la citada Ley se establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos Descentralizados.
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

En el **Artículo 9o.** Menciona que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

En el título **tercero** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la Administración Pública Paraestatal en concreto es decir su creación, cuáles son, cómo están agrupadas, su planeación y lineamientos generales.

**Artículo 45** establece que, son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En el **Artículo 46** contempla las empresas de participación estatal mayoritarias:

- i. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- ii. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones auxiliares nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos:
  - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social.
  - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
  - c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresa de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

En el Artículo 48 establece, a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

**En el Artículo 49** contempla la intervención a que se realice a través de la Independencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a los coordinadores de sector, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

En el Artículo 50 establece de las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevará a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

### **III. 2 Ley Federal de Entidades Paraestatales.**

El Poder Ejecutivo Federal, en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 90 de la Constitución Política, promulgó por decreto esta ley.

Este decreto fue firmado el día 26 de abril de 1936 y entró en vigor el día 15 de mayo del mismo año y abrogó la ley para el Control por parte del Gobierno federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970.

Esta ley en sus disposiciones generales establece que según el **Artículo 90** de la Constitución Política de los **Estados Unidos Mexicanos**, tienen por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán en primer término a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias, y sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

En el **Artículo 8o.** Menciona que, corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso con las asignaciones sectoriales de gastos y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultado de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley.

En su **Artículo 11** cita de la autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a ésta y a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

En el **Artículo 12** establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.

En el capítulo II de esta ley establece de los organismos descentralizados, específicamente de su constitución, organización y funcionamiento.

En el **Artículo 14** establece, son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En el **Artículo 15**, menciona, en las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el **Artículo 14** de esta ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo;
- VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades y

**IX. EL régimen labora a que se sujetarán las relaciones de trabajo.**

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse, en el Registro Público de Organismos Descentralizados, que en la extinción de los organismos deberán de observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y término de su extinción y liquidación.

En el Artículo 16 establece. Cuando algún organismo descentralizado creado por el ejecutivo, deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquel. Así mismo podrá proponer su fisión cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

En el Artículo 17 refiere que, La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un Director General.

En el Artículo 18 señala que, El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni menos de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

En el Artículo 19 cita, En ningún caso podrán ser miembros del órgano de gobierno:

- I. El Director General del organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los organismos a que se refiere el Artículo 5o. de esta ley;
- II. Los conyúgus y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros de órgano de gobierno o con el Director General.
- III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;
- IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y
- V. Los Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión en los términos del Artículo 62 constitucional.

En el Artículo 20 refiere, El órgano de gobierno se reunirá con la periodicidad que se señale en el estatuto orgánico sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

El propio órgano de gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad mas uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad para caso de empate.

En el Artículo 21 indica, El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I. **Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;**
- II. **Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y**
- III. **No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV y V del Artículo 19 de esta ley.**

**En el Artículo 22 indica, Los Directores Generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamiento o estatutos, estarán facultados expresamente para:**

- I. **Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;**
- II. **Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;**
- III. **Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;**
- IV. **Formular querrelas y otorgar perdón;**
- V. **Ejercitar y desistirse de acción judiciales inclusive del juicio de amparo;**
- VI. **Complementen asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;**
- VII. **Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General.**

**Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y**

**VIII. Sustituir y revocar poderes generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice el órgano o junta de gobierno.**

En el **Artículo 23** indica, Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del órgano de gobierno, del Secretario y Prosecretario de éste, del Director General y de los apoderados generales de los organismos descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En lo referente al Registro Público de Organismos Descentralizados en el **Artículo 24** se establece que los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los Directores Generales o quienes realicen funciones similares en los organismos descentralizados, que no soliciten la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución o de sus modificaciones o reformas, serán responsables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el **Artículo 25** menciona, En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

- I. El estatuto orgánico y sus reformas o modificaciones;
- II. Los nombramientos de los integrantes del órgano de gobierno así como sus remociones;
- III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;
- IV. Los poderes generales y sus revocaciones;

- V. El acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de la dependencia coordinadora de sector en su caso, que señale las bases de la función, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas;
- VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de éste ordenamiento.

El reglamento de esta ley determinará la constitución y funcionamiento del Registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones.

**En el Artículo 26** refiere, El Registro Público de Organismos Descentralizados podrá expedir certificaciones de las inscripciones y registro a que se refiere el Artículo anterior, las tendrán fe pública.

En el Artículo 27 indica, Procederá la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de los Organismos Descentralizados en el caso de su extinción una vez que se haya concluido su liquidación.

En lo que se refiere al desarrollo y operación en los siguientes artículos se mencionarán.

En el Artículo 46 se habla de los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y en todo caso, contemplarán:

- I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo;
- II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes;
- III. Los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen; y
- IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece.

En el **Artículo 47** menciona, Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo. El reglamento de la presente ley establecerá los criterios para definir la duración de los plazos.

En el **Artículo 48** refiere, El programa institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal. La programación institucional de la entidad, en consecuencia deberá contener la fijación de objetivos y metas, los resultados económicos y financieros esperados así como las bases para evaluar las acciones que lleve a cabo; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la previsión de programas para la coordinación de sus tareas, así como las previsiones respecto a las posibles modificaciones a sus estructuras.

En el **Artículo 49** indica, el Programa Institucional de la Entidad Paraestatal se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el **Artículo 22** de la Ley de Planeación y se revisará anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan.

En el **Artículo 50** establece, Los presupuestos de la entidad se formulará a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y los elementos que permitan la evaluación sistemática de sus programas.

En el **Artículo 51** cita, En la formulación de sus presupuestos, la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto así como a los lineamientos específicos que defina la

coordinadora de sector. En el caso de compromisos derivados de compra o de suministros que excedan al periodo anual del presupuesto, éste deberá contener la referencia precisa de estos compromisos con el objeto de contar con la perspectiva del desembolso a plazos mayores de un año.

En el Artículo 52 señala, La entidad paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.

Por lo que toca a la percepción de subsidios y transferencias los recibirá de la Tesorería de la Federación en los términos que se fijan en los presupuestos de egresos anuales de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, debiendo manejarlos y administrarlos por sus propios órganos y sujetarse a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicables.

En el Artículo 53 refiere de los programas financieros de la entidad paraestatal deberán formularse conforme a los lineamientos generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; deberán expresar los fondos propios, aportaciones de capital, contratación de crédito con bancos nacionales o extranjeros, o con cualquier otro intermediario financiero así como el apoyo financiero que pueda obtener de los proveedores de insumos y servicios y de los subministradores de los bienes de producción. El programa contendrá a los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse el mismo en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo.

En el Artículo 54 que establece el director de la entidad paraestatal someter el programa financiero para su autorización al órgano de gobierno respectivo con la salvedad a que se refiere la fracción II del Artículo 58 de esta ley; una vez aprobado remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la parte correspondiente a la suscripción de créditos externos para su autorización y registro en los términos de la ley correspondiente.

En el **Artículo 55** refiere que las entidades paraestatales en lo tocante al ejercicio de sus presupuesto, concertación y cumplimiento de compromisos, registro de operaciones; rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para efecto de cuenta pública deberán estar, en primer término, a lo dispuesto por esta ley y su reglamento y sólo en lo no previsto a los lineamientos y obligaciones consignadas en las leyes y reglamentos vigentes.

En el **Artículo 56** refiere que el órgano de gobierno, a propuesta de su Presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros, podrá constituir comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como para la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia.

Los coordinadores de sector promoverán el establecimiento de comités mixtos de productividad de las entidades paraestatales, con la participación de representantes de los trabajadores y la administración de la entidad que analizarán medidas relativas a la organización de los procesos productivos de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas.

En el **Artículo 57** refiere, del órgano de gobierno para el logro de los objetivos y metas de sus programas ejercerá sus facultades con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por esta ley establezca el Ejecutivo Federal.

El órgano de gobierno podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de la entidad con sujeción a las disposiciones de esta ley y salvo aquellas facultades

a que se contrae el **Artículo 58** de este ordenamiento, podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el **Director General**.

En el **Artículo 58** que establece, que los **órganos de gobierno de las entidades paraestatales**, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

- I. **Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberán sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;**
- II. **Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatales, así como sus modificaciones en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano de gobierno respectivo;**
- III. **Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;**
- IV. **Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidad financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el **Artículo 54** de esta ley;**
- V. **Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Director General pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;**

- VI. Aprobar anualmente previo informe de los comisarios y dictamen de los adutores externos, los Estados Financieros de la Entidad Paraestatal y autorizar la publicación de los mismos.
- VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes e inmuebles. El Director General de la entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno.
- VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar así mismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;
- IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los convenios de fusión con otras entidades;
- X. Autorizar la creación de comités de apoyo;
- XI. Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquel, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;
- XII. Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas a la entidad, al secretario quien podrá ser o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Director General de la Entidad al Prosecretario del citado órgano de Gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;
- XIII. Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación

para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

- XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquier otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la ley general de bienes nacionales considere como del dominio público de la establecerá los procedimientos respectivos;
- XV. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los comisarios;
- XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondientes, y
- XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la coordinadora de sector.

En el Artículo 59 se habla de las facultades y obligaciones de los Directores Generales de las entidades, las siguientes:

- I. Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal;
- II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno. Si dentro de los plazos correspondientes el Director General no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el órgano de gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;
- III. Formular los programas de organización.

- IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes e inmuebles de la entidad paraestatal;
- V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;
- VI. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio;
- VII. Proponer al órgano de gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio órgano.
- VIII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad paraestatal para así poder mejorar la gestión de la misma;
- IX. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos;
- X. Presentar periódicamente al órgano de gobierno el Informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas;
- XI. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad y presentar al órgano de gobierno por lo menos dos veces al año, la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el órgano y escuchando el comisario público;
- XII. Ejercer los acuerdos que dicte el órgano de gobierno;
- XIII. Suscribir en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores; y

XIV. Las que señalen las otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento.

En el capítulo VI de la Ley referida se habla del control y evaluación de los organismos descentralizados.

En el Artículo 60, establece que el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente de inversión, así como en lo referente a los ingresos y en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la Ley.

Para el cumplimiento de las funciones citadas el órgano de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos.

En el Artículo 61 establece la responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos;

- I. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

- II. Los directores generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y
- III. Los demás servidores públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

En el Artículo 62 se refiere a los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emitan la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de acuerdo a las siguientes bases:

- I. Dependerán del Director General del organismo;
- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y
- III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

En el Artículo 63, cita a las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación incorporarán los organismos de control interno y

contarán con los comisarios públicos que designe la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación** en los términos de los precedentes artículos de esta ley.

Los fideicomisos públicos a que se refiere el **Artículo 40** de esta ley, se ajustarán en lo que les sea compatible a las disposiciones anteriores.

En el **Artículo 64** refiere de la coordinadora de sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración de las paraestatales, podrán recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control.

En el **Artículo 65** señala que, la **Secretaría de la Contraloría General de la Federación** podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración mencionados en el **Artículo 61** y en su caso promover lo necesario para corregir las diferencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

En el **Artículo 66** indica en aquellos casos en los que el órgano de gobierno, consejo de administración o el **Director General** no diere cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen en este ordenamiento, el **Ejecutivo Federal** por conducto de las dependencias competentes así como de la coordinadora de sector que corresponda, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de esta ley u otras leyes.

Lo anterior sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

En el Artículo 67 establece, en aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el Artículo 29 de esta ley, se vigilarán las Inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del Artículo 33 de esta ley.

En el Artículo 68 establece, la enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores de las o de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará el debido cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior.

#### REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

**III. 3 Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un programa de Descentralización administrativa que aseguren el avance de dicho proceso.**

Este Decreto fue creado el doce de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, por MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, según la facultad que le atribuye el Artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y entró en vigor el día 19 de junio de 1984.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**Este Decreto en sus considerandos indica, que la descentralización de la vida nacional, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en una de las orientaciones básicas del Gobierno de la República para evitar la concentración de las decisiones, y los recursos y promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo en todas las entidades federativas del país;**

**Que para contribuir a revertir las tendencias concentradoras de la actividad económica y de servicios en la capital del país, se hace necesario promover la descentralización de la Administración Pública Federal, bajo criterios de modernización de la función pública que tiendan a fortalecer los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y estatales, así como a asegurar que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demanden los servicios y que éstos se otorguen con la misma calidad e intensidad en todas las regiones del país;**

**Que el proceso de descentralización iniciado en los sectores de educación y salud ha demostrado que es necesario, a un tiempo, reestructurar internamente las dependencias y vigorizar la coordinación con los gobiernos estatales. Ello requiere precisar aquellas actividades que dejarán de realizarse en la Ciudad de México, bien por que sea más conveniente que se organicen regionalmente o porque vayan a ser coordinadoras con los gobiernos estatales;**

**Que cada una de las dependencias y entidades paraestatales tiene características particulares que las definen, no sólo en su relación con el resto de la Administración Pública sino por los servicios que otorgan y la relación que establecen con los diversos sectores de la sociedad, por lo cual cada dependencia o entidad debe ser responsable de la concepción e instrumentación de su programa de descentralización;**

**Que la disciplina financiera y la racionalización administrativa hacen necesario que el proceso de descentralización se sustente en una reorganización que evite la duplicidad de funciones y permita su realización con los recursos de que dispone cada una de las dependencias y entidades. Para ello se adoptarán las medidas conducentes a efecto de que oportunamente se lleven a cabo las transferencias presupuestales que requieran las acciones dicho proceso;**

**Que las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa, no deberán afectar de modo alguno los derechos adquiridos por los trabajadores de la Administración Pública Federal, en su relación laboral con ésta, por lo que las organizaciones que los representan habrán de tener la participación que les corresponda para estos fines;**

**Que avanzar en el proceso de descentralización exige medidas graduales pero firmes, que precisen las funciones de la Administración Pública Federal que serán descentralizadas en cada uno de los sectores administrativos, así como las etapas y formas en que se realizarán las acciones correspondientes, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente decreto:**

**Artículo 1.** Las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso, para lo cual revisarán sus atribuciones, funciones y programas, determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo, así como los mecanismos y modalidades específicas, de acuerdo a las características de su materia. Las acciones a corto plazo deberán actualizarse y precisarse anualmente.

**Artículo 2o.** Las dependencias y entidades, conforme a las disposiciones legales aplicables deberán prever:

- I. La descentralización de la operación y funciones así como del personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas;

- II. La coordinación de acciones en materia concurrentes o de interés común, del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y a través de estos con los municipios en el marco del convenio único de desarrollo;
  - III. La reubicación territorial hacia los estados de aquellas entidades paraestatales que se estime posible y conveniente, y
  - IV. La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones en los estados y el fortalecimiento o en su caso, la conformación de estas últimas.
- Complementariamente deberán incluirse aquellas otras modalidades que resulten recomendables de acuerdo a sus objetivos o características de funcionamiento.

**Artículo 3o.** Cuando la naturaleza de sus funciones o el alcance de sus operaciones lo justifique, las entidades paraestatales deberán observar en lo conducente, las bases y lineamientos del presente decreto, sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones orgánicas de su ley o instrumentos jurídicos de creación. Al efecto, las dependencias coordinadoras de sector proveerán lo necesario ante los órganos de gobierno, juntas directas o equivalentes de aquellas. Las propias dependencias recibirán las propuestas de las entidades paraestatales e integrarán los programas de descentralización sectoriales correspondientes.

**Artículo 4o.** En las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa, las organizaciones de trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tendrán la participación que les corresponda, para que dichos trabajadores no resulten afectados en sus derechos que hayan adquirido en su relación laboral con esta, así, como para apoyar la ejecución de las acciones previstas en los programas.

**Artículo 5o.** Quedan exceptuadas de las disposiciones del presente Decreto, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

## CAPITULO CUARTO

### **IV. La Descentralización Administrativa en el Derecho Mexicano.**

El estado necesita satisfacer las crecientes necesidades colectivas y además en cuanto a la necesidad de que asuma un papel rector, ya que el Estado es capaz de definir y luchar por las metas de justicia social a que aspira toda colectividad, el Estado tiene la obligación de aprovechar lo más racionalmente posible los recursos humanos, técnicos, financieros y naturales de que disponga en un momento dado para darie resultados a la colectividad.

La Ley o Decreto del Ejecutivo Federal otorga a las entidades paraestatales autonomía orgánica y financiera, y les facilita los elementos necesarios para su pleno desarrollo, quedando éstas sujetas a las políticas de coordinación, control y evaluación que les señalen las Secretarías de Estado o Departamento del Distrito Federal, cuando hayan sido agrupadas por sectores definidos.

Los órganos paraestatales tienen patrimonios constituidos con bienes de la Federación, destinados a la prestación de un servicio público o a la realización de otros fines de interés social.

Los organismos descentralizados son órganos dependientes del Ejecutivo Federal, que tienen invariablemente personalidad jurídica, que cuenta siempre con patrimonio propio y que posee facultades mas autónomas y régimen jurídico propio.

#### CARACTERISTICAS

Todos los organismos descentralizados son creados ya sea por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto propio del propio Congreso o del Ejecutivo Federal.

Cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye su decreto de creación o su ley orgánica; además existen una serie de disposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados ya mencionados en el tercer capítulo.

En cuanto a la personalidad jurídica propia de los organismos descentralizados, ésta se les otorga en el acto creado.

Son creados estrictamente por vías de un acuerdo político administrativo y por normas de derecho público, antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales es decir, al contrario de otras personas jurídicas colectivas en las que el grupo de personas físicas las organiza y dota del patrimonio, de los organismos públicos descentralizados su creación se decide, por la vía de autoridad y es después de su decreto de creación que se conjunta el elemento personal, el patrimonio.

Cuentan con una denominación que es la palabra o conjunto de palabras en el idioma del Estado, que permite distinguir y diferenciar al organismo descentralizado de otras instituciones similares, tanto a nivel nacional como internacional esta denominación siempre estará prevista en el acto de creación.

Su sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección, en tanto que su ámbito territorial es el lugar o lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

La dirección, administración y representación estará a cargo de un cuerpo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo.

Este cuerpo colegiado tiene un número de competente variable así como diferentes denominaciones, también se cuenta con un órgano de representación unipersonal , puede ser Director General Rector o Gerente General entre otros.

La designación y remoción de este órgano de representación unipersonal, en la mayoría de los casos, se hace por el Poder Ejecutivo, a través de la representación mayoritaria que tiene siempre en el cuerpo colegiado.

La estructura interna de los organismos descentralizados estará en función de la actividad a la que estén destinados y de las necesidades de división de trabajo que se presente. Corresponde al órgano de gobierno de los organismos descentralizados aprobar la estructura básica así como las modificaciones que se presenten.

En consecuencia de tener personalidad propia jurídica, los organismos descentralizados cuentan con patrimonio propio el cual está constituido por el conjunto de bienes y derechos con que cuenta cada organismo descentralizado para el cumplimiento de su objeto.

El objeto de los organismos descentralizados es diverso y está supeditado a consideraciones de orden práctico y político que se toman en cuenta al momento de su creación.

La finalidad que busca el estado con la creación de organismos descentralizados, es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades a que se dedican, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales.

#### **IV. 1 Organismos Descentralizados que satisfacen necesidades de diversa índole.**

En México, la creación de empresas paraestatales se debe a mandatos de orden financiero, constitucional, de seguridad, económico o social.

En el primer caso (Orden Financiero), se encuentran aquellas empresas que por la magnitud de sus inversiones, sólo el Estado puede sostener, ejemplo Telegrafos de México.

En el segundo caso (Orden Constitucional), se encuentran las empresas de las que el Estado debe encargarse por mandato constitucional, ejemplo Petróleos Mexicanos.

En el tercer caso (Orden de Seguridad), están las empresas manejadas directamente por el Estado por razones estratégicas, ejemplo Comisión Federal de Electricidad.

En el cuarto caso (Orden Económico), están las empresas que el Estado crea para proteger la economía de las clases desamparadas ejemplo LICONSA.

#### **IV. 2 Organismo Descentralizado de Carácter Educativo.**

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, como ejemplo de Organismo Descentralizado.

1.- Se crea por Decreto Presidencial, en el Diario Oficial el día 31 de agosto de 1981, en el artículo 1o. Se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto promover, organizar e impartir educación básica para adultos.

**2.- Tiene régimen jurídico propio, es de exclusiva jurisdicción federal y las controversias en que sea parte, serán de la competencia de los Tribunales Federales.**

**3.- Tiene personalidad jurídica propia que le otorga el acto legislativo, artículo 1o. Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos el 31 de agosto de 1981.**

**4.- Denominación: INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS "INEA".**

**5.- Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial: México, D.F. y una delegación en cada Estado de la República Mexicana.**

**6.- Tiene Organos de Dirección, Administración y Representación.**

Artículo 3o. Decreto de Creación El gobierno del Instituto estará a cargo de:

- I. La Junta Directiva y
- II. El Director General

**7.- Cuentan con Estructura Administrativa Interna.**

Artículo 2o. Del Reglamento Interior del Instituto Nacional para la Educación de los adultos, que dice Para el ejercicio de sus facultades, el Director General contará con:

#### **DIRECCIONES ADMINISTRATIVAS**

- Administración y Finanzas
- Alfabetización
- Educación Básica

- Educación Comunitaria y Técnica

**UNIDADES:**

- Asuntos Jurídicos
- Comunicación Social
- Contraloría Interna

**COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PLANEACION DE ORGANOS  
DESCONCENTRADOS**

Delegaciones en los Estados como en el Distrito Federal.

**8.- Cuentan con patrimonio propio:**

En el artículo 9o. Del Decreto del INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS, estará integrado por:

- I. La asignación de recursos que determine el Ejecutivo Federal y las aportaciones de los Gobiernos de los Estados y los Municipios;
- II. Los bienes que adquiera o que se le otorguen para su funcionamiento;
- III. Las aportaciones, legados o donaciones que en su favor se concedan; y
- IV. Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

**9.- Objeto:**

En el artículo 1o. Del Decreto de Creación del INEA es el de promover, organizar e impartir educación básica para adultos, en el artículo 2o. Del mismo decreto establece que para su cumplimiento del objeto, el Instituto tendrá las siguientes facultades:

- I. Promover y proporcionar servicios de alfabetización, así como de educación primaria y secundaria para adultos, en cumplimiento de la Ley Nacional de

Educación para Adultos y disposiciones reglamentarias, de acuerdo a los objetivos, contenidos y programas de estudio que establezca la Secretaría de Educación Pública, conforme a su competencia:

- II. Promover y realizar investigación relativa a la educación para adultos;
- III. Elaborar y distribuir materiales didácticos aprovechables en la educación para adultos;
- IV. Participar en la formación del personal que requiera para la prestación de los servicios de educación para adultos;
- V. Coadyuvar a la educación comunitaria para adultos, conforme a las disposiciones legales y administrativas correspondientes;
- VI. Acreditar cuando proceda, los estudios que se realicen en el Instituto, conforme a los programas aprobados.
- VII. Dar oportunidad a los estudiantes de cumplir con el servicio social educativo.
- VIII. Coordinar sus actividades con Instituciones que ofrezcan servicios similares o complementarios y apoyar, cuando lo requieran, a dependencias, organismos, asociaciones y empresas en las tareas a fines que desarrollen;
- IX. Participar en los Servicios de Educación General Básica para Adultos;
- X. Realizar actividades de difusión cultural que complementen y apoyen sus programas;
- XI. Difundir a través de los medios de comunicación colectiva los servicios que preste y los programas de desarrollo así como proporcionar orientación al público sobre los mismos.
- XII. Las demás consignadas en este decreto, así como las que requiera para el cumplimiento de su objeto, congruente con la legislación educativa.

**10. Finalidad.:**

Con la creación del INEA se intenta lograr que toda persona pueda obtener, como mínimo, el nivel de conocimientos y habilidades equivalentes a la primaria o a la secundaria; a favorecer la permanencia continua en los estudios; realizar actividades de actualización y de capacitación para el trabajo a elevar los niveles culturales de los sectores de población marginados para que participen en las responsabilidades y beneficios de un desarrollo compartido, y a promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social.

**Régimen Fiscal:**

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, queda exento de pago de los impuestos sobre la Renta y Sobre Ingresos Mercantiles.

**IV. 3 Organismo Descentralizado de Carácter Cultural.**

Es creado el Instituto Nacional Indigenista por una iniciativa de Ley, publicada en el Diario Oficial del 4 de diciembre de 1948 que en su artículo 1o. Establece que, se crea el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la capital de la República.

Tiene régimen jurídico propio, es de jurisdicción federal y local y las controversias en que sea parte, serán de la competencia de los tribunales federales.

Tiene personalidad jurídica propia que le otorga el acto legislativo, artículo 1o. De la Ley que lo creó. Publicado en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1948.

**Denominación:** INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA "INI".

**Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial** México, D.F. y una Delegación en cada Estado de la República Mexicana, según el artículo 1o. De la Ley que creó al Instituto.

**Tiene Organos de Dirección, Administración y Representación** Artículo 5o. De la Ley que creó al "INI", en donde menciona: El Instituto quedará integrado por el Director y un Consejo además del personal técnico y administrativo que requieran sus actividades. Cuentan con Estructura Administrativa interna, establecida en el Reglamento Interior.

**Cuentan con patrimonio propio:**

En el artículo 3o. De la Ley de creación establece que el Instituto estará capacitado para adquirir y administrar bienes y formará su patrimonio con los que en seguida se enumeran:

- I. La cantidad que anualmente le fije como subsidio el Gobierno Federal, a través de su Presupuesto de Egresos;
- II. Con los productos que adquiera por las obras que realice y por la venta de sus publicaciones, y
- III. Los que adquiera por herencia, legados, donaciones o por cualquier otro título de personas o de instituciones públicas o privadas.

**Objeto:** Defender los intereses de los Indígenas.

**Finalidad del Instituto son:**

Según el artículo de la Ley de su creación.

- I. Investigar los problemas relativos a los núcleos de los indígenas del país.
- II. Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;
- III. Promover, ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de estas medidas;

- IV. Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;
- V. Fungir como cuerpo consultivo de las Instituciones oficiales y privadas de las materias que conforme a la presente Ley son de su competencia.
- VI. Difundir, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones, y
- VII. Empezar aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas.

#### Régimen Fiscal:

En su artículo 4o. De la Ley de creación establece que los bienes que lleguen en forma a constituir el patrimonio del Instituto, no podrán ser gravados ni enajenados por el mismo sin previa autorización del Gobierno Federal y sujetándose en todo caso para tales enajenaciones o gravámenes, a las disposiciones que rijan a los bienes nacionales, calidad que en todo tiempo conservarán esos bienes.

En el artículo 14o. De la misma Ley, menciona las operaciones en virtud de las cuales el Instituto adquiera bienes de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras o bien particulares, estarán exentas de toda clase de contribuciones impuestos o derechos.

#### **IV. Organismo Descentralizado de Carácter Económico.**

Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, ejemplo de Organismo Descentralizado.

Es creado por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial, el día 10 de diciembre de 1993, en el artículo 1o. De este decreto establece que, se crea el Organismo

Descentralizado denominado Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto brindar apoyo técnico y profesional a la autoridad administrativa y proporcionar servicios de orientación y asesoría a los particulares para lograr un mejor aprovechamiento del sistema de propiedad industrial quedando agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Tiene régimen jurídico propio que está en la Ley de la Propiedad Industrial, reformada el 2 de agosto de 1994 y publicada en el Diario Oficial, que en su artículo 1o. Dice, las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República, sin perjuicio de lo establecido en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Su aplicación administrativa corresponde al Ejecutivo Federal por conducto del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Tiene personalidad Jurídica que le otorga el acto legislativo artículo 10. Del Decreto que crea al Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial publicado en el Diario Oficial el 10 de diciembre de 1993.

Denominación. INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL "IMPI".

Sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial. Artículo 4o. Del Decreto de creación del Instituto, establece que el domicilio legal será en el Distrito Federal, sin perjuicio de que pueda establecer oficinas en toda la República o en el extranjero, para realizar las actividades que le correspondan.

Tiene Organos de Dirección, Administración y Representación artículo 6o. Del Decreto de creación del Instituto, donde menciona que los órganos de administración del Instituto serán: La Junta de Gobierno y un Director General.

No cuenta con una estructura administrativa interna, ya que es de nueva creación y no cuenta con una estructura orgánica establecida, pero en su artículo 12 del Decreto de Creación establece que el Instituto contará con un órgano interno de control y un órgano de vigilancia. El órgano interno de control será parte integrante de la estructura orgánica del Instituto, y tendrá las atribuciones que, con sujeción a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, le sean conferidas por el estatuto orgánico del Instituto.

El órgano de vigilancia del Instituto estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cual realizará sus funciones en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

Cuenta con patrimonio propio, en el artículo 5o. Del Decreto de creación, establece que el patrimonio del Instituto estará constituido por los recursos que le sean asignados en el presupuesto de egresos de la federación del ejercicio fiscal correspondiente, el cual podrá ser incrementado con aportaciones en efectivo o en especie que realicen el Gobierno Federal, sus entidades paraestatales o cualquier persona física o moral de carácter público o privado, nacional o extranjera.

Asimismo, su patrimonio podrá ser incrementado, a través del cobro de los servicios que preste en el desempeño de sus actividades, así como, por los demás bienes, derechos e ingresos que obtenga por cualquier acto jurídico.

Objeto en el Decreto de creación se establece en el artículo 1o. Que el objeto es brindar apoyo técnico y profesional a la autoridad administrativa y proporcionar servicio de orientación y asesoría a los particulares para lograr un mejor aprovechamiento del sistema de propiedad industrial.

Finalidad, el fomento a la agilidad y transparencia en los procedimientos de registro y protección de patentes con lo que se garantizan asimismo los derechos de propiedad inherentes a los avances tecnológicos; coadyuvar en la promoción de invenciones de aplicación industrial y su desarrollo comercial; formar y mantener actualizados los acervos sobre invenciones publicadas, y realizar estudios en investigaciones en dicha materia:

**Régimen Fiscal** El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, queda exento de pago de los impuestos sobre la renta y sobre ingresos mercantiles.

## CONCLUSIONES

Los organismos descentralizados en sus inicios fueron creados para agilizar y eficientar los intereses de los administrados, con respeto y al menor costo posible de los citados organismos. Ya que la Centralización no se daba abasto con las demandas de la población y la extensión territorial que existe en el país.

Dicha descentralización se fue dando poco a poco, algunos autores mencionan que primero se dio la Desconcentración y posteriormente la Descentralización.

En la actualidad los organismos descentralizados tienen los siguientes elementos:

**AUTONOMÍA ORGANICA**, que tiene un organismo específico y funciones específicas de acuerdo a su fin.

**PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA**, su régimen jurídico se adecua a los objetivos establecidos.

**PATRIMONIO PROPIO**, se le destina un presupuesto de la federación o de las donaciones que reciba.

Las ventajas de la descentralización es que es más rápida y flexible ya que pueden resolver los asuntos por la autonomía que tiene dicho organismo.

En los tiempos actuales se ha abusado de la descentralización, ya que existen muchos organismos descentralizados que realizan las mismas funciones, esto motiva que se gaste más presupuesto y en algunas cosas ya no es tan eficiente como se dice en teoría.

En mi opinión se debería dar en realidad la descentralización pero controlando que no existan tantos organismos para el mismo fin u objetivo, ya que en la descentralización abarca a todo el país, con las diferentes oficinas de los citados organismos, si no se caería con la duplicidad de funciones y lo que se quiere es que se atiendan las necesidades de los ciudadanos con el menor costo posible para el Estado.

## BIBLIOGRAFIA

### CAPITULO PRIMERO

1. Espasa J. Hijos de.-"Enciclopedia Universal Ilustrada". Europeo Americana, pág. 785.
2. Pallares Eduardo.-"Diccionario de Derecho Procesal Civil", pág. 120.
3. Alsina Cit, por Villegas Basavilbaza B.- "Derecho Administrativo", Tomo II pág. 237.
4. Serra Rojas Andres.-"Derecho Administrativo", pág. 382.
5. Sayáquez Laso Enrique.-"Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I pág. 191, 193, 228, 236 y 177.
6. Fraga Gabino.-"Derecho Administrativo", pág 149, 150 y 206.
7. Serra Rojas Andres.-"Opus Citatus", pág 446.
8. Bielsa Rafael cit. Por Villegas Basavilbazo B.-"Opus Citatus" pág. 258
9. Villegas Basavilbazo Benjamín.-"Opus Citatus" pág. 257.
10. María Díez Manuel.-"El Acto Administrativo", pág. 197, 123 y 127
11. Royo Villanova.-"Elementos de Derecho Administrativo", pág. 197
12. Forstoff Ernst.-"Tratado de Derecho Administrativo", pág. 373.
13. De Valles.-"Teoría Geurídica de la Organización de lo stato Padua 1831", pág. 140
14. De allesio cit. Por Sayaguez Laso Enrique.-"Opus Citatus nota 14", pág. 127
15. Fraga Gabino.-"Opus Citatus", pág. 315, 301, 302 y 273.
16. Sarria Eustorgio.-"Derecho Administrativo", pág. 169.
17. Mayer Otto.-"Derecho Administrativo Alemán", tomo V Buenos Aires, Arayú 1954 pág. 275.
18. García Oviedo Carlos.-"Derecho Administrativo", pág. 327, 338 y 257.
19. Waline cit. Por Serra Rojas.-"Opus Citatus", pág. 129
20. Mestre cit, por Serra Rojas.-"Opus Citatus", pág. 129
21. Forli cit, por Villegas Basavilbazo.-"Opus Citatus" pág. 118.

22. Secretaría de Hacienda y C.P. Dirección General de Crédito.- **"El presupuesto del Sector Público México 1958**, pág. 60 y 61.

## BIBLIOGRAFIA

### CAPITULO SEGUNDO

1. García Trevijano José A. Cit. Por Juan Luis de la Vallina Velarde en.-"Revista de Administración Pública Española, pág. 78.
2. Pareja H. Carlos.-"Curso de Derecho Administrativo Bogotá", pág. 42.
3. Villenas Bosovilbazo.- "Derecho Administrativo", Tomo II pág. 251.
4. Bielsa Rafoel.-"Ciencia de la Administración, Buenos Aires", pág. 242.
5. Foignet Rene.-"Manuel Elemenaire de Droit Admnistratif", pág. 223.
6. Sayaguez Lazo Enrique po cit.- pág 213.
7. Sarria Eustogio.-"Derecho Administrativo, Bogota", pág 242.
8. Serra Rojas Andres.-"Derecho Administrativo México" pág. 532.
9. Frago Gobino .-"Derecho Administrativo" pág. 170.
- 10.Serra Rojas Andres Op. Cit.- pág. 534.
- 11.Serra Rojas Andres Op. Cit.- pág. 534.
- 12.Sayaguez Lazo Enrique Op. Cit.- pág. 197.
- 13.Serro Rojas Andres Op. Cit. .- pág. 140
- 14.Sayaguez Lozo Enrique Op. Cit.- pág. 127
- 15.Villegas Basavilbazo, Benjomin Op. Cit.- pág. 295.
- 16.Bethellinig Cit. U.B. pág. 295.
- 17.Laubodere Andre.-"Tratte Elemetalre de Droit Administratl" pág. 94.
- 18.Goscón y Marín.-"Tratado de Derechos Administrativo, Madrid", tamo Y pág. 251.
- 19.Serra Rojas Andres Op. Cit. -pág. 541
- 20.Martínez Morales Rafoel.-"Derecho Administrativo", pág. 161.
- 21.Sarria Eustogio Op. Cit.- pág. 165.

22. Haurio citado por Pareja H.- "Cursos de Derecho Administrativo, Bogotá, pág. 212.
23. Villegas. B. B. Op. Cit.- pág. 297.
24. García Oviedo "Curso de Derecho Administrativo, Madrid",- pág. 319
25. Parada Cit. Por Villegas B. B. En ob Cit.- pág. 14
26. Garrido Falla Ctr. por Juan Luis de la Vallina Velarde en obra citada Nota 28 pág. 82
27. Serra Rojas Andres Op. Cit. Pág. 598
28. Fraga Gabino Op. Cot. Pág. 287
29. Martínez Morales Rafael.- "Derecho Administrativo". Pág. 161
30. Sayaguez Lazo Enrique Op Cit.- 248
31. Fraga Gabino Op, Cit.- pág. 290 y 291
32. Serra Rojas Andres Op Cil. Pág. 601
33. Forsthoff Ernest.- "Tratado de Derecho Administrativo". Pág. 593
34. Castellanos Cautino.- "Lecturas Jurídicas. Universidad de Chihuahua" pág. 23
35. Villegas Basavilbazo Benjamin Op. Cit.- pág. 309
36. Castellanos Cautiño Op. Cit.- pág. 29

## **BIBLIOGRAFIA**

### **CAPITULO TERCERO**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa. ed. 89
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa. ed. 21a.
- 3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 4.- Decreto por el que las Dependencias y Entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el Avance en dicho Proceso.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **CAPITULO CUARTO**

**I. Diarios Oficiales de:**

**31 de agosto de 1981.**

**4 de diciembre de 1948, 10 de diciembre de 1993.**

**II. México Indígena Diciembre de 1978, Organó de Difusión del instituto Nacional para la Educación de los Adultos Indigenista.**

**III. Origenes del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.**