

40721  
393



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.**

**CAMPUS ARAGÓN**

**“LA DESREGULACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS  
ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL  
GOBIERNO FEDERAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MARCO ANTONIO RIVERA BEDOLLA**

**ASESOR :**

**LIC. IRENE VÁZQUEZ VELEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**SAN JUAN DE ARAGÓN, MÉXICO**

**2003**



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.

**TESIS CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

### **A ESE SER OMNIPOTENTE**

**Al que algunos llaman dios, gracias por brindarme la fortaleza y capacidad de cumplir con una de las metas importantes en mi vida y darme una familia que me apoya incondicionalmente.**

### **A MIS PADRES,**

**Martha Bedolla Reyes y Policarpo Rivera Falcoi, porque me dieron la vida y en el transcurso de ella siempre me guiaron con su apoyo, cariño, comprensión y paciencia, son lo máximo para mí, los amo. Este logro es de ustedes.**

## **GRACIAS**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a la ENEP Aragón y a mis profesores por allegarme las armas con las que enfrentare al dragón de mil cabezas que representa la vida profesional de un Licenciado en Derecho, siempre me sentiré orgulloso de ser Universitario.**

## **GRACIAS**

**Al Instituto Mexicano del Petróleo, por el apoyo brindado para la elaboración de éste trabajo, sobre todo a la Unidad de Asuntos Jurídicos, integrada por excelentes personas y profesionistas envidiables que además de su valiosa ayuda me brindaron su amistad la cual no tiene precio. Licenciados Marcial López García, Raymundo Ramírez Navarro, María Teresa Gutiérrez Pérez, Ruben García Pérez, Sesar Ortiz Torres, Carmen Medrano Rosales, Fabiana Galeno Rodríguez y José Luis Tort Enríquez.**

## **GRACIAS**

**A mis hermanos, Humberto y Juan Carlos ya que su confianza y su apoyo formaron parte fundamental en la consecución de esta meta, sobre todo cuando parecía que claudicaba, los quiero mucho.**

## **PARA**

**Mi sobrino Humberto, espero que algún día tengas elementos para sentirte orgulloso de tu tío y del ejercicio de su profesión, y este trabajo sirva para alentarte a luchar con ahínco para conseguir tus propósitos.**

## **GRACIAS**

**A todos los que fueron y a los que son mis amigos porque en algún momento su fe en mí me impulsó a seguir firmemente mis convicciones.**

## **GRACIAS**

**A mi asesora, Licenciada Irene Vázquez Velez por dedicar su experiencia y parte de su tiempo para llevar a buen término el desarrollo de la presente investigación.**

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPITULO 1

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTUDIO COMPARATIVO DE SUS ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL.

1.1. Antecedentes .....	5
1.1.1. La Administración Pública en Grecia.....	6
1.1.2. La Administración Pública en Roma.....	8
1.1.3. La Administración Pública en Francia.....	9
1.1.4. La Administración Pública en Alemania.....	11
1.1.5. La Administración Pública en España.....	13
1.1.6. La Administración Pública en México.....	13
1.2. Marco conceptual de la Administración Pública Federal en México.	14
1.3. Estructura de la Administración Pública Federal.....	18
1.3.1. Administración Pública Centralizada.....	19
1.3.1.1. La Presidencia de la República.....	23
1.3.1.1.1. El Presidente de la República como Funcionario Político y Administrativo.....	23
1.3.1.1.2. Crítica a la postura de considerar a la Presidencia de la República como Persona.....	23
1.3.1.1.3. Unidades Administrativas dependientes de la Presidencia de la República.....	24
1.3.1.2. Secretarías de Estado.....	25
1.3.1.3. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.....	27
1.3.2. La Administración Pública Paraestatal.....	29
1.3.3. La Administración Pública Descentralizada.....	29
1.3.3.1. Organismos Públicos Descentralizados.....	31
1.3.3.1.1. Características de los Organismos Públicos Descentralizados.....	31
1.3.3.2. Empresas de Participación Estatal.....	32
1.3.3.2.1. Características principales de las Empresas de	

	Participación Estatal.....	33
1.3.3.3.	Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.....	34
1.3.3.4.	El Fideicomiso Público.....	34
1.3.3.4.1.	Elementos del Fideicomiso.....	36
1.3.3.4.2.	Formas de constituir un Fideicomiso.....	36

## **CAPITULO 2**

### **LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.**

2.1	Creación de los Organismos Públicos Descentralizados.....	38
2.1.1.	Clasificación de la Descentralización Administrativa.....	43
2.1.1.	Elementos para la creación de los Organismos Públicos Descentralizados.....	45
2.2.	Objeto de los Organismos Públicos Descentralizados.....	47
2.3.	Administración de los Organismos Públicos Descentralizados.....	50
2.4.	Órganos que conforman a los Organismos Públicos Descentralizados.....	51
2.4.1.	Órgano de Gobierno.....	51
2.4.1.1.	Casos en que no se puede ser miembro del órgano de Gobierno.....	53
2.4.1.2.	Reuniones del Órgano de Gobierno.....	54
2.4.2.	Órgano de Representación.....	54
2.4.2.1.	Requisitos para ser Director General.....	55
2.4.2.2.	Facultades del Director General.....	56
2.4.3.	Órgano de Vigilancia.....	58
2.5.	Patrimonio de los Organismos Públicos Descentralizados.....	58
2.6.	Personalidad Jurídica.....	61
2.7.	Sectorización de los Organismos Públicos Descentralizados.....	62
2.7.1.	Relación de los Organismos Públicos Descentralizados Sectorizados.....	63

2.8. Finalidad de los Organismos Públicos Descentralizados.....	67
2.9. Régimen Fiscal de los Organismos Públicos Descentralizados.....	67
2.10 Extinción de los Organismos Públicos Descentralizados.....	68
2.11 Organismos Públicos Descentralizados del Estado.....	69
2.12 Organismos Desconcentrados.....	71

### **CAPITULO 3**

## **MARCO JURÍDICO QUE REGULA ACTUALMENTE A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO FEDERAL.**

3.1. Regulación Actual de los Organismos Públicos Descentralizados....	74
3.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	74
3.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	75
3.3.1.    Autonomía de Gestión.....	75
3.3.2.    Soberanía.....	77
3.4. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	78
3.5. Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.....	78
3.5.1.    Arrendamiento de Bienes Muebles.....	80
3.5.2.    ¿A quienes corresponde la planeación, programación y presupuestación de las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios?.....	81
3.5.2.1.    Programa anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.....	81
3.5.2.2.    Contratación de Servicios, Consultorías, Asesorías, Estudios e Investigaciones.....	83
3.5.2.3.    De los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.....	84
3.6. Procedimientos de Contratación.....	85
3.6.1.    Licitación.....	85
3.6.1.1.    Licitación Pública.....	87

3.6.1.1.1.	Licitación Pública Nacional.....	89
3.6.1.1.2.	Licitación Pública Internacional.....	89
3.6.2.	Invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.....	90
3.6.2.1.	Supuestos de excepción a la licitación pública.....	91
3.7.	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas....	95
3.7.1.	Obra Pública.....	95
3.7.2.	Servicios Relacionados con las Obras Públicas.....	97
3.8.	Procedimientos de contratación de Obra Pública.....	99
3.8.1.	Licitación Pública Nacional e Internacional.....	99
3.8.2.	Supuestos de excepción a la Licitación Pública en la contratación de Obra Pública.....	100
3.9.	Programa Anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.....	102
3.10.	Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.....	103
3.11.	Comité de Obras Públicas.....	103
3.12.	Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.....	104
3.13.	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003.....	107
3.14.	Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.....	109
3.14.1.	Ingresos Excedentes.....	112
3.14.1.1.	Procedimiento de Gasto de Ingresos Excedentes de Entidades de Control Presupuestario Directo.....	113
3.14.1.2.	Procedimiento de Gasto de Ingresos Excedentes de Entidades de Control Presupuestario Indirecto.....	115

## **CAPÍTULO 4**

### **LA DESREGULACIÓN Y SUS VENTAJAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO FEDERAL.**

4.1. Regulación.....	118
4.2. Desregulación.....	119
4.3. Diferencia entre Mejora Regulatoria y Desregulación.....	120
4.4. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria como antecedente para la creación de una Comisión Federal de Desregulación Administrativa.....	122
4.4.1. Integración de un Consejo de Vigilancia.....	123
4.4.2. Adecuado conocimiento del Marco Jurídico Regulatorio y su Impacto en la Administración Pública Descentralizada.....	124
4.4.3. Conformación de Planes Anuales de Desregulación Administrativa.....	125
4.5. Desregulación en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.....	125
4.6. Desregulación en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.....	130
4.7. Propósitos de la Desregulación Administrativa de los Organismos Públicos Descentralizados.....	132
4.7.1. Incrementar la Productividad.....	133
4.7.2. Generar Ahorro Presupuestario.....	135
4.7.3. Dar Transparencia a su Administración.....	137
4.7.4. Incrementar la Inversión Productiva.....	137
4.8. Beneficios de la Desregulación a Largo Plazo.....	138

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

## **INTRODUCCIÓN**

**El plan 22 de la Licenciatura en Derecho que se imparte en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, de la Universidad Nacional Autónoma de México, establece como requisito de titulación la elaboración de una tesis con su respectiva replica oral.**

**Tomando en cuenta lo anterior y después de haber realizado mi servicio social en la Gerencia Jurídica del Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal denominado “Instituto Mexicano del Petróleo”, en donde me percate de los problemas que se derivan de una excesiva regulación, sobre todo en el ámbito administrativo, principalmente en lo referente a la aplicación de su presupuesto asignado, ingresos excedentes y de sus recursos autogenerados.**

**Por lo mismo me pareció interesante y adecuado desarrollar en este trabajo de investigación una alternativa para agilizar el ejercicio de la Administración Pública a través de los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal.**

**En razón de lo anterior el título de esta tesis es “La Desregulación Administrativa de los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal”, misma que consta de cuatro capítulos.**

**En el capítulo uno que se titula “La Administración Pública, Estudio Comparativo de sus Antecedentes y Marco Conceptual”, se desarrollará lo referente a la historia de la Administración Pública en diferentes épocas y países, que han influenciado la Administración Pública en nuestro país, tales como Roma, Grecia, Francia, Alemania, España y antecedentes de la Administración Pública en la etapa virreinal de México, además de incluir síntesis del pensamiento de algunos**

**doctrinarios. Así mismo se desarrollará el Marco Conceptual de la Administración Pública para distinguir con facilidad su estructura.**

**En el capítulo dos titulado “Los Organismos Públicos Descentralizados” precisamente se desarrollará el tema específico, partiendo de los procedimientos para su creación, objeto, administración, patrimonio, personalidad jurídica, finalidad, régimen fiscal y extinción, además de diferenciarlos de los Organismos Públicos Desconcentrados para evitar confusiones. Se abundará en la importancia que recae en su actuación como parte importante de la Administración Pública Federal, en las distintas áreas en que realizan sus actividades.**

**En el capítulo tres se desarrollará un análisis del “Marco Jurídico que Regula Actualmente a los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal”, para ello se revisarán las disposiciones jurídicas que regulan su actuación y que en ocasiones resultan limitantes para que éstos Organismos alcancen sus propósitos fundamentales, es decir, el objeto de su creación, por que dichas disposiciones se traducen en el aumento de trámites y de limitantes sobre todo en áreas de gran importancia como lo son las Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y Obra Pública, así como en la aplicación de sus recursos. Es indispensable para el servidor público y para el particular que contrata con la Administración Pública en particular con los Organismos Públicos Descentralizados los requisitos para la contratación en las materias señaladas anteriormente para evitar la comisión de actos ilícitos.**

**El capítulo cuatro que lleva por título “La Desregulación y sus Ventajas en la Administración de los Organismos Públicos Descentralizados” incluirá la propuesta concerniente a la desregulación administrativa de los multicitados Organismos, promoviendo la creación de una Comisión Federal de Desregulación Administrativa a fin de lograr la reducción del marco jurídico-administrativo que regula la actuación de los Organismos Públicos Descentralizados, lo cual redundará en la consecución**

**de una Administración Pública ágil y eficaz que signifique un beneficio para el Gobierno Federal y para la sociedad en general.**

**Obtener las mejores condiciones para la Administración Pública Federal en las contrataciones que realicen los Organismos Públicos Descentralizados, evitando una regulación excesiva que se traduce actualmente en un mayor número de trámites innecesarios y en un alto costo financiero, logrará contar con Entidades exitosas que no representen una carga para el Gobierno Federal y por el contrario sean empresas competitivas con sus similares nacionales e internacionales.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# **CAPITULO 1**

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTUDIO COMPARATIVO DE SUS ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL**

# **CAPITULO 1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTUDIO COMPARATIVO DE SUS ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL.**

## **1.1. Antecedentes**

A través de la historia el hombre ha necesitado organizarse para conseguir determinados fines, desde las épocas más remotas aparece la Administración, en primer termino para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos y en segundo termino con fines tributarios, sobre todo porque sabemos que para mantener una sociedad políticamente estructurada es necesario contar con los recursos económicos para ello además de vigilar las funciones y actividades administrativas de la misma.

Así desde los tiempos más lejanos de la historia del hombre, ha existido la Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía.<sup>1</sup> En China, 500 a.C., existió un manual de organización y gobierno.<sup>2</sup> En Grecia y Roma también se observan estructuras administrativas.<sup>3</sup> Miguel Acosta Romero referente a esto dice:

Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más. La Administración Pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que, podríamos decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado.<sup>4</sup>

Omar Guerrero dice que los primeros escritos acerca de la administración pública los aporta la India entre los siglos VI a IV antes de nuestra era, según el autor desde entonces se puede hacer una reseña de los estudios que siguieron a instituciones

<sup>1</sup> MONTET, Pierre. *La vida cotidiana en el antiguo Egipto*. Editorial Mateu, pág. 277.

<sup>2</sup> JIMENÉZ CASTRO, Wilburg. *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México 1966, pág. 17.

<sup>3</sup> GALVÁN ESCOBEDO, José. *Tratado de Administración General*. Publicaciones Esapac. San José, Costa Rica. 1962, p. 19.

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 61.

públicas, encargadas de las funciones o actividades administrativas de las sociedades políticamente estructuradas y siempre cambiantes.

Para lograr comprender mejor este proceso atenderemos brevemente a los grandes filósofos y politólogos que de una forma u otra han hecho referencia a la administración pública o contribuido al desarrollo de la misma.

### **1.1.1. La Administración Pública en Grecia.**

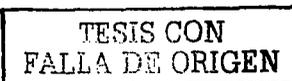
En Grecia tanto para Sócrates como para Platón el Estado tenía funciones fundamentalmente administrativas, por lo mismo inherentes a la Administración Pública, entre estas actividades que realizaba el Estado se encontraba la de educación y la de justicia.

Un ejemplo del pensamiento de Sócrates referente a la necesidad y utilidad de la Administración Pública es el siguiente:

...al estar detenido para cumplir la condena de beber la cicuta, dictada por el jurado que le sentenció, al escuchar a su discípulo Critón, quien le proponía evadir la acción de la justicia, manifestándole que él podía lograr que fuera juzgado nuevamente y obtener una sentencia favorable, o bien, podían huir al Asia Menor en donde su discípulo, tenía propiedades en las cuales podían vivir, Sócrates le contestó, que él debía cumplir con las leyes del Estado y con la sentencia que le había condenado, pues como buen ciudadano, sabía que el Estado había educado a sus padres y a él mismo, realizando muchas tareas que son de orden administrativo en su beneficio, y que de la misma manera lo haría por sus hijos. Lo expuesto por Sócrates pone en evidencia que las atribuciones que el Estado realizaba, eran fundamentalmente de contenido administrativo, y por tanto, inherentes a la administración pública, pues a través de ellas el Estado realizaba el servicio de educación y muchos otros cometidos de índole administrativo <sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> GALINDO, CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1996, págs. 17-18



Aristóteles, quien es el más grande pensador político de Grecia y a quien se le considera como el padre del Constitucionalismo, ya que descubrió que en la realidad social griega, la existencia de tres actividades realizadas por el Estado: la de legislar o hacer leyes que se llevaba a cabo a través de las asambleas, la consistente en realizar actividades concretas para satisfacer necesidades colectivas de la población de la polis griega, al frente de las cuales colocó a la tarea educativa pero agregando que a lado de ésta el Estado realizaba distintas actividades para darle a la población servicios de agua, de seguridad, de comunicaciones y distintas actividades indispensables para el bienestar de la sociedad, que son el contenido de la función administrativa y por consiguiente de la Ciencia de la Administración Pública. Al ser el descubridor más no el creador de la división de las funciones estatales a las que se conoció con el nombre de Teoría de la División de Poderes, se debe reconocer que esta teoría delimita las facultades de cada uno de esos poderes, con especial importancia la del Poder Ejecutivo que tiene como fin principal la realización de la Administración Pública.

A excepción de Esparta, que siempre tuvo un gobierno aristocrático, se advierte en distintos momentos de la historia de Grecia, la existencia de la monarquía, la aristocracia, la tiranía y la democracia.

En la época de la monarquía la actividad administrativa fue muy escasa. Durante la época aristocrática el Areópago tenía las funciones de carácter legislativo, en tanto que el Arconato las tenía de carácter ejecutivo o administrativo. En la época de la tiranía las actividades administrativas eran poco importantes. Aún cuando los tres pensadores griegos más importantes de Grecia no comulgaban con la democracia electiva, la realidad en Grecia si presenta características democráticas especialmente durante el reinado de Pericles. En el régimen democrático la ecclesia, que era una asamblea popular en la que participaban en forma directa todos los ciudadanos, sin que existiera la figura de la representación. También era importante la participación del consejo de quinientos miembros llamados Bulé y de los cincuenta conocidos

como Demos. El psefisma determinaba la obligación del funcionario de ajustarse a la ley.

Lo importante para la administración pública estaba determinada por la existencia de los tres arcontes. El primero de ellos llamado Arconte Polemarco, encargado de los asuntos de la guerra, el segundo nombrado Arconte Epónimo, que ejercía las funciones propiamente administrativas y el tercero conocido como Arconte Religioso. Sin embargo las funciones que hoy en día conocemos como administración de justicia estaban a cargo de la heliaia, compuesta de tribunales populares.

### **1.1.2. La Administración Pública en Roma.**

Roma en contraste con Grecia no tuvo la fortuna de contar con grandes politólogos, sin embargo tuvo una gran práctica política, en la cuál se realizaron actividades propias de lo que hoy conocemos como Ciencia de la Administración Pública. Su máxima expresión política estuvo representada durante la época republicana y la del imperio, aunque también se practicó la monarquía y la autocracia militar.

Durante la época de la República en la que el máximo exponente y defensor fue Marco Tulio Cicerón, surgieron figuras juridico-políticas que predominan hasta nuestros días, tales como los tribunos de la plebe que son antecedentes de los representantes populares, y las tareas y encomiendas realizadas por el gobierno republicano en favor de la comunidad romana.

“Corresponde precisamente a Marco Tulio Cicerón el mérito de formular la síntesis del derecho conocido en su tiempo, caracterizando y tipificando con precisión al Derecho Natural, al Derecho Civil y al Derecho de Gentes en su obra de “De Legibus”, en tanto que su pensamiento político está magistralmente expuesto en su libro “De la República”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Idem.

Así mismo durante el Imperio iniciado con la ascensión de Julio Cesar como primer emperador romano, en su calidad de ejecutivo del mismo, se realizaban importantes tareas correspondientes a su cargo y que hoy son materia y competencia de él órgano administrativo.

Durante la República existieron diversas figuras en la Administración Pública tales como la edilidad al respecto el maestro Gumersindo Padilla menciona:

Había diversas clases de ediles, se diferencian en razón de sus atribuciones.

**Aediles curules** (ediles curules). Creados en 367 a. de J.C. estaban bajo su cuidado los edificios públicos, el orden en las calles y mercados, así como las transacciones que en éstos se celebraban, como la venta de esclavos y animales, vigilancia de pesas y medidas, etcétera.

**Aediles cereales** (ediles cereales). Creados por Julio César en 44 a. de J.C. estaban encargados de la administración del grano para la ciudad y de las distribuciones que se hacían al pueblo. Llamados así por la diosa Ceres.

**Aediles plebis** (ediles plebeyos). Magistrados auxiliares de los tribunos, en un principio se encargaban de custodiar los archivos que contenían los plebiscitos, con posterioridad fueron asimilados a los ediles curules.<sup>7</sup>

### **1.1.3. La Administración Pública en Francia**

Francia es sin duda uno de los países que más ha contribuido para establecer los principios de la Administración Pública, con la Revolución Francesa se abrió para el mundo la posibilidad de establecer nuevas formas de organización política y administrativa, ya que no solamente termino con el poder de las monarquías absolutistas, sino además edificando sobre las viejas teorías, nuevas formas de organización administrativa, aun cuando estaban fundadas en los principios de centralización y tenían como origen el pensamiento y acción de las ciencias camerales del absolutismo. Cabe recordar que cien años antes la Revolución Inglesa había terminado con el absolutismo inglés estableciendo y reimplantando

---

<sup>7</sup> PADILLA, SAHAGÚN, Gumersindo, *Derecho Romano I*, Editorial Mc Graw Hill, México 1998, pág. 10.

definitivamente el sistema parlamentario que en la práctica política marco el inicio de la división de poderes.

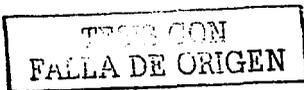
El pensamiento administrativo francés según el maestro Miguel Galindo puede enunciarse a través de las siguientes etapas:

1ª. En primer lugar los tratadistas franceses que comulgaban con el pensamiento administrativo absolutista que tenía en común a las ciencias camerales y a la ciencia de policía.

2ª. De gran importancia es el pensamiento de Carlos de SECODANT, El Barón de Montesquieu, en su obra llamada "El Espíritu de las Leyes" que se publicó en 1748, en donde habla de la División de Poderes y hace mención de que el poder ejecutivo es el que realiza la función pública.

3ª. Otro doctrinario importante que contribuyó enormemente al pensamiento administrativo francés es Anne Roberto Jacobo TURGOT, exponente del régimen absolutista anterior a la Revolución Francesa, es considerado como reformador del mismo en la práctica, ya que ocupó puestos en la administración, tales como intendente de la ciudad de Limoges, titular de la cartera de marina y Contralor General de Finanzas de la Francia absolutista, es edificador de las bases de la administración pública francesa moderna.

4ª. Surge el pensamiento administrativo francés derivado de la Revolución Francesa, teniendo como principal exponente a Juan Bautista BONNIN, a quien se le considera fundador de la Ciencia de la Administración Pública, ya que la caracteriza y tipifica como un conjunto de conocimientos y principios lógicamente ordenados y sistematizados, con un objeto, un fin y un método propios, dentro de sus principales obras se encuentran "De la importancia y necesidad de un Código Administrativo", "Derecho Público Francés", "Legislación Constitucional", "Principios de la Administración Pública" entre otras, en estas revela opiniones importantes en cuanto a las actividades del poder ejecutivo representado por la administración pública.



5°. Alexis de Toqueville es considerado como el historiador más importante de la administración pública del absolutismo francés, destaca la importancia de la Revolución Francesa para el mundo ya que al lado del contenido político se creo una parte del Derecho Público, el relativo a la administración pública, de donde emana un nuevo criterio sobre las funciones, las obligaciones, las garantías y los funcionarios mismos, así como el orden que impera en la administración pública y que encadena todas sus partes.

6°. Dentro de la tendencia de la administración pública francesa contemporánea el autor Georges Langrod sostiene que el hecho administrativo es identificable por seis factores que son: Factor organizador, estabilizador, racional, de organización, finalista y centripeto.

“Las ciencias camerales han tenido algún cambio o evolución a través de la historia, pues en una época se consideró que comprendían los temas de la policía, del comercio y de las finanzas”<sup>8</sup>, sin embargo en la actualidad el análisis y aprobación de las leyes con carácter federal se realiza en ambas cámaras independientemente de la materia sobre la que traten, lo que significa la importancia del Estado en su papel de administrador.

#### **1.1.4. La Administración Pública en Alemania**

El pensamiento administrativo de Alemania tiene gran similitud con el francés ya que ambos países tuvieron procesos similares en el surgimiento y evolución de la administración pública, al igual que en Francia en Alemania se inicia con el cameralismo desde el siglo XVII, se consideraba a la Ciencia de la Policía, como todo lo tendiente a procurar el beneficio de la población del Estado, a través de la conservación del orden y de la disciplina, formulando reglamentos que procuren la prosperidad de la misma mediante el mejor aprovechamiento de las tierras, de las actividades, del comercio, del fomento de la agricultura, de la circulación del dinero

<sup>8</sup> GALINDO, CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, D.F. . 1996, págs. 17-18.

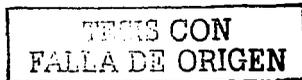
y de todas las actividades que procuren el bienestar de la población, Juan Enrique Von Justi la considera como el punto de enlace con la ciencia de la administración pública moderna en su obra "Elementos generales de policía", para él la ciencia de la policía es en realidad la ciencia de la administración pública del Estado.

Durante el siglo XIX Alemania permaneció en un régimen monárquico constitucional, aun en los principios del silo XX no llegaba al sistema parlamentario lo que dificultaría su conocimiento de la democracia propia del siglo XIX.

Alemania es uno de los países en que la ciencia política y el derecho público han surgido de manera natural y espontánea, por lo consiguiente también la ciencia de la administración pública, dentro de los principales reformadores de ésta se encuentra El Barón, Enrique Federico Carlos von Stein, en su primera reforma trata de hacer ver que no es necesaria la destrucción total del Estado Absolutista sino solo su reestructuración, como segunda reforma busca una nueva organización para el despacho de los negocios del Estado, haciendo hincapié en la participación ciudadana a través del gobierno municipal, en las asociaciones provinciales y en las de los Estados, se trata de que la relación de los individuos con el Estado trascienda a la vida cotidiana para beneficio de ambos.

Para Lorenzo Von Stein el estudio del Estado se desarrolla en el ámbito de las ciencias sociales y obviamente tiene como objeto a los hombres que están sujetos a su voluntad, pero que al mismo tiempo se mueven por sí mismos, considerando que el objeto del Estado es la vida autónoma de todos los individuos que constituyen el cuerpo de éste, que es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción de su Estado, que para él puede perecer, considerando a su muerte como la suspensión de la misión de la Constitución y de la administración pública, y ha llegado a tal criterio al observar a través de la historia el fin del Estado absolutista que pereció cuando ya no cumplió con sus principios<sup>9</sup>

Esta vision de Von Stein refleja la importancia de que sobreviva el Estado en función de que su Constitución y la Administración Pública cumplan con los



principios que representan para evitar la muerte de su Constitución y del propio Estado, para esto debe de prevalecer la voluntad de los individuos representada como unidad.

#### **1.1.5. La Administración Pública en España**

La evolución y desarrollo de la administración pública en España estuvo influenciada en gran parte por la Francesa debido al período histórico y a las buenas relaciones con que contaban ambos países, durante el siglo XIX la administración pública española tuvo importantes transformaciones, así pues, de contar con siete secretarías de despacho, que eran: Estado, Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes, Gobernación del Reino de Ultramar, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina. En 1833 se creó el Ministerio de Fomento, Un año después se eliminaron los Consejos de Castilla, Indias, Guerra y Hacienda, el Ministerio de Fomento se convirtió en Ministerio del Interior, en 1847 se agregaron las Secretarías de despacho siguientes: Comercio, Instrucción Pública y Obras Públicas.

#### **1.1.6. La Administración Pública en México**

En México los pueblos precolombinos que ocuparon anteriormente el territorio nacional contaban con una estructura administrativa que sería superpuesta por una administración colonial. Durante la época de la Colonia la administración estaba a cargo del virrey que la ejercía a nombre de la Corona Española, además llevaba al cabo funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas de gran importancia.

La Real Audiencia colaboraba con el virrey en el ejercicio de la función administrativa además de controlar la función y actos de éste, a nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias.

Existían dos niveles de administración:

---

<sup>9</sup> GALINDO, CAMACHO, Miguel, Op. cit. pág. 45.

- a) provincial y distrital, en esta participaban los gobernadores de reinos y provincias y los corregidores y alcaldes mayores.
- b) Local, en la que participaban los cabildos y sus oficiales.

Con el emperador Iturbide al momento de consumarse la independencia de México, se organiza la administración pública en cuatro Secretarías de Estado: de Relaciones Exteriores e Internas; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda, sin embargo debido a las condiciones predominantes durante el siglo XIX, la administración pública sufre modificaciones frecuentes en cuanto a su organización y atribuciones, alcanzando cierta estabilidad hasta el periodo Porfirista. Con el triunfo de la Revolución Mexicana el Estado adquiere un carácter predominantemente intervencionista a la sombra de la Constitución de 1917, conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 27 y 123, en los que se compromete a promover y proteger las condiciones de vida de la población, lo que da a la administración pública encabezada por el Presidente de la República un papel fundamental para lograr atender las diversas necesidades sociales. Sobre estas bases se publica la primera Ley de Secretarías de Estrado el 31 de Diciembre de 1917, sucedida por las leyes de 1935, 1939, 1946, 1958, y actualmente por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Aunque ésta ha tenido varias reformas en cuanto a la estructura de la Administración Pública Federal, ya que es común que sexenio tras sexenio alguna Secretaría de Estado cambie de nombre y de responsabilidades, ya sea ampliando o disminuyendo su campo de acción o responsabilidad.

### **1.2. Marco conceptual de la Administración Pública Federal en México**

La palabra administración viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. El término administrar se compone de dos elementos *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente "servir", por lo que se considera que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir, al respecto Narciso Sánchez refiere:

La palabra administrar equivale a gobernar, regir o cuidar; y la palabra administración en un sentido general, significa la acción o efecto de cuidar un bien o un patrimonio, con el fin de asegurar su normal productividad; en un sentido más amplio, es la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes, y la marcha diaria de los servicios públicos, reunidos bajo la dirección del gobierno y para beneficio del pueblo.<sup>10</sup>

Delgadillo Gutiérrez enfatiza que existen diferentes significados para el término de administración pública, objetivo; el que afirma que es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que el subjetivo; implica una estructura orgánica, de un ente o pluralidad de entes a los que esta conferido el ejercicio de la administración.<sup>11</sup>

Los teóricos de carácter objetivo defienden su enfoque a partir de la concepción etimológica de la palabra administración, considerándolo una derivación de la palabra latina *administratio*, que significa “servir” o bien de la contracción de *ad manus trahere*, que significa “traer a manos, manejar”, indistintamente cualquiera de ellos nos remonta a la idea de “prestación de servicios” o “manejo de intereses dirigidos a un fin”. Desde el punto de vista jurídico, se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos, sin importar que órgano es el que realiza tal función, ya que puede ser tanto el Poder Ejecutivo el Legislativo o el Judicial.

Para los teóricos de carácter subjetivo, la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo que el Poder Legislativo y el Poder Judicial quedan fuera de tal concepto aun cuando realicen funciones administrativas.

---

<sup>10</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *1er curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 73.

<sup>11</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 89.

Al respecto, para Gabino Fraga existen varias corrientes acerca de la noción de administración pública, sin embargo son dos las que destacan, en primer lugar el enfoque formal, según el cual se considera como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y en segundo el enfoque material, que considera a la administración pública como la actividad del organismo público considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos públicos como con los particulares para asegurar el cumplimiento de su objeto.

La administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.<sup>12</sup>

Muñoz Amato afirma que: "En su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política".<sup>13</sup>

Omar Guerrero define a la administración pública como: " el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la actividad de la política del gobierno".

De igual forma la administración pública es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservar y fomentar los intereses de carácter público.

Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los poderes legislativo y judicial,

---

<sup>12</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 23.

<sup>13</sup> MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, tomo I, pág. 15.

su acción es continua y permanente y la finalidad es la de satisfacer el interés público, tiene una organización jerarquizada y cuenta con los siguientes elementos:

- a) personales,
- b) patrimoniales,
- c) estructura jurídica y
- d) procedimientos técnicos.<sup>14</sup>

Por su parte Serra Rojas argumenta que: “el concepto de administración en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública”. “ La administración es un proceso necesario para determinar o alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y actitudes humanas”<sup>15</sup>

Así mismo destaca los diversos sentidos que reviste el concepto de administración, siendo los más generales:

- a) La administración en sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar.
- b) La administración en un sentido orgánico o subjetivo, se refiere al órgano o conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección, con el fin de lograr el interés público o privado.
- c) La administración pública moderna va más allá de la ejecución de la ley y se ha entrometido y relacionado con la economía nacional, determinando la base, medios y formas de su desarrollo.

Al analizar la administración pública desde un punto de vista extrajurídico se pueden distinguir los siguientes elementos que la conforman:

- a) Organización;
- b) Coordinación;

<sup>14</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, pág. 63.

<sup>15</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, tomo primero, pág. 70.

- c) Finalidad;
- d) Objetivos;
- e) Métodos operativos;
- f) Planeación;
- g) Control, y
- h) Evaluación.

Al respecto Manuel Lucero Espinosa señala que: "el Concepto Jurídico de Administración Pública puede ser concebido desde dos puntos de vista: subjetivo y objetivo. Subjetivamente se entiende por ésta al órgano estructurado jerárquicamente, dentro del Poder Ejecutivo. Objetivamente representa la actividad estatal, realizada para satisfacer de manera inmediata, continua y permanente las necesidades públicas, actividad que difiere de la legislativa y de la jurisdiccional".<sup>16</sup>

Por lo tanto se puede resumir que la administración pública es la facultad del Poder ejecutivo para que basándose en la normatividad administrativa vigente disponer de los recursos públicos para llevar a cabo la satisfacción del interés general, sin embargo la administración pública no es exclusiva del ejecutivo, ya que hay actos de los poderes legislativo y judicial que igual se pueden considerar como actos de la administración pública.

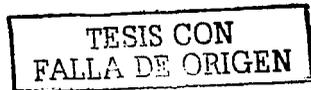
### **1.3. Estructura de la Administración Pública Federal.**

La administración pública federal esta organizada bajo los esquemas de centralización, descentralización y desconcentración administrativa, al tener en nuestro país una organización de gobierno federal, la administración pública se encuentra en tres instancias de gobierno: Federación, Estados y Distrito Federal, y Municipios, las cuales siguen los mismos criterios de organización.

Ahora bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 90 que la Administración Pública Federal se divide en Centralizada y

---

<sup>16</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel. *La Licitación Pública*, Ed. Porrúa, México, 2002, pág. 1.



Paraestatal, con sus respectivas características, propias que estudiaremos más adelante. Así mismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

### **1.3.1. Administración Pública Centralizada.**

Según lo dispuesto en el artículo 1º párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Por lo tanto las dependencias de la administración centralizada federal son:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos;
- III. Consejería Jurídica

Para Miguel Galindo: “ La Administración Pública Federal Centralizada consiste en la relación que existe entre el órgano superior jerárquico y los inferiores, cuyo deber de obediencia a un mandato legítimo del primero es inexcusable”.<sup>17</sup>

La característica más importante de la centralización consiste en que todo el poder se deposita en el presidente. La mayoría de los tratadistas señalan las siguientes características inherentes a la centralización administrativa:

1.- Facultad de poder o nombramiento; es una característica de gran importancia del régimen centralizado ya que se refiere a la facultad del superior jerárquico para nombrar y remover libremente a los titulares de los órganos secundarios del mismo, en el caso de México, esta facultad o poder de nombramiento deriva de las facultades y obligaciones del Presidente acorde con lo dispuesto en el artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

---

<sup>17</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 204.

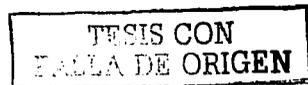
establece: "Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".

2.- **Facultad o poder de mando;** es la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los titulares de los órganos inferiores, para la realización de la función administrativa en el ámbito de intervención que señala la ley. Al respecto Miguel Galindo señala: "La facultad o poder de mando la ejercen normalmente los órganos superiores jerárquicos, a través de órdenes, instrucciones o circulares, a los titulares de sus órganos subordinados e inferiores jerárquicos. Las ordenes pueden ser de carácter individual o general; las instrucciones, en cambio, siempre son de carácter general".<sup>18</sup>

Las instrucciones y las circulares cuando tienen carácter interno sólo afectan y obligan a los empleados administrativos, sin embargo si estas tienen carácter externo entonces son disposiciones de carácter general que afectan la esfera jurídica de los particulares.

Es importante señalar que para que la administración pública funcione de manera adecuada es necesario que el inferior jerárquico cumpla con lo dispuesto por el superior, sin embargo cabe destacar que la actuación del superior jerárquico debe estar apegada a lo dispuesto en la ley, y en ese sentido debe fundar y motivar la orden que da al inferior para que sea cumplida. En determinado caso en que la orden del superior jerárquico contraviniera una ley entonces se ve limitado el deber de obediencia del subordinado, ya que no debe cumplir con la orden que tendrá carácter de ilegal.

3.- **Facultad o poder de vigilancia;** es menester del superior jerárquico vigilar que sus subordinados cumplan con las instrucciones u órdenes que se les imponen, con



la finalidad de controlar el manejo de la administración pública, el superior jerárquico se puede valer de todos los medios a su alcance para realizar la vigilancia siempre y cuando sean legales.

4.- **Facultad o poder disciplinario;** esta consiste en la facultad del superior jerárquico para imponer sanciones al subordinado que no cumpla con su deber y por tanto realicen un mal ejercicio de la administración pública. Las responsabilidades por el incumplimiento pueden hacer incurrir al funcionario en tres tipos de responsabilidad, la administrativa, la civil y la penal, la administrativa no trasciende al exterior, ya que es propiamente el resultado de una falta administrativa, esta sanción recibe el nombre de corrección administrativa y la impone el superior jerárquico. Se incurre en una responsabilidad penal cuando como resultado de una acción u omisión el funcionario o empleado comete un ilícito que la ley califica como tal, de igual forma también puede ser responsable en el ámbito del Derecho Civil. Para algunos autores antes de aplicar una sanción administrativa se debe de conocer absolutamente todas y cada una de las obligaciones del funcionario o empleado, con el propósito de sustentar su responsabilidad, tarea difícil pero posible. Existe una clasificación de las sanciones administrativas en las que coinciden la mayoría de los autores y se enlista a continuación:

- a) El apercibimiento;
- b) El extrañamiento, la amonestación y la censura;
- c) La multa;
- d) La privación del derecho de ascenso;
- e) El descenso;
- f) La suspensión temporal del empleo;
- g) La privación del empleo.

---

<sup>18</sup> Ibidem, pág. 142.

5.- **Facultad o poder de revisión; consiste en la facultad o poder de revisión que tiene el superior jerárquico respecto de las resoluciones dictadas por el inferior, por regla general las leyes administrativas establecen el derecho de los administrados de recurrir al superior jerárquico para que revise las resoluciones del inferior con la finalidad de que anule, revoque, reforme o modifique el acto reclamado, dicha revisión debe apegarse al principio de legalidad que garantiza para el administrado que el acto se aplique con fundamento legal.**

6.- **Facultad o poder para resolver conflictos en caso de competencia; consiste en la facultad del superior jerárquico para resolver conflictos que se susciten entre dos o más inferiores que tienen el mismo nivel jerárquico.**

La centralización administrativa consiste principalmente en la relación de subordinación que existe entre los órganos superiores e inferiores, respecto del principio de jerarquía de estos. Sin embargo es importante resaltar que en lo referente a los órganos principales del Estado Federal no existe problema de jerarquía ya que jurídicamente guardan la misma situación de igualdad, y cada uno cuenta con facultades precisas, acorde con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna". Es importante señalar que los Departamentos Administrativos han ido desapareciendo paulatinamente, el último de ellos era el Departamento del Distrito Federal, ya que a partir del 6 de julio de 1997, al realizarse la elección de Jefe de Gobierno su situación jurídica y política cambió, ya que no forma parte de la centralización administrativa Federal en razón de que el nombramiento del titular ya no depende del Presidente de la República, por lo que podemos afirmar que los Departamentos Administrativos ya no existen, por lo mismo no los incluiremos en el desarrollo de esta investigación, y esto de ninguna forma afecta la situación de igualdad que prevalece entre las Secretarías de Estado.

### **1.3.1.1. La Presidencia de la República.**

El Ejecutivo Federal se deposita en México en el poder de una sola persona, que se denomina presidente de la República; las dependencias o entes que se encuentran bajo su mando estructuran la administración pública centralizada, la cual tiene a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal.

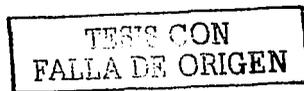
#### **1.3.1.1.1. El presidente de la República como funcionario político y administrativo.**

El presidente de la República en su carácter de funcionario administrativo, es el jefe superior de toda la administración pública federal, por lo que se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica, ya que debido a la carga tan extensa de funciones debe delegarlas en otros funcionarios de menor rango.

En su carácter de funcionario político el presidente funge como jefe de Estado y jefe de gobierno, cabe hacer mención que en algunos países dichas figuras son representadas por personas diversas, en los regímenes en que existe un jefe de Estado distinto del jefe de gobierno principalmente le corresponde realizar actos meramente protocolarios y de representación, además de la conducción de las relaciones con los otros poderes, aunque es difícil dividir tales facultades en nuestro sistema de gobierno, todas ellas se encuentran reunidas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **1.3.1.1.2. Crítica a la postura de considerar a la Presidencia de la República como persona.**

Es de criticar que a la figura de la presidencia de la República se le considere como persona, ya que esta no puede ser una dependencia de si misma, en este mismo sentido tampoco se le puede considerar como un subórgano. Ya que solo se puede considerar como persona según lo dispuesto en las leyes al Estado, lo que conlleva a toda la estructura del mismo en su conjunto.



Generalmente y con el afán de no comprometer el nombre de los funcionarios, en este caso especial el nombre del presidente de la República, y no sea objeto de ataques directos por parte de los gobernados y de sus mismos adversarios políticos es frecuente escuchar expresiones tales como: "la presidencia dispuso", "la presidencia determino", "la presidencia comunica" etc., cuando la correcta expresión debe de ser "el Estado por conducto del presidente (nombre) dispuso, comunico, ordenó, etc."

### **1.3.1.1.3. Unidades administrativas dependientes de la presidencia de la República**

El presidente de la República se auxiliara para el desempeño de sus actividades oficiales, con oficinas o unidades de apoyo y asesoría, estas varían en número e importancia, su naturaleza jurídica escapa a las formas tradicionales de la administración pública debido a que no realizan actos de autoridad y su labor es simplemente la de auxiliar al titular del Poder Ejecutivo en las tareas que a éste competen.

En la actualidad estas unidades dependientes en forma directa del presidente son:

- a) **Consejería Jurídica;**
- b) **Conservaduría del Palacio Nacional;**
- c) **Coordinación de asesores para asuntos de política económica y política social;**
- d) **Coordinación de asesores para asuntos de política interior y política exterior;**
- e) **Dirección General de Comunicación Social;**
- f) **Estado Mayor Presidencial;**
- g) **Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias;**
- h) **Secretaría Particular;**
- i) **Secretaría Privada.**

### **1.3.1.2. Secretarías de Estado**

La Secretaría de Estado es un órgano administrativo derivado del Ejecutivo, cuya función es auxiliar al presidente de la República en el despacho de los asuntos de la Administración Pública Federal.

Se trata de dependencias del Ejecutivo Federal que se encargan de atender asuntos específicos de la administración pública en los rubros político y administrativo, mismas funciones que están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública, además de otras disposiciones aplicables.

"También se puede conceputar a la Secretaría de Estado, como la unidad administrativa superior de la centralización, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad pública, debiendo ajustar su actuación a los mandatos legales que regulan a su esfera de competencia. En esa virtud, su titular es una persona física que es nombrada y removida libremente por el Presidente".<sup>19</sup>

Los órganos que conforman a las Secretarías de Estado se establecen en base a su reglamento interior, sin embargo es generalizado que a la cabeza se encuentra al Secretario de Estado, y en forma descendente a los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, acorde a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado será expedido por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 89 Constitucional, con el propósito principal de distinguir las atribuciones de cada Secretaría, los requisitos de los responsables para asumir el cargo y la forma en que se cubren sus ausencias temporales o definitivas.

Es facultad del titular de cada Secretaría expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit., pág. 156.

mismos que deben contener información sobre la estructura orgánica de las dependencias que forman parte de la misma, además de las funciones que deben llevar a cabo, sobre los sistemas de comunicación y coordinación y de los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Estos manuales y procedimientos internos deben mantenerse permanentemente actualizados, los que son de carácter general deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La estructura y el número de las Secretarías de Estado depende de la voluntad del Presidente de la República, en ello refleja sus aspiraciones y propósitos personales aunque principalmente debe de basarse en las necesidades y requerimientos del país, para realmente dejar huella de su paso como titular de la Administración Pública Federal.

Actualmente las Secretarías de Estado que están vigentes a la fecha son las siguientes:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4.- Secretaría de Marina.
- 5.- Secretaría de Seguridad Pública.
- 6.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7.- Secretaría de Desarrollo Social.
- 8.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 9.- Secretaría de Energía.
- 10.- Secretaría de Economía.
- 11.- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 12.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 13.- Secretaría de la Función Pública.
- 14.- Secretaría de Educación Pública.
- 15.- Secretaría de Salud.
- 16.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

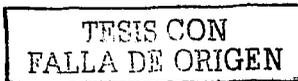
- 17.- **Secretaría de la Reforma Agraria.**
- 18.- **Secretaría de Turismo.**
- 19.- **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**

### **1.3.1.3. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**

Se trata del asesor jurídico del titular del ejecutivo, es decir, del presidente de la República. El titular dependerá directamente del presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente, y deberá de cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República. La consejería jurídica se registrá por los ordenamientos acerca del presupuesto, contabilidad y gasto público federal, aplicables a las dependencias del ejecutivo.

A la Consejería Jurídica le competen los siguientes asuntos:

- a) Brindar apoyo técnico jurídico al presidente de la República.
- b) Someter a consideración y en su caso, a firma del presidente de la República, los proyectos de iniciativa de leyes y decretos.
- c) Dar opinión al presidente sobre proyectos de tratados por celebrar.
- d) Revisar otros instrumentos jurídicos para someterlos a consideración y en su caso, a firma del presidente de la República.
- e) Prestar asesoría jurídica cuando el presidente acuerde en asuntos previstos en el art. 29 constitucional.
- f) Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal.
- g) Presidir la comisión de estudios jurídicos del gobierno federal, en que intervienen las dependencias y las entidades.
- h) Participar en la actualización y simplificación de los ordenamientos jurídicos.
- i) Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a los Estados de la Federación.
- j) Representar al presidente de la República en los casos del art. 105 constitucional.



Esta oficina de apoyo presidencial, es considerada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como un órgano centralizado, aunque en opinión de diversos autores no debe ser considerada como tal ya que tal calificativo no corresponde a su verdadera naturaleza jurídica, cabe recordar que con las reformas de 1994 al apartado A del artículo 102 constitucional, se le quito a la Procuraduría General de la República de Consejero Jurídico del Gobierno Federal y en 1996 se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia como una dependencia de la Administración Pública Centralizada.

Anteriormente correspondía al Procurador General de la República la función de representar al Gobierno Federal, no sólo al presidente de la República, sino además podía señalar a la Corte la contradicción de sus ejecutorias, facultad que no tiene la Consejería Jurídica, además se le considera en igual rango que a las Secretarías de Estado, sin embargo como analizamos en el punto de las oficinas auxiliares de la Presidencia de la República distinguimos que eso no es posible, sobre todo porque él consejero no rinde un informe anual ante cada una de las cámaras del Congreso en los términos del artículo 93 constitucional, por lo que se concluye que no tiene el mismo rango y tampoco es un funcionario político.

Sin embargo el artículo 43 fracción VII, párrafo segundo, da la facultad al Consejero Jurídico de "solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal", lo que viola la regla de que los Secretarios de Estado, tienen jerarquía sobre sus subordinados y a éste le correspondería la remoción de los funcionarios a su cargo. Esto presume que la figura del Consejero Jurídico estará por encima de todos los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que puede acarrear serios problemas en cuanto a la jerarquización de las Secretarías de Estado.

### **1.3.2. La Administración Pública Paraestatal**

Dentro de la estructura de la Administración Pública Paraestatal se encuentran de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 constitucional y con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las entidades paraestatales siguientes:

- a) Organismos descentralizados;
- b) Empresas de Participación Estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y
- c) Fideicomisos.

En México desde 1985 ha disminuido la administración pública paraestatal debido a que con las políticas neoliberales gran cantidad de organismos descentralizados se han privatizado, la misma suerte han corrido las empresas de participación estatal mayoritaria, en lo que concierne a las instituciones nacionales de crédito ésta a pasado a manos de los particulares a excepción del Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

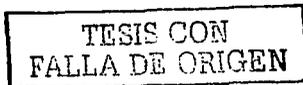
Cabe mencionar que aunque los términos de administración pública paraestatal y descentralización administrativa suelen confundirse o utilizarse indistintamente, la descentralización es sólo parte de la primera, que como ya vimos anteriormente, engloba otros rubros.

### **1.3.3. La Administración Pública Descentralizada.**

"La descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit., pág. 203.



Para Miguel Acosta Romero "la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante ley (en sentido material), la administración pública, para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios".<sup>21</sup>

En primer lugar y de forma general se deben identificar los diferentes tipos de descentralización que son los siguientes:

- a) La política; consiste en la delegación del poder político territorialmente, lo cual ocurre al crearse dentro del Estado Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, es decir los distintos poderes políticos que se establecen en una nación para gobernarse con independencia, que tienen carácter regional respecto a la autoridad central. Esta corresponde a la forma de Estado o forma de gobierno, se da con la independencia de los poderes federales frente a los estatales y municipales, debe por tanto existir una autonomía de decisión, de actuación y de políticas interiores dentro del límite de cada competencia territorial.
- b) La administrativa; esta se refiere a un aspecto parcial de las funciones del Estado, es decir lo que se refiere a la administración pública, estableciendo una organización administrativa destinada a manejar los intereses de la colectividad en una área administrativa, con el fin de lograr una mayor eficacia, para lograrlo las entidades deben contar con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, la gestión de los servicios públicos se encuentra separada del conjunto administrado por la centralización, el poder central no los dirige sin embargo si limita su acción. La finalidad es agilizar la prestación de los servicios públicos disminuyendo los efectos de la centralización administrativa.

Cabe distinguir que Acosta Romero en su concepto de descentralización se refiere únicamente a la administrativa.

---

<sup>21</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit., pág. 187.

### **1.3.3.1. Organismos Públicos Descentralizados.**

Como a estos organismos se les dedicará un capítulo completo dentro de esta investigación, en este numeral sólo se realizará una breve semblanza de los mismos.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: "Son organismos descentralizados, las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

#### **1.3.3.1.1. Características de los Organismos Públicos Descentralizados.**

De acuerdo a lo establecido por los más importantes teóricos los organismos públicos descentralizados tienen las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia; son sujetos de derechos y obligaciones, ya que tienen una existencia real y jurídica.
- b) Patrimonio propio; para su sostenimiento y para cumplir su finalidad.
- c) Régimen jurídico propio; está contenido en su ley orgánica o reglamento.
- d) Denominación; tienen un nombre propio que lo distingue de otros entes públicos o privados.
- e) Objeto; se refiere al tipo de actividad o servicio que desarrolla y que además de ser muy variado esta en función de las necesidades sociales que se deben atender.
- f) Finalidad; es la de satisfacer necesidades sociales o públicas de forma rápida, idónea y positiva.
- g) Organos de representación; Junta Directiva, de Gobierno, de Administración, quien resuelve sobre los asuntos más importantes del organismo descentralizado, esta integrado por varios servidores públicos.
- h) El Director o Gerente General; éste es nombrado directamente por el presidente de la República o en determinado caso delega la función en el coordinador de sector quien lo nombra a través del órgano de gobierno.

- i) Régimen de control y vigilancia; se encuentran controlados por el poder central, por un lado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública que ejercen un control global en cuanto al control financiero y de evaluación gubernamental, y por otra parte un control particular establecido por la Secretaría encargada del sector en que esta agrupado el organismo principalmente para establecer su política de desarrollo y coordinar y programar la presupuestación.
- j) Domicilio; es la sede o residencia en que se encuentra instalado y funcionando el organismo descentralizado.
- k) Régimen de jerarquía; al igual que en la administración centralizada existe una jerarquización en cuanto a su organización interna.
- l) Régimen fiscal; la mayoría de organismos descentralizados no paga impuestos debido a que no realizan actividades empresariales, por lo que no tiene ingresos propios y están supeditados al subsidio del gobierno federal, sin embargo existen organismos descentralizados que tienen grandes ingresos debido a sus actividades en los que recae una carga fiscal muy pesada, por ejemplo PEMEX, organismo en que recae una gran contribución fiscal, que lo hace pilar fundamental en el desarrollo de nuestro país.

#### **1.3.3.2. Empresas de Participación Estatal.**

Empresa es la unidad económica que tiene por objeto conjuntar elementos técnicos y materiales con la finalidad de crear productos o servicios que vende o intercambia y que son destinados al mercado en general.

Entonces las empresas de participación estatal son sociedades mercantiles de economía mixta que se constituyen por capital público y privado, con la finalidad de lograr mayor satisfacción de necesidades colectivas, bien puede ser explotando y administrando recursos y bienes propiedad del Estado, produciendo insumos o prestando servicios públicos diversos, en un marco jurídico tanto de derecho público como privado.

A ésta también se le llama sociedad de economía mixta, empresa pública o empresa de participación estatal de forma indistinta, en algunos casos el Estado es el propietario del total del capital social, sin embargo la estructura de la empresa se equipara a la organización de una sociedad mercantil.

#### **1.3.3.2.1. Características principales de las Empresas de Participación Estatal**

Dentro de las principales y más importantes características se encuentran las siguientes:

- a) Se encuentran encuadradas dentro de la administración pública paraestatal.
- b) Generalmente se les identifica como sociedades mercantiles de economía mixta, debido a que existe participación de capital público y privado.
- c) Aunque en algunos casos el Estado es dueño del 100% del capital, la organización se equipara a la de una sociedad mercantil.
- d) Cuando el Estado es accionista mayoritario con más del 50%, tiene mayores ventajas frente a los particulares para asumir la dirección y tomar las decisiones importantes.
- e) Están sujetas a un régimen de derecho público y privado, debido al capital que las integra.
- f) El objeto es diverso, pero generalmente se busca satisfacer una necesidad de carácter social y colectivo.
- g) El régimen de control es de derecho público ya que corresponde al poder central ejercer las funciones respectivas, siempre y cuando la participación del Estado sea mayoritaria.
- h) Las acciones revisten las características de sociedad mercantil, con capital fijo y variable, su número debe de integrarse conforme a lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles.

### **1.3.3.3. Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona expresamente en su texto estas instituciones, en el mismo trata de establecer una diferencia entre las empresas de participación estatal y las instituciones nacionales de crédito e instituciones de seguros y fianzas. Sin embargo al analizar su estructura jurídica se encuentra que son sociedades anónimas en las que el Estado es socio mayoritario o interviene en la administración directa de las mismas, por lo que desde un punto de vista genérico estas instituciones son empresas de participación estatal, ya que no tienen una categoría especial o diferente.<sup>22</sup>

### **1.3.3.4. El Fideicomiso Público**

La palabra fideicomiso proviene de la voz latina *fideicommissum*, que significa tener fe y confianza, misma que deriva de *fides*, que significa tener fe, y de *commissus*, que significa confiado.

"El fideicomiso puede considerarse como un dispositivo jurídico mediante el cual una persona física o moral, a quien se denomina fideicomitente, dedica determinados bienes a un fin lícito específico cuyo logro encarga a una institución fiduciaria".<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> "Artículo 1º, párrafo tercero, 3º, fracción II, y 46 fracción I y II inciso a, que textualmente dicen:  
"Artículo 1º: La presente ley establece sus bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y Paraestatal.

"... Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

"Artículo 3º: 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:

... II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y, ..."

"Artículo 46: Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

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

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

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

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 64.

“El fideicomiso es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado”.<sup>24</sup>

“Es un acto jurídico de características contractuales mediante el cual una persona llamada fideicomitente conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria, y autorizada legalmente para ello, a efecto que determinados bienes o fondos de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona llamada fideicomisario”.<sup>25</sup>

Tomando como referencia los conceptos anteriores podemos distinguir que algunos autores consideran al fideicomiso como un acto jurídico y otros como un contrato, sin embargo el fideicomiso reúne características de ambos.

Cabe resaltar que el fideicomiso público es aquel en que los fideicomitentes son personas de derecho público.

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice:

“Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3º, fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.”

La finalidad de los fideicomisos públicos en el ámbito federal, consiste en la prestación de un servicio público o en la realización de actividades económicas o de fomento.

<sup>24</sup> SERRA ROJAS, Andrés citado por SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, op. cit., pág. 232.

<sup>25</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel, op. cit., pág. 213-214

#### **1.3.3.4.1. Elementos del Fideicomiso**

El fideicomitente; es el principal elemento del fideicomiso durante la etapa de su creación , ya que constituye el fideicomiso al destinar determinados bienes al fideicomiso, en este caso se trata de una persona moral que es el Estado.

El fiduciario; es la institución que se encarga de la ejecución del fideicomiso, y conforme a la legislación mexicana solo pueden ser fiduciarios aquellas instituciones de crédito autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito.

El fideicomisario; es la persona física o moral con capacidad jurídica para recibir el beneficio que deriva del fideicomiso, es el beneficiario, aunque puede establecerse aun sin que exista fideicomisario individualizado o determinado.

Los bienes fideicomitidos; son elemento indispensable del fideicomiso, ya que sin ellos es imposible su constitución, se pueden fideicomitir toda clase de bienes y derechos presentes y futuros a excepción de los que la ley considere como personales o ilícitos.

#### **1.3.3.4.2 Formas de constituir un Fideicomiso**

Puede constituirse por acto entre vivos y por testamento, sin embargo el fideicomiso público es estrictamente constituido por acto entre vivos ya que el comitente es una persona de derecho público.

**CAPITULO 2**

**LOS ORGANISMOS  
PÚBLICOS  
DESCENTRALIZADOS**

TESIS CON  
SELLA DE ORIGEN

## **CAPITULO 2 LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS**

### **2.1. Creación de los Organismos públicos Descentralizados**

Según lo establecido por el artículo 45 de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "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 propios, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten."

Por lo tanto por lo que establece este artículo es facultad tanto del Congreso de la Unión por ley o decreto, así como del presidente de la República a través de decretos administrativos la creación de los Organismos Públicos Descentralizados.

Los organismos descentralizados pueden ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, así como por el Presidente de la República a través de decretos administrativos, razón por la que, la facultad de creación de tales organismos es lugar a innumerables discusiones doctrinales, por considerar que originariamente el Jefe del Ejecutivo no puede crear órganos administrativos que lleguen a afectar la esfera jurídica de los gobernados, puesto que su función ejecutiva se concreta en la ejecución de la ley.

Este criterio resulta acertado, ya que, en primer lugar, de acuerdo con el principio de reserva de la ley, la afectación a los derechos de los gobernados solo puede ser realizada mediante ley formal, por lo que si en el decreto de creación del Ejecutivo se dota a un organismo descentralizado de atribuciones para emitir actos administrativos que afecten a los administrados, resulta indiscutible que el Presidente de la República se encuentra impedido para crearlo en esos términos, puesto que sólo el Congreso de la Unión puede hacerlo.

En segundo lugar, conforme a lo establecido por el artículo 73, fracción IX, constitucional, corresponde al Congreso de la Unión la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

En consecuencia, dado que la creación de un organismo descentralizado implica la creación de empleos públicos federales, así como el señalar sus dotaciones, también es indiscutible que corresponde al Congreso de la Unión la creación de tales entes descentralizados.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la creación de un organismo de esta naturaleza, sólo la puede efectuar el Ejecutivo, cuando exista su previsión en una ley; es decir, que el Poder Legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal, la existencia del organismo público, y el Ejecutivo, por Decreto, lo cree en forma específica.<sup>26</sup>

Sin embargo considero que el Ejecutivo debe de tener la facultad de crear un organismo público descentralizado aun cuando afecte la esfera jurídica de los gobernados y no éste previsto en la ley, ya que si bien es cierto el organismo creado puede emitir resoluciones que afecten a un gobernado, por ejemplo en caso de que se presente una expropiación, ésta debe de cumplir con los requisitos previstos en la ley para llevarse a cabo conforme a derecho, además quien mejor que el Ejecutivo conoce las necesidades que tiene su administración, en ese sentido es requisito para la creación de un organismo público descentralizado que tenga como finalidad realizar actividades en las áreas estratégicas de la administración en auxilio del Ejecutivo.

Por lo anterior considero que si en determinado momento se restringe al Ejecutivo en lo relativo a sus facultades para la creación de un organismo público descentralizado se limitaría su capacidad de gestión en beneficio de la administración pública.

Como ejemplo ilustrativo tenemos el decreto de creación del Instituto Mexicano del Petróleo con fecha del Jueves 26 de Agosto de 1965 y que a la letra dice:

**DECRETO que crea el Instituto Mexicano del Petróleo como Organismo Descentralizado.**

---

<sup>26</sup> DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA MANUEL, Op. cit. págs. 141-142.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

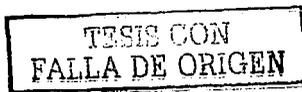
**DECRETO** que crea el organismo descentralizado de interés público Instituto Mexicano del Petróleo.

**GUSTAVO DÍAZ ORDAZ**, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 89, fracción I, de la Constitución General de la República, 1º, 2º y 13 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y 25 fracción II del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en materia Federal; y

**CONSIDERANDO PRIMERO.-** Que la transformación industrial del país exige imperativamente estar al día en materia de tecnología para acrecentar el rendimiento de la industria nacional a cuyo efecto ya hemos señalado la necesidad de que el país realice una alta tasa de inversión intelectual, orientando la educación al trabajo productivo. Igualmente el 1º de diciembre de 1964, precisamos que los recursos que la industria dedique a la investigación tecnológica, a la formación profesional y a la capacitación obrera, contribuyen a la prosperidad nacional y al desarrollo de la propia industria.

**CONSIDERANDO SEGUNDO.-** Que por otra parte, es meta de mi gobierno atender a los requerimientos de mano de obra en nivel superior, los que aumentan mucho más rápidamente que los de la fuerza de trabajo general, para lo cual es conveniente relacionar los planes educacionales con la política de empleo, a fin de aproximar, como ya lo expresamos en nuestro mensaje citado, demanda y oferta de mano de obra calificada y semicalificada.

**CONSIDERANDO TERCERO.-** Que Petróleos Mexicanos constituye una empresa estatal, y siendo las industrias petrolera y petroquímica de aquellas ramas de la actividad productiva en las que con mayor rapidez se presenta la innovación tecnológica y se exige un mayor saber técnico y una mayor capacitación obrera, lo que hace que requieran de centros para formar trabajadores especializados que estén en aptitud de ejecutar tareas



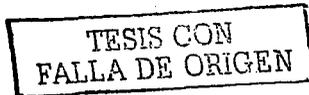
subprofesionales y de adquirir la posibilidad de ascender a niveles superiores.

**CONSIDERANDO CUARTO.-** Que por otra parte, es indispensable adecuar la política de innovación tecnológica de la industria petrolera, a la necesidad del país de fomentar industrias derivadas de la petrolera y petroquímica básica y cualesquier trabajos directamente relacionados con ellas que requiriendo relativamente menores inversiones, originan la creación de mayor número de puestos; por lo que resulta conveniente y útil la formación de investigadores, profesionistas y técnicos en esas diversas especialidades.

**CONSIDERANDO QUINTO.-** Que en materia de capacitación debe tenerse presente que la preparación del trabajador para ocupar un determinado puesto de cierta calificación, es sólo el inicio de su formación pues ulteriormente habrá de recibir cursos para otros puestos determinados y tanto en los primeros como en los segundos, se cuidara de su formación general. Esa capacitación además tendrá que realizarse en el menor tiempo posible, no sólo por exigencias de la producción sino también para crear en el obrero la confianza respecto de aquella es medio para obtener pronto y benéficos ascensos. Por ultimo, por lo que toca a los profesionistas avocados a trabajar en las industrias Petrolera y Petroquímica se impartirán también cursos de capacitación, pues se ha observado que frecuentemente les resulta difícil adaptar sus conocimientos teóricos a las necesidades prácticas si van directamente del centro de estudios en que se graduaron a la instalación industrial o campo petrolero. El Instituto facilitará esta adaptación mediante cursos o seminarios que pongan al profesionista en contacto con los problemas prácticos petroleros o petroquímicos...<sup>27</sup>

**Es importante señalar que se establece con precisión en que se fundamenta el entonces presidente de la República para emitir su decreto, lo que le da plena legalidad al acto que emite, en este caso el decreto de creación del Instituto Mexicano del Petróleo, además de precisar que el mismo ha sido reformado**

<sup>27</sup> Decreto de creación del Instituto Mexicano del Petróleo, Publicado el Jueves 26 de agosto de 1965 en el Diario Oficial de la Federación



mediante decretos del 21 de Febrero de 1974, 29 de Octubre de 1986 y 30 de Octubre del 2001.

En cuanto al objeto de dicho Instituto, es claro que se refiere a una de las áreas estratégicas y de mayor importancia en la administración pública federal mexicana, ya que es necesario contar con un organismo que se dedique a la innovación tecnológica en materia petrolera que significa la principal fuente de ingresos del gobierno federal, además de que se trata de un organismo que bien puede funcionar sin necesidad de que le sea asignado un presupuesto en consecuencia de las actividades empresariales que realiza.

Es importante lograr que la mayoría de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal realicen actividades productivas dentro de las distintas áreas estratégicas en que se desenvuelven con la finalidad de evitar ser una carga para la administración pública federal y por el contrario contribuyan realmente al desarrollo económico del país, aunque bien es cierto que el aparato burocrático del Estado Mexicano se incremento espectacularmente con las políticas populistas de algunos gobiernos, y en nuestros días con la política neoliberal y globalizadora se han privatizado infinidad de empresas paraestatales y desincorporado igual número de organismos descentralizados, se debe considerar que no es necesario desaparecer totalmente la intervención del Estado en la economía sino perfeccionarla, de modo tal que se cuente con una planta productiva propiedad del Estado en la que si bien no se permite la inversión particular, resulte atractivo para el particular realizar negocios con la misma.

Un Organismo Público Descentralizado debe de tener por objeto hacer eficaz la Administración Pública en áreas prioritarias de la economía nacional, tales como la industria petrolera, en este caso, promoviendo la investigación científica además de la especialización de los profesionistas que intervienen en ésta y la capacitación del personal técnico con el propósito de que tengan una visión optima del trabajo que desarrollarán.

Por citar otro ejemplo el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene por objeto la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social, para lo que es fundamental que las personas que laboran en dicho organismo cuenten con los conocimientos especializados en todas y cada una de las ramas de la medicina, así como el personal técnico debe recibir constantemente cursos y programas de actualización de sus conocimientos para lograr un eficaz ejercicio de la administración de los recursos humanos y económicos de la entidad, en consecuencia ofreciendo un servicio de calidad que satisfaga los requerimientos de la comunidad.

### **2.1.1. Clasificación de la Descentralización Administrativa.**

Es importante reconocer las diversas formas de descentralización administrativa para ubicar con mayor precisión a los Organismos Públicos Descentralizados la mayoría de los doctrinarios coinciden en la existencia de tres tipos o modalidades de descentralización administrativa que son las siguientes:

#### **a).- Descentralización por región**

Se establece una organización administrativa para manejar los intereses colectivos de una región determinada, tratando de que los servicios públicos sean atendidos lo más cerca posible al domicilio de las personas que los requieren, se señala al municipio como el principal ejemplo de este tipo de descentralización, ya que representa los anhelos democráticos de un pueblo y se ve reflejado en una gestión más completa y eficaz de la administración pública.

Sin embargo hay autores que impugnan esta doctrina ya que afirman que no es posible darle esa categoría jurídica ya que dentro del municipio se pueden dar todas las formas de organización administrativa que han sido creadas en el ámbito Federal y Estatal tales como la Centralización, Desconcentración, Descentralización y Empresas paramunicipales, por lo que aseguran que se trata de una forma de descentralización política, ya que representa un nivel de gobierno dentro del Estado Federal Mexicano, porque cuenta con un territorio, un gobierno, una población y un

régimen jurídico y sobre todo porque su gobierno es de elección popular, mediante el voto libre, directo y secreto de los habitantes para integrar a su máxima autoridad que es el Ayuntamiento Municipal, tomando en cuenta estas características se descarta al Municipio como una forma de descentralización administrativa por región.

Entonces la descentralización administrativa por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa que tiene por finalidad responder a los intereses colectivos de cierto territorio, a través de una gestión eficaz de los servicios públicos.

**b) Descentralización por servicio**

Su principal característica es que sus organismos son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión, o por un decreto del presidente de la República, para atender asuntos específicos de carácter especializado, relacionados con la prestación de servicios públicos, y esencialmente se busca lograr una mayor eficacia en el ejercicio de la administración pública.

En vista del concepto anterior se puede resumir que este tipo de descentralización administrativa es la que prevalece en nuestro país.

**c) Descentralización por colaboración**

Esta constituida por actividades que son desarrolladas por la iniciativa privada, pero con la finalidad de prestar servicios públicos, con lo que se libera de cierta cantidad de trabajo al Poder Ejecutivo.

Para poder prestar esos servicios de carácter público estas empresas privadas deben de contar con licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o registros que les otorga el poder público, por lo que se registrarán por normas de derecho público y privado.

El Estado tiene la facultad de regular, vigilar y controlar las actividades de estas empresas para que actúen dentro de un marco de legalidad y en caso contrario aplicar las sanciones correspondientes, ejemplos de este tipo de descentralización

administrativa por colaboración son: comunicaciones y transportes, la industria, el comercio, los servicios educativos, entre otros.

### **2.1.2. Elementos para la creación de los Organismos Públicos Descentralizados**

Es necesario conocer los requisitos de fondo necesarios para la creación de un Organismo Público Descentralizado mismos que establece el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que en su texto dice: 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 aquéllas 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 de su organismo;
- VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades; y
- IX.- El régimen laboral 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, mismo del que en el transcurso de esta investigación no se encontró ninguna referencia por lo que se concluye su inexistencia.

Por ende todo organismo creado por Ley o Decreto del Ejecutivo debe tener una denominación la cual generalmente hace referencia a la actividad que desarrollará. Por ejemplo el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, tiene por objeto promover la educación de los adultos con diversos grados de analfabetismo.

Además de contar con un domicilio legal, ya que en algunos casos estos organismos realizan actividades que afectan la esfera jurídica de los gobernados, quienes principalmente pueden denunciar y presentar quejas por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así cuando se les emplaza a juicio debe de existir certeza en cuanto a su domicilio para realizar la notificación correspondiente, entre otras cosas su domicilio representa gran importancia en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Para dar transparencia a su creación se debe especificar la fuente o fuentes de las que proviene su patrimonio, además de aclarar las actividades que realizará y por ende le permitirán incrementarlo.

Así en la Ley o Decreto de creación de un Organismo Público Descentralizado se incluye claramente la forma en que se integrará el órgano de Gobierno o figura análoga y sus facultades, como se nombrará al Director General y sus atribuciones, como se integrará el órgano de Vigilancia y sus atribuciones, ya que resulta importante delimitar la actuación de cada uno de ellos, lo que permitirá que la administración resulte eficiente al evitar que algunas decisiones importantes se tomen de manera unilateral.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

En este tenor, como lo comente anteriormente, se deben de cuidar las razones por las que se extingue un organismo público descentralizado, analizando con

anterioridad las posibilidades de fusión con otro organismo que realice actividades afines o con el que se pueda impulsar un proyecto productivo colaborando en diversas actividades.

Ya que es secreto a voces que en ocasiones la extinción o venta de empresas estatales obedece a intereses particulares en los que se beneficia a personas cercanas al poder, ya que además se venden en precios que en ocasiones resultan irrisorios.

## **2.2 Objeto de los Organismos Públicos Descentralizados**

La creación de estos organismos tuvo como objeto principal la explotación de servicios públicos o sociales, la explotación de recursos o bienes que son propiedad de la Nación (Pemex), la investigación científica y tecnológica (Instituto Mexicano del Petróleo), o la obtención y aplicación para fines de asistencia y seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social), con la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el objeto de estos quedó establecido en el artículo 14 con el siguiente texto:

- 1.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- 2.- La prestación de un servicio público social.
- 3.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Como establece el artículo 25 constitucional las áreas estratégicas son las que se mencionan en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional en el que se señalan las siguientes: correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que señale el Congreso de la Unión en forma expresa. El párrafo séptimo establece otra área estratégica que es la acuñación de moneda y la emisión de billetes, ya que esta se realiza exclusivamente por el Estado a través del Banco Central. En lo que corresponde a las áreas prioritarias las establecen los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, y estas serán las que tiendan a satisfacer los intereses nacionales y necesidades populares, así el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado. En lo que corresponde a los servicios sociales se identifican como aquellos tendientes a impulsar el desarrollo de la cultura, la salud pública y la previsión social, los cuales se encuentran dentro del concepto general de servicios públicos, por lo que es innecesario hacer una diferenciación entre los servicios públicos y sociales, ya que ambos tienden a la misma finalidad que es la satisfacción del interés colectivo, es decir la satisfacción de las necesidades de la población.

A este respecto en diversas Jurisprudencias se hace hincapié en las facultades de los Organismos Públicos Descentralizados, por ejemplo en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se reproduce a continuación.

**Instancia: Tercera Sala**

**Fuente: Apéndice de 1995**

**Parte: Tomo IV, Parte HO**

**Tesis: 734**

**Página: 536**

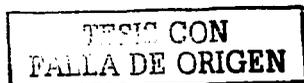
**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO.**

*La creación de los organismos públicos descentralizados obedece a una necesidad de confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración federal, una relación que no es de jerarquía, para lograr de esa manera la satisfacción más eficaz de los intereses sociales; por ello, como caracteres esenciales de los organismos descentralizados, se encuentra la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. Sin embargo, el patrimonio de esos organismos forma parte del de la Federación, ya que de acuerdo con los artículos 1º, 3º, y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados se encuentran integrando la administración pública paraestatal y de conformidad con los artículos 1º a 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes que integran su patrimonio son considerados como bienes de la Federación, por lo que la misma tiene interés en los litigios en que estén comprometidos. De ello debe concluirse, con fundamento en los artículos 104,*

fracción III, constitucional, 54, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 18 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en el fuero federal en el que radica la jurisdicción para conocer de tales controversias, lo que coincide con lo previsto en el artículo 7º de la Ley General de Bienes Nacionales que dispone que "solo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean de dominio público o privado".

Competencia 207/81. Entre los Jueces Primero de Distrito en Materia Civil del Estado de Jalisco y Primero de lo Civil de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, 9 de septiembre de 1982. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Gloria León Orantes. Secretario: Raúl Ponce Farías. Séptima Epoca, Volúmenes 163-168. Cuarta Parte, página 104. Competencia 280/82. Entre los Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal y Vigésimonoveno de lo Civil en el Distrito Federal, 23 de junio de 1983. Cinco votos. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Víctor Manuel Islas Domínguez. Séptima Epoca, Volúmenes 169-174, Cuarta Parte, página 149. Competencia 223/87. Entre los Jueces Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz y Segundo de Primera Instancia de Poza Rica, Veracruz, 24 de febrero de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ernesto Díaz Infante. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte, página 325. Competencia 190/86. Entre los Jueces Quinto Civil del Distrito Federal y Sexto de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal, 9 de marzo de 1988. Cinco votos. Ausente: Ernesto Díaz Infante. Ponente: José Manuel Villagordo Lozano. Secretario: Miguel Cicero Sabido. Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte, página 325. Competencia 120/88. Entre los Jueces Cuarto Mixto de Paz del Distrito Federal y Segundo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, 3 de octubre de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Manuel Villagordo Lozano. Secretario: Miguel Cicero Sabido. (Texto aprobado en sesión de 28 de noviembre de 1988) Véase: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 59, pág. 21, tesis de jurisprudencia 3º./J.24/92. Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 10-12, Noviembre-Diciembre de 1988, pág. 60.

Es importante señalar que la función primordial de los organismos públicos descentralizados es coadyuvar en áreas estratégicas de la administración pública, con la finalidad de agilizar la misma. Ya que sería materialmente imposible que el Ejecutivo Federal realice todas y cada una de las actividades que se requieren para contar con una administración pública eficiente.



Cuando se cumple en este sentido con lo señalado en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y aunado a la correcta administración de las entidades en estudio, entonces se puede asegurar que se cuenta con parte de la administración pública ágil y eficiente, por lo mismo actuando en consecuencia de las necesidades de los gobernados y cumpliendo con el propósito de su creación.

Por lo anterior y teniendo en cuenta nuestra realidad histórica, se debe analizar con sumo cuidado la intervención del capital privado en áreas estratégicas de nuestra economía, tales como hidrocarburos y electricidad, encontrando la fórmula que haga factible esta intervención en beneficio de la comunidad en general y no solo repercute en beneficios para algunos empresarios y servidores públicos sin compromiso moral con los cargos que ocupan y con nulo espíritu de servicio.

### **2.3. Administración de los Organismos Públicos Descentralizados**

La estructura administrativa interna de los organismos descentralizados se precisa en su ley o en su decreto de creación, en algunos casos en su reglamento interno, esta estructura variara de un organismo a otro en virtud de su objeto, finalidad, recursos económicos, tamaño y orientación política.

El artículo 17 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales 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.”

Resulta por demás indispensable que éstas entidades cuenten con órganos de administración que reúnan a personas comprometidas, con amplio espíritu de servicio y con probada capacidad de mando y conocimiento de las actividades objeto de las entidades, evitando que se integren como antaño por personas con vínculos políticos y/o amistosos con el jefe del Ejecutivo Federal y que no reúnen los requisitos señalados con anterioridad, y si en determinado caso se tienen esos vínculos pero se cuenta también con el perfil para integrar los órganos en cuestión, entonces no existiría ningún problema.

## **2.4. Órganos que conforman a los Organismos Públicos Descentralizados**

Dentro de la estructura de los Organismos Públicos Descentralizados estos cuentan con tres tipos de órganos fundamentales: de gobierno, de administración general y de vigilancia.

Cada uno de ellos realiza actividades que se detallan a continuación, es menester señalar que cada uno tiene su importancia dentro de su respectivo ámbito de competencia.

### **2.4.1. Órgano de Gobierno**

El órgano supremo de un Organismo Público Descentralizado recibe diversos nombres de acuerdo con su particular instrumento de creación, así se le puede llamar entonces junta de gobierno, consejo de administración o directivo, junta directiva, comité ejecutivo entre otros.

Es el órgano de mayor jerarquía y en el que recae la administración y la toma de decisiones más importantes, se trata de un órgano colegiado integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes, generalmente lo integran representantes de entes centralizados y paraestatales y de manera excepcional se incluyen representantes de instituciones universitarias y de particulares.

Este órgano será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe, además de que el cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

Por ejemplo la estructura del Instituto Mexicano del Petróleo de acuerdo con su Decreto de Creación reformado mediante el Decreto que modifica el diverso por el que se creó el Instituto Mexicano del Petróleo, publicado el 26 de agosto de 1965, es la siguiente:

Artículo 4º.- El Instituto Mexicano del Petróleo será regido por un Consejo Directivo formado por catorce vocales y un presidente. Los vocales serán designados y removidos libremente, como sigue:

I.- El Director General de Petróleos Mexicanos, quien lo presidirá:

II.- Un representante de la Secretaría de Energía, quien en las ausencias del presidente actuará como tal;

III.- Cinco representantes de Petróleos Mexicanos, con nivel de director o subdirector, designados por el Director General de ese organismo;

IV.- Un representante de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales;

V.- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

VI.- Un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México;

VII.- Un representante del Instituto Politécnico Nacional;

VIII.- Un representante de la Universidad Autónoma Metropolitana;

IX.- Un representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y

X.- Dos personas de reconocida calidad moral, méritos, prestigio y experiencia relacionadas con la industria petrolera o con investigación y desarrollo tecnológico, designadas por el Secretario de Energía.<sup>23</sup>

La importancia primordial del Consejo Directivo u órgano de Gobierno de los Organismos Públicos Descentralizados, radica en que las personas que lo integran están íntimamente relacionadas con el proyecto o finalidad del mismo, es decir, estos funcionarios tienen un conocimiento estrechamente vinculado con el propósito de cada organismo.

Cuando menos en la teoría ya que en la práctica se observa que todavía los órganos de gobierno de algunas entidades se integra por personas que en su mayoría no reúnen las capacidades de un buen administrador, ya que realmente son políticos y precisamente llegan a ocupar esos puestos por su filiación partidista.

En la medida que se logre transparentar la designación de los integrantes de los órganos de gobierno se conseguirá en consecuencia un compromiso mayor de quienes ocupen dichos cargos.



#### **2.4.1.1. Casos en que no se puede ser miembro del Órgano de Gobierno**

No se podrá ser miembro del órgano de gobierno según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en los siguientes casos:

- 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 5° de la ley;
- II.- Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno o con el director general;
- III.- Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trata;
- 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 al H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 constitucional.

Acorde con la fracción I transcrita anteriormente, los organismos a que se refiere el artículo 5° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, El Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto Nacional de las Mujeres y los demás que hubiere de estructura análoga, ya que éstos se registrarán por leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia.

En el mismo artículo 5° aclara que en lo que se refiere a su funcionamiento, operación, desarrollo y control se registrarán por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales siempre que las disposiciones que de ella emanan no se opongan a las Leyes específicas mencionadas.

Es de suponerse que las personas que integran el órgano de gobierno están ampliamente comprometidas con su actuación por lo que en caso de no asistir a las

---

<sup>28</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 30 de Octubre de 2001, pág.11.

sesiones convocadas se pueden hacer acreedores a la sanción correspondiente de acuerdo al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que son las siguientes:

- 1.- Apercebimiento privado o público;
- 2.- Amonestación privada o pública,
- 3.- Suspensión;
- 4.- Destitución del puesto;
- 5.- Sanción económica y
- 6.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Ya que el servidor público irresponsable esta cometiendo una falta administrativa por no cumplir con diligencia el servicio que le ha sido encomendado.

#### **2.4.1.2. Reuniones del 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 órgano de gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más 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, (art. 20 Ley Federal de Entidades Paraestatales)

#### **2.4.2. Órgano de Representación**

La facultad de representación de los Organismos Públicos Descentralizados recae en su Director General, quien funge como titular de la entidad y le corresponde la administración de la misma, su jerarquía es menor a la del órgano de gobierno, ya que es un ejecutor de las decisiones de éste último. Sin embargo tiene todas las facultades que corresponden a un administrador.



#### **2.4.2.1. Requisitos para ser Director General**

Según el texto del artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 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 por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II.- Haber desempeñado cargos de alto poder decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y
- III.- No encontrarse en alguno de los impedimentos para ser miembro del órgano de gobierno que señalan las fracciones II, III, y V del artículo 19 de esta ley. Que consiste en no tener parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno; no tener litigios pendientes con el organismo del cual será el titular; no haber sido sentenciado por delitos patrimoniales, ni haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y no ser diputado o senador al Congreso de la Unión.

En este tenor el Director General del Instituto Mexicano del Petróleo de acuerdo al artículo 5º Bis del Decreto de creación que a la letra dice:

El Director General será designado por el Consejo Directivo, a propuesta del Titular de la Coordinadora de Sector, tomando en cuenta la opinión del Presidente del Consejo Directivo, debiendo recaer el nombramiento en una persona que reúna, además de los requisitos establecidos en el artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los siguientes:

- I.- Reconocida calidad ética y solvencia moral;
- II.- Profesional de alguna disciplina científica, o de ingeniería preferentemente con el grado de doctor, y
- III.- Experiencia en puestos de alto nivel relacionados con la investigación y desarrollo tecnológicos, servicios de ingeniería o servicios técnicos especializados, preferentemente relacionados con la industria petrolera.

El Director General del Instituto Mexicano del Petróleo durará en su cargo cuatro años y podrá ser ratificado por otro periodo igual, siguiendo el mismo procedimiento al de su designación.<sup>29</sup>

Cabe resaltar nuevamente la necesidad de que cuando corresponda al Presidente de la República el nombramiento del Director General de una entidad tome en cuenta los requisitos que establece la Ley pero haciendo especial énfasis en lo que se refiere a la fracción II del artículo 21 de la Ley transcrito anteriormente, ya que si bien es cierto el jefe del Ejecutivo se debe respaldar en su administración con personas de su entera confianza, también lo es que en ocasiones la persona elegida no reúne el perfil para ser un buen administrador de la entidad por lo que en lugar de eficientar, entorpece el ejercicio de la administración pública en detrimento de el Presidente y sobre todo de la sociedad, para esto se debe de tomar como primicia la capacidad del que será nombrado Director General, anterior a su preferencia política o filiación partidista.

#### **2.4.2.2. Facultades del Director General**

El director general en lo que toca a su representación legal del organismo descentralizado y sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, podrán:

- I.- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
- II.- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aun de aquéllas 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 acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
- VI.- Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;

---

<sup>29</sup> Ibidem, pág. 12.

**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 o especiales.**

Los directores 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.(art.22 Ley Federal de Entidades Paraestatales)

Como se desprende de lo anterior, la actuación de un Director General va más allá de representar a la entidad en actos políticos. Se requiere contar con la capacidad de llevar a cabo una buena administración, para lo cual también debe de contar con un equipo de subordinados que reúnan las características de servicio y compromiso con su trabajo.

Un director General debe de tener don de mando sin caer en el exceso de poder ni en la prepotencia característica de algunos servidores públicos, tal y como en la iniciativa privada en la administración pública se debe de contar con personal eficiente y capaz.

En la Administración Pública se tiene que entender que las empresas estatales bien dirigidas pueden competir en igualdad de circunstancias con sus similares nacionales y extranjeras, evitando los excesos de los funcionarios públicos y actos de corrupción, colocando en los puestos de mayor jerarquía a personas de sobrada calidad moral.

Las empresas públicas en ningún momento significarán la oportunidad de enriquecimiento de malos funcionarios, por lo contrario un aporte a la economía del Estado Mexicano que permita su saneamiento y posteriormente un crecimiento y un desarrollo reales que se reflejen en la microeconomía.

Aunque la Ley prevé un Registro Público de Organismos Descentralizados, en la realidad éste no existe, ya que durante el desarrollo de la presente investigación se acudió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (que en teoría es la encargada de dicho registro) para consultar sobre el Registro en cuestión sin que ningún funcionario me diera informes al respecto.

#### **2.4.3. Órgano de Vigilancia**

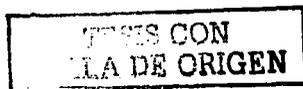
Este órgano estará integrado por un Comisario Público propietario y uno suplente, que son designados por la Secretaría de la Función Pública, le corresponde vigilar y evaluar las operaciones y el desempeño general y particular del organismo, para esto gozará de independencia, objetividad e imparcialidad en las funciones que realice y sobre todo en los informes que emita. Estos funcionarios tendrán las atribuciones que les confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las demás disposiciones aplicables.

#### **2.5. Patrimonio de los Organismos Públicos Descentralizados**

Los Organismos Públicos Descentralizados cuentan con un patrimonio propio para su vida, su sostenimiento y para cumplir su objetivo social y su finalidad, éste patrimonio consiste en el conjunto de bienes muebles e inmuebles, a sus ingresos propios y a los subsidios que en determinados casos les otorga el gobierno federal. Los bienes y derechos que integran su patrimonio pueden consistir en las aportaciones que efectúen la Federación u otras entidades públicas o privadas al momento de su creación; los ingresos que obtenga por los bienes o servicios que realice, y por los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título.<sup>30</sup>

Dentro de estos bienes se encuentran los que pertenecen al dominio público, ya sea que la Federación se los haya destinado, o que sean propiedad de tales

<sup>30</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 143.



organismos, tales como los inmuebles destinados a un servicio público las esculturas y obras de arte que estén adheridas o incorporadas a tal inmueble y su conservación sea de interés nacional, en términos de los artículos 2º , fracciones V y XII, y 34, fracciones III y VI, de la Ley General de Bienes Nacionales.

En este sentido existe Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que desvirtúa lo anterior y considera que los bienes muebles en inmuebles de los Organismos Públicos Descentralizados no son Bienes Nacionales y que se transcribe a continuación.

**Instancia: Tercera Sala**

**Fuente: Apéndice de 1995**

**Parte: Tomo IV, Parte SCJN**

**Tesis: 147**

**Página: 96**

**COMPETENCIA FEDERAL. NO SURTE POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE SEA PARTE EN EL JUICIO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO Y SE AFECTE O PUEDA AFECTARSE SU PATRIMONIO.**

Si bien conforme a lo dispuesto por los artículos 90 constitucional, 1º y 3º de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados forman parte de la administración pública federal paraestatal, lo cierto es que en términos de lo establecido por los artículos 45 de esta ley, 11, 14, 17, 18, 60 y demás relativos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, constituyen entes creados por el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias, la prestación de servicios públicos o sociales o la obtención y aplicación de recursos para la asistencia y seguridad sociales, que cuentan con su propia administración y gozan de autonomía de gestión, aun cuando están sujetos a la supervisión y vigilancia del Ejecutivo Federal. Por tanto, los organismos descentralizados no pueden considerarse como la Federación, en la acepción que le da el artículo 104, fracción III, constitucional, es decir, como el ente jurídico denominado Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, tanto los bienes muebles como los inmuebles patrimonio de los organismos descentralizados, incluidas las aportaciones que reciben del Gobierno Federal, como no están incluidos en los artículos 1º a 3º de la Ley General de Bienes Nacionales, ni en ningún otro dispositivo legal, como de dominio público o de dominio privado de la Federación,



no constituyen en bienes nacionales; por el contrario, la fracción IV del artículo 3º antes citado dispone que son bienes de dominio privado de la Federación los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación, por lo que mientras dichos bienes sean patrimonio de dichas entidades no son bienes nacionales, pues es necesario para ello que antes dejen de ser propiedad de las entidades con motivo de su extinción o liquidación. En consecuencia, por el solo hecho de que en el juicio sea parte un organismo descentralizado y se afecte o pueda afectarse su patrimonio, no se surte la competencia de los tribunales federales conforme a los artículos 104, fracción III, constitucional, 54, fracciones II y VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 7º de la Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que no puede considerarse que la Federación sea parte ni que se afecten sus intereses. Atento a lo anterior debe interrumpirse la Jurisprudencia publicada con el número 12 en el informe de 1988, Segunda Parte, página 62 a 64 , con el rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. COMPETENCIA DEL FUERO FEDERAL PARA CONOCER DE JUICIOS EN LOS QUE INTERVENGAN, Y SE COMPROMETA SU PATRIMONIO."

Octava Epoca: Competencia civil 31/91. Suscitada entre el Juez Décimo de lo Civil del Distrito Federal y la Juez Primero de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal. 3 de agosto de 1992. Cinco votos. Competencia 1/92. Suscitada entre el Juez Octavo del Arrendamiento Inmobiliario del Distrito Federal y la Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. 21 de septiembre de 1992. Cinco votos. Competencia civil 168/92. Suscitada entre los Jueces Segundo de Distrito del Estado de Yucatán y Segundo de lo Civil y de Hacienda en el mismo Estado. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Competencia civil 183/92. Suscitada entre los Jueces Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco y Noveno de lo Civil de la ciudad de Guadalajara. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Amparo directo en revisión 233/92. Servicio Postal Mexicano. 5 de octubre de 1992. Unanimidad de cuatro votos. NOTA: Tesis 3º/J.24/92, Gaceta número 59, pág. 21; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo X-Noviembre, pág. 76.

Cabe señalar que solo se consideran bienes del dominio público de los organismos descentralizados aquellos que son destinados a la infraestructura, reserva, unidades industriales, a la exploración, explotación, transformación o distribución utilizados en las actividades específicas que tienen encomendadas, por

lo que quedan fuera de dicho dominio los inmuebles utilizados para oficinas administrativas o con propósitos distintos de los anteriormente citados.

Por tal motivo aunque los bienes sean del dominio privado el organismo descentralizado no puede disponer de ellos libremente sino sujetándose antes a lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales.

Sin embargo queda claro que estos bienes conforman el patrimonio de los organismos públicos descentralizados y aunque se pudiera deducir que forman parte del patrimonio de la Federación por consecuencia de su naturaleza jurídica, la jurisprudencia anteriormente transcrita desvirtúa tal deducción.

Por ende cuando una entidad intervenga en un juicio en el que se comprometa o pueda afectarse su patrimonio, corresponde conocer del asunto a los tribunales del orden común.

## **2.6. Personalidad Jurídica**

Los Organismos Públicos Descentralizados tienen una personalidad jurídica propia y distinta a la del Estado, a diferencia de los órganos de la Administración Pública Centralizada que carecen de ella y en sus actuaciones ejercen la del propio Estado. Son sujetos de derechos y obligaciones, ya que tienen una existencia real y jurídica que los distingue de otros entes públicos, dicha personalidad nace con el acto legislativo de su creación, es decir, se le confiere por un acto de autoridad del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, y se encuentra regulada por normas de derecho público.

En virtud de su personalidad jurídica, los organismos descentralizados pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la Administración Central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.<sup>31</sup>

Un ejemplo restrictivo a su personalidad jurídica corresponde a la realización de contratos multianuales en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y

en Obra Pública ya que se compromete el presupuesto de la entidad para ejercicios fiscales posteriores, para lo que se requiere de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para celebrar esta clase de contratos.

En virtud de lo anterior, la empresa pública en este supuesto representada por los Organismos Públicos Descentralizados aunque tiene facultades para actuar por si misma se ven limitados, al tener que recurrir en casos como el anterior a la Administración Central.

En consecuencia resulta indispensable que la empresa pública sea autosuficiente, dejar de ser sostenida por el presupuesto que le otorga el Gobierno Federal, generando recursos propios derivados de una inmejorable administración, lo que implica inversión y mejoramiento tecnológico y de infraestructura que se traduzcan en una mejor productividad, para competir en igualdad de circunstancias con la empresa privada, logrando eliminar la excesiva regulación administrativa a que se ve sometida en su actuación.

## **2.7. Sectorización de los Organismos Públicos Descentralizados**

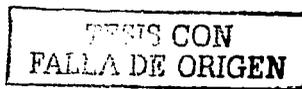
Para la vigilancia y control de los Organismos Públicos Descentralizados éstos se hallan bajo la vigilancia de una coordinadora de sector, que no es otra cosa sino las Secretarías de Estado que conforman la Administración Pública Federal Centralizada.

“La idea de la sectorización surge de la imposibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo Federal, como jefe de la administración pública centralizada, vea de manera directa con los titulares de las entidades paraestatales los aspectos relativos a su coordinación, la cual resulta indispensable para dar coherencia y congruencia al quehacer de esa administración paralela.”<sup>32</sup>

Es por ello que los Organismos Públicos Descentralizados existentes se encuentran agrupados bajo una coordinadora de sector, misma que se trata de una

---

<sup>31</sup> Ibidem, pág. 142.



Secretaría de Estado que forma parte de la Administración Pública Centralizada. El Secretario de Estado se mantiene informado de la actuación y funcionamiento de las entidades sectorizadas.

No esta por demás señalar que cada Secretaría agrupa organismos que realizan actividades con relación directa a las propias. Por ello considero importante señalar en el siguiente punto a las Secretarías coordinadoras de sector y los organismos sectorizados.

#### **2.7.1. Relación de los Organismos Públicos Descentralizados Sectorizados.**

Dentro de la Administración Pública Federal existen en la actualidad 80 Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal, mismos que se encuentran sectorizados en las diferentes Secretarías de Estado:

##### **SECRETARIA DE GOBERNACION**

- 1.- Instituto Mexicano de la Radio
- 2.- Talleres Gráficos de México

##### **SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL**

- 3.- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

##### **SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

- 4.- Casa de Moneda de México
- 5.- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- 6.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- 7.- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- 8.- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 9.- Patronato del Ahorro Nacional
- 10.- Pronósticos para la Asistencia Pública

---

<sup>32</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*, Ed. Mc Graw Hill, México, 1999, pág. 68.

## **SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL**

- 11.- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- 12.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- 13.- Instituto Nacional Indigenista

## **SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

- 14.- Comisión Nacional Forestal
- 15.- Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporación)
- 16.- Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)

## **SECRETARIA DE ENERGIA**

- 17.- Comisión Federal de Electricidad
- 18.- Instituto de Investigaciones Eléctricas
- 19.- Instituto Mexicano del Petróleo
- 20.- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
- 21.- Luz y Fuerza del Centro
- 22.- Pemex - Exploración y Producción
- 23.- Pemex - Gas y Petroquímica Básica
- 24.- Pemex - Petroquímica
- 25.- Pemex - Refinación
- 26.- Petróleos Mexicanos

## **SECRETARIA DE ECONOMIA**

- 27.- Centro Nacional de Metrología
- 28.- Consejo de Recursos Minerales
- 29.- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- 30.- Servicio Nacional de Información de Mercados (en proceso de desincorporación)

## **SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION**

- 31.- Colegio de Postgraduados

32.- **Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en proceso de desincorporación)**

33.- **Productora Nacional de Biológicos Veterinarios**

34.- **Productora Nacional de Semillas**

**SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

35.- **Aeropuertos y Servicios Auxiliares**

36.- **Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos**

37.- **Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)**

38.- **Servicio Postal Mexicano**

39.- **Telecomunicaciones de México**

**SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA**

40.- **Centro de Enseñanza Técnica Industrial**

41.- **Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial**

42.- **Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada B.C.**

43.- **Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico**

**Nacional**

44.- **Centro de Investigaciones en Química Aplicada**

45.- **Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social**

46.- **Colegio de Bachilleres**

47.- **Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica**

48.- **Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto**

**Politécnico Nacional**

49.- **Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos**

50.- **Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas**

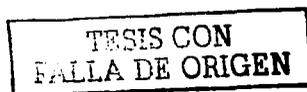
51.- **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

52.- **Consejo Nacional de Fomento Educativo**

53.- **El Colegio de la Frontera Sur**

54.- **Fondo de Cultura Económica**

55.- **Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora**



- 56.- Instituto Mexicano de Cinematografía
- 57.- Instituto Mexicano de la Juventud
- 58.- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- 59.- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- 60.- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

**SECRETARIA DE SALUD**

- 61.- Hospital General de México
- 62.- Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
- 63.- Hospital Infantil de México Federico Gómez
- 64.- Instituto Nacional de Cancerología
- 65.- Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
- 66.- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
- 67.- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- 68.- Instituto Nacional de la Senectud
- 69.- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
- 70.- Instituto Nacional de Pediatría
- 71.- Instituto Nacional de Perinatología
- 72.- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
- 73.- Instituto Nacional de Salud Pública
- 74.- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

**SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

- 75.- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

**PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

- 76.- Instituto Nacional de Ciencias Penales

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS**

- 77.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- 78.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- 79.- Instituto Mexicano del Seguro Social

## **80.- Instituto Nacional de las Mujeres <sup>33</sup>**

Estas entidades que no han sido sectorizadas se debe a que están simultánea y fuertemente relacionadas con diversos sectores, o porque deben de contar con una gran autonomía, para llevar a cabo el cumplimiento de su objeto de creación, además de que como se analizo anteriormente estos organismos se rigen por sus leyes específicas en lo que se refiere a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia.

### **2.8. Finalidad de los Organismos Públicos Descentralizados**

La finalidad de los Organismos Públicos Descentralizados consiste en satisfacer los intereses de la colectividad realizando la función administrativa, cumpliendo atribuciones que son propias del Estado y requieren ser solucionadas con rapidez.

Para lograr este cometido se debe de contar con personas adecuadas al frente de los mismos que reúnan (como anteriormente en el desarrollo de esta investigación he señalado con frecuencia) capacidad y calidad moral. Y siendo prácticos contar con un marco jurídico regulatorio que se traduzca en una mayor agilidad en la administración de estos organismos.

### **2.9. Régimen fiscal de los Organismos Públicos Descentralizados**

Anteriormente la política que tendía a considerar privilegios fiscales para los entes descentralizados se ha modificado y en la actualidad se pretende darles un trato igual al de los contribuyentes particulares, con la finalidad de que paguen impuestos y demás créditos fiscales en igualdad de circunstancias.

Desde 1965 se incluyo a diversos entes descentralizados en la Ley de Ingresos de la Federación lo que aumento el control estatal sobre los mismos, uno de los más importantes que se incluyen en esta Ley es Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios que son base fundamental de la economía mexicana ya que contribuye fiscalmente, en forma importante, al ingreso de la Federación, e indirectamente en

---

<sup>33</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 13 de Agosto del 2001, pág. 11-13

las participaciones que reciben los gobiernos de los Estados e inclusive de los Municipios, sin embargo esta pesada carga fiscal que recae sobre Pemex ha tenido como consecuencia que a pesar de ser un ente que genera altos ingresos tiene problemas tales como el atraso tecnológico, la poca inversión en infraestructura entre otros.

Por lo tanto los ingresos que estos entes obtengan por contribuciones y similares se consideran captados por el Estado y tendrán naturaleza fiscal, por esto se concentrarán en la tesorería de la federación.

## **2.10. Extinción de los Organismos Públicos Descentralizados**

La extinción de los entes descentralizados revestirá la misma forma de su creación, es decir, si tal organismo ha sido creado por ley del Congreso de la Unión, corresponde a éste, con el mismo procedimiento de creación, decretar su extinción.

Si el organismo ha sido creado por decreto del Ejecutivo deja de cumplir con su finalidad u objeto para el que fue creado o cuando su funcionamiento ya no sea conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomando en cuenta la opinión de la Coordinadora de Sector a que corresponda, hacer la propuesta al Ejecutivo Federal, para su disolución, liquidación o extinción. También puede promover su fusión, cuando la actividad que desempeña el ente descentralizado combinada con la de otro ente resulte un incremento de eficiencia y productividad.

Al dejar de ser útiles para la Administración Pública Federal, los organismos públicos descentralizados, se procederá a promover su desincorporación, misma que se llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas, tal como lo establece el artículo 6° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.



Las bases para la extinción de un organismo las señalará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo a lo dispuesto en la Ley o Decreto de creación, de igual forma cuando se trate de transferencia a las entidades federativas.

Para la disolución o liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria, se atenderá conforme a los estatutos de la misma.

En caso de tratarse de una fusión corresponderá a la coordinadora de sector fijar las bases. Y en caso de que se trate de una enajenación de títulos representativos de capital corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designar a la Sociedad nacional de crédito responsable de practicar tal enajenación

### **2.11. Organismos Públicos Descentralizados del Estado**

La diferencia entre un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal y uno Descentralizado del Estado, estriba en la autonomía de gestión con la que cuenta cada uno, es decir con la intervención que tiene el Ejecutivo Federal en la actuación de cada uno. Los diversos autores coinciden en señalar que el único organismo público descentralizado que es realmente autónomo del Estado es la Universidad Nacional Autónoma de México.

El artículo 3º constitucional en su fracción VIII, establece: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse por sí mismas; realizarán los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado "A" del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

De lo anterior se desprende que la Universidad Nacional Autónoma de México es un Organismo Público Descentralizado por servicio que cuenta con las siguientes características:

- a) Goza de autonomía orgánica que le otorga la ley, lo que se refleja en la facultad y responsabilidad de gobernarse por sí misma.
- b) Como institución que presta el servicio público de educación tiene un fin determinado por la Constitución, consistente en educar, investigar y difundir la cultura, con total respeto a su organización.
- c) Las relaciones laborales de su personal académico y administrativo se regirán por lo establecido en la Constitución y por la Ley Federal del Trabajo, en concordancia con su autonomía.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945, establece con relación a lo anteriormente citado en sus artículos 1º, 3º y 9º lo siguiente:

Artículo 1º.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública - **organismo descentralizado del Estado** – dotado de plena capacidad jurídica y tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

Artículo 3º.- Las autoridades universitarias serán:

- 1.- La Junta de Gobierno.
- 2.- El Consejo Universitario.
- 3.- El Rector.
- 4.- El Patronato.
- 5.- Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos.
- 6.- Los Consejos Técnicos a que se refiere el artículo 12.

**Artículo 9°.-** El rector será el Jefe nato de la Universidad, su representante Legal y Presidente del Consejo Universitario; durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto una vez.

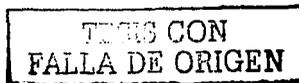
Dado entonces que el Gobierno Federal no interviene, como lo hace en otros organismos descentralizados, en el nombramiento de sus autoridades se considera que la Universidad Nacional Autónoma de México es el único organismo descentralizado en México que conserva una verdadera autonomía, ya que como lo establece el artículo 6° de su Ley Orgánica: "corresponde a la Junta de Gobierno nombrar al Rector, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave."

Sin embargo tampoco se puede negar la influencia que ejerce el titular del Ejecutivo Federal para su nombramiento, ya que en ocasiones se trata de personalidades de reconocida trayectoria en la Administración Pública y con identificada inclinación partidista.

De lo anterior se debe reconocer que aunque en algunas ocasiones el nombramiento del rector de la máxima casa de estudios en México es bastante criticado por la comunidad universitaria o por fragmentos de ésta, la Universidad Nacional Autónoma de México es puntal de la educación superior en nuestro país, además de estar a la vanguardia en lo que se refiere a investigación científica.

## **2.12 Organismos Desconcentrados**

Es importante apreciar las diferencias más relevantes entre los Organismos Públicos Descentralizados y los Organismos Desconcentrados, los primeros como ya analizamos son parte de la Administración Pública Federal y pueden ser creados mediante Ley o Decreto del Ejecutivo, mientras que los Organismos Desconcentrados forman parte de la Administración Pública Centralizada y dependen directamente de las Secretarías de Estado, así el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos



administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia...”.

“La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional”.<sup>34</sup>

Fue a partir de 1970, cuando se incrementaron con éxito los organismos desconcentrados de las Secretarías de Estado, existiendo actualmente delegaciones de la mayor parte de las Secretarías, en casi todos los Estados de la República y en algunas poblaciones importantes de las mismas, así como delegaciones de la Procuraduría General de la República. También en la Ciudad de México, existen organismos desconcentrados de las Secretarías de Estado.

Este incremento de órganos desconcentrados sí representa para los gobernados los beneficios de una auténtica reforma administrativa, que le facilita trámites, ahorro de tiempo y de molestias cuando requieren de los servicios de la administración pública.<sup>35</sup>

La desconcentración: “es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservando la relación de jerarquía entre ambos, por lo que el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada”.<sup>36</sup>

Como ejemplos de organismos desconcentrados tenemos: el Archivo General de la Nación, subordinado a la Secretaría de Gobernación, Radio Educación de la Secretaría de Educación Pública, El Centro de Ahorro Energético de la Secretaría de Energía, entre otros.

---

<sup>34</sup> MARTINEZ, MORALES, Rafael I., *Diccionario Jurídico Harla, Vol. 3 Derecho Administrativo*, Ed. Harla, México, D.F., 1996, pág. 70.

<sup>35</sup> GALINDO, CAMACHO, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, Ed. Porrúa, México, D.F., 2000, pág. 258.

<sup>36</sup> FERNANDEZ, RUIZ, Jorge, *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*, Ed. Mc Graw Hill, México, 1999, pág. 57.

## **CAPITULO 3**

# **MARCO JURÍDICO QUE REGULA ACTUALMENTE A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

## **CAPÍTULO 3 MARCO JURÍDICO QUE REGULA ACTUALMENTE A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL GOBIERNO FEDERAL**

### **3.1. Regulación actual de los Organismos Públicos Descentralizados**

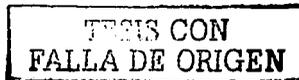
Es importante distinguir las disposiciones jurídicas que regulan la actuación y el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal, con el propósito de distinguir el ámbito de aplicación tanto de las leyes, reglamentos, circulares, acuerdos, manuales, etc., principalmente analizando diversas situaciones específicas que considero están sobre-reguladas, tales como adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, además de la contratación de obra pública.

### **3.2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La ley suprema de nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula en su artículo 90 la organización estructural que debe de guardar la Administración Pública Federal, con la finalidad de agilizar y optimizar el ejercicio de la Administración Pública y de los recursos que se requieren para llevarla al cabo, es así que los Organismos Públicos Descentralizados forman parte de ésta estructura al ser considerados como entidades paraestatales.

Este artículo 90 a la letra establece: " La administración pública federal será centralizada y **paraestatal** conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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



Cabe hacer mención nuevamente, de que en nuestro país el único Departamento Administrativo que existía era el Departamento del Distrito Federal, pero ha desaparecido en razón de que el anteriormente llamado regente de la ciudad ahora jefe de gobierno del Distrito Federal ya no es nombrado por el presidente de la República, sino mediante elección directa, por lo que considero es importante eliminar de los preceptos constitucionales la mención de figuras inexistentes, ya que éstas provocan confusión a las personas que no son expertas en el manejo de dichos preceptos.

### **3.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

Esta ley es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se analizo en el punto anterior, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

La misma establece en su artículo 11 que “las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, 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 a los demás que se relacionen con la administración pública”.

#### **3.3.1. Autonomía de Gestión**

Ahora bien, es importante distinguir en que consiste la autonomía de gestión con la finalidad de dejar claras las facultades que les otorga la citada ley a los Organismos Públicos Descentralizados.

Según el Diccionario de la Real Academia Española Autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras

entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.<sup>37</sup>

Rafael I. Martínez Morales dice que: "La autonomía implica la ausencia de liga jerárquica con otros órganos públicos; se da como característica de la descentralización administrativa y demás paraestatales, de los estados miembros de la federación y de los municipios. En la desconcentración, sólo es de índole técnica u operativa".<sup>38</sup>

Sin embargo y a pesar de no estar jerárquicamente subordinados al ejecutivo, los organismos descentralizados se encuentran sectorizados con la finalidad de promover los programas necesarios para el mejor desempeño de la función administrativa, ya que sería imposible para el jefe del Ejecutivo atender al gran número de entidades existentes, ya que si bien han sido creadas para auxiliarlo, el tiempo que le requiriesen de atención no le permitiría atender otros asuntos.

A cada coordinadora de sector le corresponden según el artículo 2º del "Acuerdo por el que las entidades de la administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores" las siguientes actividades:

- 1.- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este acuerdo agrupa en el sector correspondiente, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 2.- Orientar y coordinar la planeación, promulgación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo.
- 3.- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los proyectos y programas de actividades de las entidades...
- 4.- Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo...
- 5.- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación...<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Diccionario Enciclopédico, *Océano Uno Color*, Grupo Editorial Océano, Barcelona, España, 1995.

<sup>38</sup> MARTÍNEZ, MORALES, Rafael I., *Diccionario Jurídico Temático, Vol. 3 Derecho Administrativo*, Ed. Harla, México, 1997, pág. 17.

<sup>39</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1977 y modificado por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 10 de abril de 1978 y 27 de febrero de 1980

Se llama gestión a “Hacer diligencias para lograr un negocio o un fin”.<sup>40</sup> Entonces la autonomía de gestión es la facultad de los Organismos Públicos Descentralizados de realizar las diligencias que consideren necesarias para obtener un fin específico.

### 3.3.2. Soberanía.

Soberanía es un término que se presta a erróneas interpretaciones y que en un momento determinado se puede confundir con el término de autonomía, por lo que es necesario citar este concepto.

“Desde el punto de vista político, la definición de soberanía se refiere a la independencia política del Estado en su actividad interior y su política exterior, que no admite la injerencia extranjera.”<sup>41</sup>

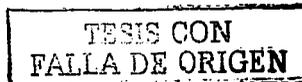
Así mismo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 39 que: “ La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Ahora bien es comprensible que el término de soberanía se refiere a una facultad del Estado en dos aspectos principales:

- a) el interno: el Estado ejerce su autoridad sobre las personas y cosas que se encuentran en su territorio mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, económico y jurídico, y
- b) el externo: que se refiere a la independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con otros Estados.

<sup>40</sup> Diccionario Enciclopédico, *Océano Uno Color*, Grupo Editorial Océano, Barcelona, España, 1995.

<sup>41</sup> GONZALEZ, FELIX, Miguel Angel, et. al., *Inmunidad y Soberanía*, Editado por la Dirección Corporativa de Administración Gerencia Jurídica de PEMEX, México, 1999, pág. 17-19.



### **3.4. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990 y aborda aspectos interesantes en lo relativo a la desregulación.

Este reglamento menciona dentro de sus considerandos lo indispensable que resulta “fortalecer los órganos de gobierno, consolidar la **autonomía de gestión** de las entidades.....” además de que es necesario “avanzar en la **desregulación** de las actividades paraestatales y en la simplificación del orden jurídico que las rige...”, ya que el reglamento tiene por objeto el perfeccionamiento de la Ley, sin embargo particulariza diversas situaciones que pueden significar confusiones e incremento de tramites administrativos que se configuran finalmente como barreras al ejercicio de la administración pública.

Ya que el propósito fundamental de un Reglamento es desarrollar los preceptos contenidos en la Ley, entonces si tenemos una Ley ineficaz el Reglamento derivara en igual circunstancia por lo que aparte de mejorar el marco jurídico regulatorio se debe disminuir, logrando un avance significativo en materia desregulatoria.

### **3.5. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**

El artículo primero de esta ley prevé lo siguiente: “La presente ley es de orden público y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen:

... IV.- Los Organismos Descentralizados;...”

Por lo tanto es una Ley a la que esta sujeta la actuación de los **Organismos Públicos Descentralizados**.

Dentro de lo establecido en el artículo 3º de la ley se considerarán como adquisiciones, arrendamientos o servicios los siguientes:

1.- Las adquisiciones y los arrendamientos de bienes muebles;

- 2.- Las adquisiciones de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo con lo pactado en los contratos de obras;
- 3.- Las adquisiciones de bienes muebles que incluyan la instalación, por parte del proveedor, en inmuebles de las dependencias y entidades, cuando su precio sea superior al de su instalación;
- 4.- La contratación de los servicios relativos a bienes muebles que se encuentren incorporados o adheridos a inmuebles, cuyo mantenimiento no implique modificación alguna al propio inmueble, y sea prestado por persona cuya actividad comercial corresponda al servicio requerido;
- 5.- La reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles; maquila; seguros; transportación de bienes muebles o personas, y contratación de servicios de limpieza o vigilancia;
- 6.- La contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles;
- 7.- La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios, y
- 8.- En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales.

Este ordenamiento en su artículo 6° limita ya la actuación de los Organismos Descentralizados en cuanto a la facultad de autonomía de gestión que les otorga la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ya que dice que éstos organismos deberán sujetarse al Presupuesto de Egresos de la Federación y a lo previsto en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables en lo que se refiere al gasto que efectuarán en materia de adquisiciones arrendamientos y servicios.

Esto se comprende tomando en cuenta que no todos los Organismos Públicos Descentralizados generan recursos propios y están por lo tanto sujetos al Presupuesto que les otorga el gobierno federal, sin embargo es importante notar que la autonomía de gestión de la que supuestamente disfrutan se ve limitada al ser sujeto de éstas disposiciones, en el capítulo 4° de este trabajo de investigación se propondrán alternativas para dar mayor libertad a los organismos que tienen una actividad empresarial y que aún generando sus propios recursos están sujetos a éstas disposiciones.

Ahora bien después de tener claro lo que la ley considera como adquisiciones, arrendamientos o servicios es importante distinguir las distintas maneras en que las anteriores pueden llevarse a cabo, así como los requisitos y limitaciones.

La propia ley dispone que el titular de la entidad es el responsable en materia de adquisiciones arrendamientos y servicios de instrumentar las acciones necesarias para promover que en el cumplimiento de la ley se observen criterios que promuevan la descentralización y el desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la delegación de facultades, sin embargo es difícil lograr tales propósitos debido a que la misma ley establece restricciones a los mismos titulares de las entidades.

### **3.5.1. Arrendamiento de Bienes Muebles**

En cuanto al arrendamiento de bienes muebles los Organismos Descentralizados anterior a la celebración de un contrato de esta materia, deben de realizar un estudio de factibilidad con la consideración de adquirir el bien, para manejar la opción de compra dentro del mismo contrato, de hacerlo así esta opción se deberá ejercer invariablemente (art. 12 LAAYSSP).

“Así observamos como la Administración Pública realiza un sinnúmero de operaciones contractuales de compraventa de muebles o de inmuebles, de arrendamiento de todo tipo de bienes; de servicios técnicos, artísticos, científicos y,

en general, de tipo profesional; o bien de transporte; de suministro de energía eléctrica, etcétera".<sup>42</sup>

Sin embargo esta me parece una medida un tanto precipitada porque es muy probable que las condiciones que prevalecían al momento de arrendar el inmueble se modifiquen, así mismo es probable que los intereses de la entidad al momento de terminar la vigencia del contrato de arrendamiento no sean los mismos, o en determinado momento no exista el presupuesto necesario para la adquisición del bien mueble.

### **3.5.2. ¿A quienes corresponde la planeación, programación y presupuestación de las adquisiciones, arrendamientos o servicios?**

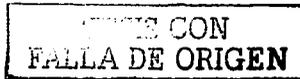
Es importante saber en que se basa la entidad para la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, en primer lugar la entidad debe de contar con un presupuesto, el cual le será asignado a través del Presupuesto de Egresos de la Federación o de las entidades respectivas, tal como lo establece el artículo 18 fracción II de la multicitada ley.

Ahora bien, al tener una base que le permite conocer el monto que le fue asignado, entonces puede planear de acuerdo a sus necesidades los rubros en que ha de invertir tal presupuesto, para esto debe apegarse a los objetivos y prioridades que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo además de lo establecido por los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, así como lo establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en la fracción I del art. 18.

#### **3.5.2.1. Programa anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios**

Las entidades deben de elaborar un programa anual de adquisiciones arrendamientos y servicios con la finalidad de tener un manejo eficiente de los

<sup>42</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, op. cit. págs. 1-2.



recursos que le son asignados en el presupuesto, además de satisfacer sus necesidades más importantes, también deben de incluir los programas que abarquen más de un ejercicio presupuestal, para esto debe de considerarse lo siguiente:

- 1.- Las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones;
- 2.- Los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; este rubro es por demás importante ya que de una buena planeación de tales objetivos depende la eficacia en el ejercicio de la administración pública, además de la propia existencia de la entidad;
- 3.- La calendarización física y financiera de los recursos necesarios; para estar apegado a la normatividad que tan celosamente vigila la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es muy importante contar con los recursos financieros en las fechas programadas, así se entiende que la entidad no puede contratar un servicio o adquirir un bien si no cuenta con los recursos en ese momento, es decir no se pueden adelantar ni retrasar los tiempos;
- 4.- Las unidades responsables de su instrumentación;
- 5.- Los programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones, así como, en su caso, aquellos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización, incluyendo los que habrán de sujetarse a procesos productivos;
- 6.- La existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones;
- 7.- Las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización o, a falta de éstas, las normas internacionales;
- 8.- Los requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles a su cargo, y
- 9.- Las demás previsiones que deban tomarse en cuenta según la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos y servicios.

No todas las entidades realizan actividades empresariales o productivas por lo que establecen los numerales 5, 6 y 7 del art. 20 de la ley bien estarían reservados para aquellas que si las realizan.

Es importante señalar que este programa se debe poner a disposición de la Secretaría de Economía a más tardar el 31 de marzo de cada año. y que solo tiene carácter de informativo por lo que no obliga a la entidad a cumplir con los contratos que ahí prevé, además de que podrá modificarlo sin ninguna responsabilidad.

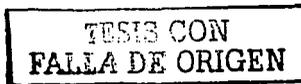
Aunque la Secretaría de Economía puede requerir a la entidad información sobre las modificaciones realizadas, esta información solo se requiere para efectos informativos.

### **3.5.2.2. Contratación de Servicios de Consultorías, Asesorías, Estudios e Investigaciones**

Cuando una entidad necesita contratar servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones debe de verificar que en sus archivos, o en los archivos de la coordinadora de su sector, existen trabajos sobre la materia de que se trate, siempre y cuando cumpla con los requerimientos, entonces la contratación no se llevará al cabo, a excepción de aquellos trabajos que sean necesarios para actualizarse, adecuarse o complementar a los existentes (art. 19 LAAYSSP).

Esta es una medida acertada ya que previene un gasto innecesario y por consecuencia un mejor aprovechamiento de los recursos que se les asignan a las entidades a través del presupuesto de egresos.

Sin embargo es necesario que exista un archivo común de los organismos públicos descentralizados que contengan este tipo de trabajos, para facilitar su búsqueda y utilización, ya que tal vez dos organismos que realizan actividades con fines completamente distintos necesitan la misma consultoría o asesoría para el mejor desempeño de sus funciones.



Es necesario distinguir acertadamente las causas que hagan obsoleta la aplicación de trabajos anteriores, ya que las situaciones tienden a variar en consecuencia de la dinámica social.

### **3.5.2.3. De los comités de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios**

Según lo establece el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, las entidades deberán de establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios los cuales tendrán las siguientes funciones:

- 1.- Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios;
- 2.- Dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41 de la misma ley;
- 3.- Proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones arrendamientos y servicios;
- 4.- Analizar trimestralmente el informe de la conclusión de los casos dictaminados conforme a la fracción II anterior, así como de las licitaciones públicas que se realicen y, los resultados generales de las adquisiciones arrendamientos y servicios y, en su caso, recomendar las medidas necesarias para evitar el probable incumplimiento de alguna disposición jurídica o administrativa;
- 5.- Analizar exclusivamente para su opinión, cuando se le solicite, los dictámenes y fallos emitidos por los servidores públicos responsables de ello;
- 6.- Autorizar justificadamente la creación de subcomités, así como aprobar su integración y funcionamiento;
- 7.- Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité;
- 8.- Autorizar los casos de reducción del plazo para la presentación y apertura de proposiciones en licitaciones públicas y;
- 9.- Coadyuvar al cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables.

Así mismo se deberían de responsabilizar de investigar a fondo a los proveedores con los que se va a contratar, para tener plena certeza de que efectivamente tal y como aparentarán en el procedimiento de licitación, invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, disponen de los medios técnicos, financieros y humanos para cumplir en tiempo y forma con el objeto del contrato. Resultando de ello la autorización justificada de un subcomité que se encargue de dicha investigación.

### **3.6. Procedimientos de contratación**

El artículo 26 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público enumera los procedimientos de contratación que pueden llevar a cabo las dependencias y entidades, que son las siguientes:

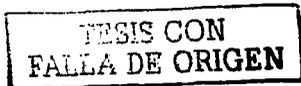
- 1.- Licitación Pública;
- 2.- Invitación a cuando menos tres personas, o
- 3.- Adjudicación directa.

Este mismo artículo establece que deben de prevalecer las mismas condiciones para todos los participantes, en cuanto al tiempo, lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías; por lo que deben de proporcionar a los interesados igual acceso a la información relacionada con los procedimientos señalados anteriormente, con la finalidad de no favorecer a algún participante

#### **3.6.1. Licitación**

Licitación deriva de la voz latina *licitacione*, que es un ablativo de *licitatio-onis*, que significa "venta en subasta", y de acuerdo con el segundo, consiste en la acción de licitar, verbo transitivo que quiere decir "ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda".

Es importante distinguir el significado de las palabras "licitante" y "licitador", el jurista argentino Miguel S. Marienhoff distingue dichos términos y aclara que: "La



Real Academia Española distingue entre ambos vocablos y da la acertada solución. Según ella licitante significa que licita, y es el participio activo de licitar; en cambio, licitador es el que licita. En una licitación pública, licita el Estado (o sus organismos), y los que licitan son los oferentes (personas individuales o jurídicas)...”<sup>43</sup>

Entonces licitante es el Estado o sus organismos y licitador es el oferente que hace la oferta.

“La licitación, en el campo del derecho administrativo, es considerada como un procedimiento administrativo por el cual la Administración Pública elige como cocontratante a la persona, física o jurídica, que ofrece las condiciones más convenientes para el Estado”.<sup>44</sup>

Existen los siguientes principios jurídicos de la licitación de acuerdo con Luis Humberto Delgado Gutierrez y Manuel Lucero Espinosa mismos que consideran que la ausencia de cualquiera de ellos vicia el procedimiento licitatorio de nulidad:

**Concurrencia:** El principio de concurrencia asegura a la Administración Pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual le permite tener una más amplia selección, y estar en la posibilidad de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Por tal motivo, la publicación de la convocatoria debe realizarse con toda oportunidad en los diarios o gacetas oficiales, así como en los diarios privados de mayor circulación, a fin de que los interesados tengan pleno conocimiento del llamado de la Administración Pública.

**Igualdad:** La igualdad constituye uno de los principios más importantes de la licitación pública, pues con base en ella se asienta la moralidad administrativa que debe regir el procedimiento licitatorio.

En efecto, si la licitación se basa en la competencia de varias propuestas presentadas, para que la Administración Pública pueda seleccionar la más conveniente, la igualdad se manifiesta en el sentido de que sólo es posible una real confrontación entre los oferentes cuando éstos

---

<sup>43</sup> MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-A*, Argentina, pág. 225-226.

se encuentran colocados en igualdad de condiciones, sin que existan discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en perjuicio de otros...

**Publicidad;** El principio de publicidad implica la posibilidad de que los interesados conozcan de todo lo relativo acerca de la licitación correspondiente desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas...

**Oposición o contradicción;** El principio de oposición o contradicción deriva a su vez del principio de debido proceso, previsto en el artículo 14 constitucional, el cual implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y a su vez, para defender la propia, frente a las impugnaciones de otros...<sup>45</sup>

Es innegable que el procedimiento de licitación debe reunir los requisitos anteriores para provocar la igualdad de circunstancias para los participantes en el mismo.

Tampoco se puede negar que a pesar de que el procedimiento en teoría resulta eficaz, en ocasiones éste se ve contaminado con corruptelas de los funcionarios públicos que intervienen en el procedimiento, por lo que se debe de conseguir que los funcionarios cumplan con requisitos para ocupar sus cargos, como lo he señalado en repetidas ocasiones calidad moral y espíritu de servicio.

La Administración Pública no debe ser vista como una oportunidad de obtener provechos personales a través de medios ilícitos en perjuicio de la sociedad.

#### **3.6.1.1. Licitación Pública**

El propósito de la licitación pública es que la Administración Pública elija como cocontratante a la persona, física o moral, que ofrezca las condiciones más convenientes para el Estado, sin embargo cabe aclarar que no siempre la oferta de precio más baja es la mejor, ya que el proveedor del bien o servicio puede bajar sus

---

<sup>44</sup> DELGADILLO, GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op.cit., pág. 322.

<sup>45</sup> LUCERO ESPINOSA Manuel y DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto, op. cit. págs. 325-327.

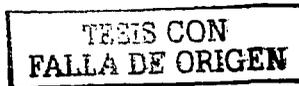
costos para resultar favorecido con la contratación, pero en un determinado caso no contar con los elementos técnicos y humanos suficientes para cumplir con el objeto del contrato.

Cabe mencionar que este es un grave problema que se presenta con diversas personas físicas o morales que resultan favorecidas en una licitación por alguna entidad, en el concurso de licitación cumplen con los requisitos necesarios para ser favorecidos, sin embargo a la hora de realizar el objeto del contrato incumplen por diversas circunstancias, por lo tanto considero que es necesario que las diversas entidades de la Administración Pública Federal realicen una investigación adecuada de las personas con las que contrata, tales como pedir antecedentes de trabajos anteriores, además de realizar visitas al domicilio proporcionado por dichas personas a fin de tener una imagen clara de ellas, para lo mismo se podría crear una comisión encargada de tal análisis.

Si bien es cierto que existe un directorio de proveedores y contratistas de la Administración Pública, también lo es que en algunas ocasiones dichas empresas no cuentan con los medios y recursos técnicos, humanos y financieros para llevar a buen término el objeto del contrato, por lo que se retrasa el cumplimiento de los mismos, en este sentido existen pronunciamientos como el siguiente de Manuel Lucero Espinosa:

El régimen de competencia de la licitación bajo un nivel de igualdad de condiciones para los oferentes, permitirá a la Administración Pública conocer cuál es el mejor precio que se le ofrece. Sin embargo como se ha dicho, el mejor precio, aun cuando pudiera representar un beneficio para las finanzas públicas, no asegura al Estado que sea la oferta más conveniente, en cuanto puede ocasionar muchos problemas, bien sea que, por ejemplo, tratándose de obras públicas, éstas se vean paralizadas por falta de recursos económicos, o bien que respecto del suministro de bienes, éstos se surtan de mala calidad, lo que se traduciría al final en mayor costo para la Administración <sup>40</sup>

<sup>40</sup> LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. cit. pág. 11.



#### **3.6.1.1.1. Licitación Pública Nacional**

La fracción I del artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público hace referencia a las licitaciones públicas nacionales, se considerarán así: cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional, el que será determinado tomando en cuenta el costo de producción del bien, que significa todos los costos menos la promoción de ventas, comercialización, regalías y embarque, así como los costos financieros.

La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general, establecerá los casos de excepción correspondientes a dichos requisitos, así como un procedimiento expedito para determinar el grado de contenido nacional de los bienes que se oferten, para lo cual tomarán en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, lo que me parece un obstáculo innecesario ya que el confrontar la opinión propia con la de dichas dependencias en lugar de aclarar el panorama en cuanto a dicho procedimiento se puede entorpecer.

La Secretaría de Economía tendrá la facultad de realizar visitas para certificar que los bienes cumplen con los requisitos necesarios para considerarse nacionales.

#### **3.6.1.1.2. Licitación Pública Internacional**

Se considerarán internacionales cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera y los bienes que se van a adquirir sean de origen nacional o extranjero, sin embargo la fracción II del artículo 28 de la Ley citada anteriormente prevé los casos en que se podrán llevar a cabo las licitaciones internacionales y que son:

1.- Cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los tratados;

- 2.- Cuando previa investigación de mercado que realice la entidad convocante, no exista proveedor nacional para los bienes o servicios requeridos en calidad y cantidad o sea conveniente por razones de precio;
- 3.- Cuando se hubiera realizado una de carácter nacional sin propuestas, o las propuestas no reúnan los requisitos de la fracción I de este artículo;
- 4.- Cuando así se estipule para las contrataciones financiadas con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval.

En el supuesto de la licitación internacional la Secretaría de Economía estará facultada para publicar en el Diario Oficial de la Federación los casos en que los participantes deban manifestar ante la convocante (dependencia o entidad) que los precios que presentan en su propuesta económica no se cotizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de discriminación de precios o subsidios y además podrá negar la participación a extranjeros en licitaciones internacionales, cuando el país del que sean nacionales no tenga celebrado un tratado con nuestro país y aquel no conceda un trato recíproco a los licitantes, proveedores de bienes o servicios mexicanos.

Además es de vital importancia conocer el aspecto referente al pago de impuestos con el propósito de evitar la doble tributación.

### **3.6.2. Invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa**

Así mismo el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público prevé los casos en que se podrán adjudicar los contratos mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, este procedimiento deberá estar fundado y motivado, basándose en los principios de eficacia, economía, eficiencia, honradez e imparcialidad, se debe de invitar a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata además de los recursos técnicos y humanos necesarios para el cumplimiento del contrato.

La contratación directa es un procedimiento que realiza la Administración Pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona, física o jurídica, para que contraten sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno.

...

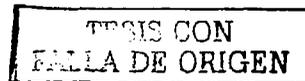
En la contratación directa, como sistema restrictivo, la selección del cocontratante no debe hacerse de manera caprichosa sino que la Administración Pública debe elegir de una manera razonada, a la persona que considere más idónea y capaz para cumplir con la contratación respectiva. Por ello, debe efectuarse con gran cuidado, ya que, como se ha señalado, la Administración en ejercicio de sus facultades debe velar por los intereses públicos, ya que una contratación mal efectuada puede perjudicar esos intereses.<sup>47</sup>

Considero que la adjudicación directa es un procedimiento de contratación que reviste singular importancia, sobre todo porque en ocasiones se tiene que contratar o arrendar un bien o servicio que resulta ser exclusivo de un proveedor, por lo que resultaría por demás ineficiente y engorroso llevar a cabo el procedimiento de licitación.

Es indispensable que para satisfacer las necesidades de la entidad se realicen estudios de mercado para verificar la necesidad de contratar mediante adjudicación directa, aún cuando se cuente con un catálogo de proveedores que ofrezcan el mismo bien o servicio, se puede ahorrar tiempo y dinero al evitar el procedimiento de licitación.

### **3.6.2.1. Supuestos de excepción a la licitación pública**

Existe gran diversidad de supuestos para evitar todo el problemático procedimiento de licitación pública y adjudicar por invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa para la contratación de bienes o servicios por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública, siempre bajo su responsabilidad, estos supuestos los enumera el artículo 41 de la Ley y son cuando:



1.- El contrato solo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos; aunque en ocasiones existen diversas empresas que sólo son distribuidoras, por lo que es necesario y desgastante realizar una licitación aún cuando se tiene conocimiento de tal circunstancia;

2.- Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de una región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;

3.- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;

4.- Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad interior de la Nación;

5.- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

6.- Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento; pero tal supuesto no garantiza que dicha propuesta sea confiable, mientras que no exista una comisión encargada de estudiar los antecedentes del licitante,

7.- Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas; en este supuesto se debe de analizar y estudiar la necesidad de realizar una licitación internacional ya que tal vez no existen proveedores nacionales, o en su caso estudiar

---

<sup>47</sup> DELGADILLO, GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op.cit., pág. 340.

las condiciones imperantes en el mercado para contratar con la persona física o moral adecuada;

8.- Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;

9.- Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

10.- Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;

11.- Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;

12.- Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;

13.- Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

14.- Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir la utilización de más de un especialista o técnico;

15.- Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

**16.- El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda;**

**17.- Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad; o**

**18.- Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.**

Así mismo el artículo 42 de la citada ley establece sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, se puede evitar el procedimiento de licitación mediante invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa cuando el importe de la adquisición, arrendamiento o servicio no exceda del monto establecido como máximo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, dichos montos no deben ser fraccionados para quedar comprendidos en éste supuesto.

Además se deberán invitar personas que realicen actividades comerciales o profesionales, relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

En caso de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas se hayan declarado desiertos, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato, debiendo informar al comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios cuando los anteriores procedimientos hubiesen sido autorizados por el mismo.

Es importante destacar que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, busca eficientar el ejercicio de la Administración Pública al establecer las figuras anteriores, buscando además evitar la corrupción de los

servidores públicos, sin embargo también estas figuras abren puertas que servidores faltos de ética aprovechan para favorecer a algún proveedor y obtener beneficios económicos adicionales y turbios.

Por lo que este renglón, requiere de especial atención, ya que no debe pasar desapercibida la actuación corrupta de algunos funcionarios sobre los que deben recaer invariablemente las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **3.7. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

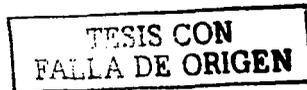
La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas del 20 de noviembre de 1999, tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación y presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen los Organismos Públicos Descentralizados.

Por lo que es importante distinguir lo que es una obra pública y un servicio relacionado con las mismas, en este sentido la propia ley lo distingue en sus artículos 3° y 4° respectivamente.

#### **3.7.1. Obra Pública**

Se consideran obras públicas según lo estipulado en el artículo 3° de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas a los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así mismo, quedan comprendidos dentro de las obras públicas los siguientes conceptos:

- I.- El mantenimiento y la restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble;
- II.- Los trabajos de exploración, geotécnica, localización y perforación que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos petroleros y gas que se encuentren en el subsuelo y la plataforma marina;



III.- Los proyectos integrales o llave en mano, en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;

IV.- Los trabajos de exploración, localización y perforación distintos a los de extracción de petróleo y gas; mejoramiento del suelo y subsuelo; desmontes; extracción y aquellos similares, que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo;

V.- Instalación de islas artificiales y plataformas utilizadas directa o indirectamente en la explotación de recursos naturales;

VI.- Los trabajos de infraestructura agropecuaria;

VII.- La instalación, montaje, colocación o aplicación, incluyendo las pruebas de operación de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten; y

VIII.- Todos aquellos de naturaleza análoga.

Rafael Bielsa señala que obra pública es “toda construcción integral y reparación realizada sea por la Administración Pública, directamente, sea por contratistas, o bien por concesionarios, sobre cosas (inmuebles o muebles) directa o indirectamente afectados al uso público”.<sup>48</sup>

García Oviedo refiere que “son Obras Públicas, las ejecutadas por un organismo administrativo por su encargo con un fin inmediato de utilidad pública”.<sup>49</sup>

Entonces, desde mi particular punto de vista Obra Pública son todos aquellos actos realizados por la Administración Pública por si misma o por interpósita persona, tendientes a crear o mejorar la infraestructura de la primera, para cumplir con la satisfacción del interés colectivo.

---

<sup>48</sup> Citado por LUCERO ESPINOSA Manuel, *La Licitación Pública*. Editorial Porrúa. México, 2000, pág. 43.

<sup>49</sup> Idem.

### **3.7.2. Servicios Relacionados con las Obras Públicas**

Según el artículo 4º de la Ley se consideran como Servicios Relacionados con las Obras Públicas los siguientes:

1.- Se consideran como servicios relacionados con las obras públicas, los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto de ingeniería básica, estructural, de instalaciones, de infraestructura, industrial, electromecánica y de cualquier otra especialidad de la ingeniería que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

2.- La planeación y el diseño, incluyendo los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbano, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño, la arquitectura y el urbanismo, que se requiera para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública;

3.- Los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geotécnica, geofísica, geotermia, oceanografía, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito;

4.- Los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones;

5.- Los trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnica, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro documento o trabajo para la adjudicación del trabajo de obra correspondiente;

6.- Los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regula esta Ley;

7.- Los dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnicas normativas, y estudios aplicables a las materias que regula la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas;

8.- Los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble;

9.- Los estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología entre otros, y

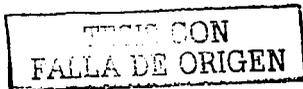
10.- Todos aquellos de naturaleza análoga.

Es de esperarse que el gasto destinado a obra pública está regulado por otras disposiciones, al igual que el gasto destinado a la contratación de servicios, por tanto aunque la entidad cuente con presupuesto propio debe sujetarse a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos, además de lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones que en un momento determinado le sean aplicables.

Los procedimientos de contratación y ejecución de obra pública deben ser realizados exclusivamente por las entidades, por lo que bajo ninguna circunstancia podrán contratar servicios para que a su nombre se realicen dichos procedimientos.

En esta materia en la cotidianidad las entidades se topan con muchos problemas, principalmente cuando el contratista no cumple en tiempo y forma con el objeto del contrato, por lo que el comité de obra pública debe investigar al contratista y verificar que cuente con los medios suficientes para cumplir con la realización de obra pública.

Ya que en teoría el contratista puede ampararse a través del procedimiento de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa las mejores condiciones económicas para llevar a cabo la obra, pero la entidad sin haber investigado anteriormente al contratista no tiene la certeza de que así sea, ya que lo que se maneja en los procedimientos de contratación citados son solo



propuestas plasmadas en un papel, por lo mismo no se garantiza que la propuesta económica más baja sea la mejor opción.

### **3.8. Procedimientos de contratación de Obra Pública**

Al igual que en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en cuestión de obra pública según lo señala el artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas las entidades podrán contratar, mediante los procedimientos de contratación siguientes:

- I.- Licitación Pública;
- II.- Invitación a cuando menos tres personas;
- III.- Adjudicación directa.

Las condiciones para los participantes en los procedimientos anteriores de contratación deberán sujetarse a circunstancias de igualdad con la finalidad de evitar preferencia por algún participante.

Lo mismo obliga a los participantes a mejorar considerablemente sus propuestas, ya que a cualquier empresa con afán de crecimiento y desarrollo le resulta atractivo tener negocios con la Administración Pública por el renombre que les genera.

#### **3.8.1. Licitación Pública Nacional e Internacional**

Cabe hacer mención que los supuestos para realizar la contratación de obra pública mediante licitación nacional e internacional son los mismos previstos para la adquisición, arrendamientos y servicios del sector público, estos supuestos se encuentran contemplados en el artículo 30 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, aunque en este caso en lugar de hablar de un proveedor como en materia de adquisiciones la figura es la de contratista.

### **3.8.2. Supuestos de excepción a la Licitación Pública en la contratación de Obra Pública**

Según lo establece el artículo 41 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las entidades bajo su responsabilidad podrán optar por no llevar a cabo la contratación de obra pública mediante licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, esta resolución debe fundarse y motivarse acorde con las circunstancias que concurren en cada caso, tomando en cuenta los criterios de economía, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, todo esto deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos.

Es importante recalcar que la invitación debe hacerse a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos a ejecutar, aunque esto parece demasiado subjetivo ya que las entidades constantemente tienen problemas por el incumplimiento de sus proveedores o de sus contratistas, por lo que hago mención nuevamente de la necesidad de crear un subcomité que se dedique a estudiar la seriedad de sus proveedores y contratistas, ya que cualquiera puede ofrecer condiciones favorables tanto por medio del procedimiento de licitación pública como por los de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, sin embargo no es lo mismo ofrecer que cumplir, ya que aunque se comprometen y aseguran contar con los elementos técnicos, financieros y humanos suficientes para el cumplimiento del contrato en realidad no cuentan con ellos, lo que provoca que se vicie el objeto de los organismos públicos descentralizados, ya que en un momento dado las infraestructura derivada de la obra pública es de vital importancia para optimizar su funcionamiento.

El artículo 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece los casos en que las entidades podrán contratar obras públicas y

**servicios relacionados con las mismas, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de licitación pública, mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, en los siguientes supuestos:**

**I.- El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;**

**II.- Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;**

**III.- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;**

**IV.- Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, sean necesarias para garantizar la seguridad interior de la Nación o comprometan información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;**

**V.- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;**

**VI.- Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;**

**VII.- Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas;**

**VIII.- Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución;**

IX.- Se trate de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales;

X.- Se trate de servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico, o

XI.- Se acepte la ejecución de los trabajos a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

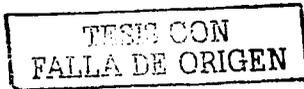
Como en la licitación, se trata de que la Administración Pública obtenga los máximos beneficios al contratar por invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, por lo que se debe de contratar con quien ofrezca las mejores condiciones.

En el supuesto de la fracción IX transcrita anteriormente considero que es una buena opción para generar empleos que beneficien a parte de la población marginada y de escasos recursos en nuestro país, aún cuando solo les signifique ingresos temporales.

Recordemos como ejemplo de la importancia que significa la obra pública en la activación de la economía, ya que durante la gran depresión de 1929, en los Estados Unidos se contrataba gente que abriera zanjas y después a gente que las cerrara, y aunque no significaba crear estructura, es antecedente anecdótico de la importancia de la obra pública.

### **3.9. Programa anual de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

A más tardar el 31 de marzo de cada año las entidades pondrán a disposición de los interesados y remitirán a la Secretaría de Economía, su programa anual de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, con excepción de la información que se considere confidencial, éste programa sólo tendrá carácter de informativo y



no implica ningún compromiso de contratación y el mismo podrá ser modificado, adicionado, suspendido o cancelado sin responsabilidad alguna para la entidad.

Sin embargo la Secretaría de Economía esta facultada para requerirles información respecto de las modificaciones para efectos informativos, además tendrá facultad de integrar y difundir los programas anuales de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

### **3.10. Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

Aún cuando las entidades cuenten con recursos autogenerados están sujetas a la autorización global o específica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, conforme a los cuales deberán elaborarse los programas de ejecución y pagos correspondientes, en algunos casos se podrá exceptuar tal autorización, aunque la Ley no especifica en que casos.

Por lo que se debería de exceptuar de tal autorización a los organismos públicos descentralizados que generan sus propios recursos, aunque esto no debe de implicar que estén exentos de justificar los programas de ejecución y pagos de su presupuesto y de sus recursos autogenerados.

Ya que desafortunadamente tampoco se pueden dejar manos libres para el manejo de los recursos excedentes, ya que el funcionario público esta expuesto a caer en la tentación de llevar a cabo malos manejos en pro del beneficio personal, y aunque no sea necesaria la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ejercerlos, si será necesario que se informe detalladamente el destino de dichos recursos.

### **3.11. Comité de Obras Públicas**

Los órganos de gobierno de las entidades podrán establecer comités de obras públicas, cuando sea meritorio en razón de la cantidad de obras públicas y servicios

relacionados con las mismas que realicen. Estos comités tendrán las siguientes funciones:

- 1.- Revisar los programas y presupuestos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes;
- 2.- Proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como de autorizar los supuestos no previstos en éstos, sometiéndolas a consideración del órgano de gobierno de la entidad;
- 3.- Dictaminar, previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- 4.- Autorizar, cuando se justifique, la creación de subcomités de obras públicas, así como aprobar la integración y funcionamiento de los mismos,
- 5.- Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, conforme a las bases que expida la contraloría.

### **3.12. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003**

La Ley de Ingresos de la Federación tiene como finalidad la captación de recursos económicos estableciendo las cantidades que habrá de recaudar la hacienda pública por diversos conceptos, la Ley será anual, además de que pueden existir leyes de ingresos en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, esta última será aprobada por la legislatura local.

Rafael I. Martínez Morales menciona las siguientes características o principios de la Ley de Ingresos:

- a) Anualidad. Tiene vigencia durante el año fiscal, que corresponde al año calendario;

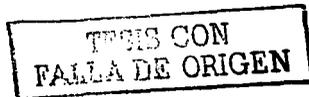
- b) No reconducción. Interpretando el art. 74, frac. IV de la constitución general de la república, no es posible que continúe en vigor la ley anterior si la nueva no ha sido aprobada, promulgada y publicada;
- c) Revalidación. De la vigencia de las leyes fiscales que establecen los distintos tributos que ha de recaudar el estado;
- d) Precisión. En virtud de que cualquier impuesto o egreso que no esté incluido en la ley no podrá ser recaudado, ya sea que la omisión sea voluntaria o involuntaria;
- e) Catalogación. Es un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia, y
- f) Previsibilidad. Ya que establece las cantidades estimadas que de cada concepto habrá de obtener la hacienda pública; ello a partir de la ley para el año de 1982, pues con anterioridad dichas cantidades sólo eran manejadas dentro de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.<sup>50</sup>

En la Ley que corresponde al ejercicio fiscal 2003 se recaudaran 1, 062, 001.4 millones de pesos, en el artículo 1º inciso B fracción VII se establecen los ingresos de organismos y empresas, mismos que ascienden a 312, 650.3 millones de pesos, siendo que Petróleos Mexicanos aporta la mayor parte con un total de 152, 127.0 millones de pesos.

Así mismo el artículo 6º de la Ley establece que " El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar las compensaciones que deban cubrir los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, por los bienes federales aportados o asignados a los mismos para su explotación, o en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban".<sup>51</sup>

Entonces en relación con lo anterior si el monto de los ingresos brutos que perciben los organismos públicos descentralizados se ven incrementados, el Ejecutivo puede fijar o modificar las compensaciones respectivas, lo que implica

<sup>50</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I., *Derecho Administrativo 3º y 4º cursos*, Editorial Harla, México 1997, pág. 84.



que aún cuando una entidad genere recursos propios en consecuencia de las actividades que desarrolla no tiene la libertad para disponer discrecionalmente de los mismos, lo que frena la reinversión de los mismos y el desarrollo de las entidades.

Además de que los montos que deben de pagar algunos organismos descentralizados y empresas paraestatales son considerablemente altos, por ejemplo en el artículo 7 de la Ley de Ingresos se establecen los montos que deberá cubrir Petróleos Mexicanos por diversos rubros:

Artículo 7º. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán obligados al pago de contribuciones y sus accesorios, de productos y de aprovechamientos, excepto el impuesto sobre la renta de acuerdo con las disposiciones que los establecen y con las reglas que al tal efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo siguiente:

I. Derecho sobre la extracción de petróleo.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción por cada región petrolera de explotación de petróleo y gas natural, aplicando la tasa del 52.3 %...

II. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios pagarán el derecho que establece esta fracción aplicando la tasa del 25.5 %...<sup>52</sup>

Ahora bien, los montos que se pagan son muy altos, y por consecuencia la economía del Estado Mexicano se basa principalmente en la extracción y comercialización del petróleo, por lo que resulta increíble que aún para realizar contratos que resulten provechosos o beneficiosos para Pemex o sea necesario invertir en obra pública, se tenga que atender a todos los requisitos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ya que la administración pública debe de contar con disposiciones legales que agilicen su gestión, por lo que es de trascendental importancia impulsar las inversiones productivas tanto de Pemex como de otros organismos públicos descentralizados que realizan actividades

---

<sup>51</sup> Ley de Ingresos de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre del 2002.

estratégicas, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, por citar algunos.

Por consecuencia es importante contar con organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales sólidas que permitan sostener la estructura administrativa del Estado, sin embargo se debe de poner especial énfasis a las aportaciones de los ciudadanos en general para no depender totalmente de las aportaciones derivadas de la industria petrolera.

### **3.13. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003**

Para Rafael I. Martínez "El presupuesto de egresos es una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del estado durante un año fiscal"<sup>52</sup>

El Presupuesto de Egresos de la Federación tiene como finalidad establecer el ejercicio, control y evaluación del Gasto Público para cada ejercicio fiscal. Las entidades deben realizar sus actividades sujetándose a los objetivos, estrategias y prioridades que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los objetivos y metas de los programas aprobados en el Presupuesto.

El Estado realiza gastos a efectos de cumplir con sus cometidos o atribuciones, los cuales lleva a cabo de conformidad con el documento legislativo que lo autoriza para ello, dicho documento es llamado presupuesto de egresos y está encaminado a satisfacer las necesidades comunes de la población; representa, por otra parte, un importante instrumento para orientar la vida económica nacional: aumento o contracción de las inversiones, generación de empleos, influencia en la atenuación o incremento de la inflación, fomento a la producción y comercialización privadas, etcétera.

En virtud de que los dineros públicos son, ante todo, peculio aportado por los gobernados el uso correcto que haga de ellos la administración debe

---

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. . op. cit. pág. 86.



ser el punto central del derecho presupuestario; de lo contrario esta disciplina carece de sentido.<sup>54</sup>

Podemos decir que el Presupuesto de Egresos es la principal disposición que emite el legislativo para controlar el gasto público, sin embargo considero que existen disposiciones expresas que frenan el desarrollo de las entidades, sobre todo de las que autogeneran sus recursos, a este respecto el artículo 13 del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2003 establece que las entidades deberán sujetarse al monto autorizado en el presupuesto para la ejecución de sus respectivos programas, salvo que se autoricen adecuaciones presupuestarias, (modificaciones a la estructura programática, siempre que no se afecte el cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados en el mismo presupuesto), asimismo, los recursos económicos que se recauden u obtengan por cualquier concepto sólo podrán ejercerlos conforme a sus presupuestos autorizados y, en su caso a través de ampliaciones a sus respectivos presupuestos. Y por otra parte el artículo 15 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003 <sup>55</sup> refleja la obligatoriedad de los organismos descentralizados de cumplir con sus obligaciones.

Este es un gran problema ya que aquellas entidades que generan recursos no tienen la libertad de reinvertirlos, la empresa pública se ve limitada ya que tiene que enfrentar estas trabas administrativas lo que reduce su capacidad de competencia ante empresas privadas que no están sujetas a este marco regulatorio, es por lo mismo de gran importancia y trascendencia buscar mecanismos que permitan a las entidades hacer uso de sus propios recursos sin permitir que se caiga en la práctica de corruptelas, ya que de lo contrario lo único que se logra es frenarlas e impedir su desarrollo con el resultado de tener empresas públicas obsoletas que en lugar de representar un desarrollo sustentable solo se tenga un atraso tecnológico y administrativo, entorpeciendo el ejercicio de la Administración Pública.

---

<sup>54</sup> Ibidem, pág. 83.

<sup>55</sup> Artículo 15. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como las dependencias y entidades, con cargo a sus presupuestos y de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones que se deriven de resoluciones emitidas por autoridad competente.

Otro claro ejemplo de regulación exagerada es la limitante para las entidades de celebrar contratos multianuales sin la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que generalmente los contratos que celebran las entidades son anuales y cada año deben de realizar licitaciones para contratar servicios, por ejemplo el servicio telefónico o el mantenimiento a los equipos de computo, se deben de revisar la cantidad de recursos utilizados cada año para publicar una licitación, tal vez resulte conveniente el realizar un contrato multianual siempre y cuando el proveedor se comprometa a prestar el servicio o realizar la obra en términos y condiciones mejores tal como lo establece el artículo 16 del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del 2003, por ejemplo aumentar el costo del servicio en relación proporcional a la tasa de inflación o un compromiso del proveedor o contratista para realizar un estudio de mercado entre otros posibles proveedores y mejorar sus propuestas económicas y técnicas para resultar favorecidos con la preferencia de la entidad, esto disminuiría además el gasto de recursos de las entidades en cuanto a la publicación de licitaciones y la pérdida de tiempos en el procedimiento de las mismas.

### **3.14. Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal**

Otra disposición de gran importancia en la vida jurídica de la Administración Pública Federal y por ende de los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal, es el Manual de Normas Presupuestarias que tiene por objeto acorde con su considerando lo siguiente:

**CONSIDERANDO.** Que conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establecen los principales lineamientos y estrategias de la hacienda pública necesaria para fortalecer las fuentes permanentes de financiamiento que coadyuven a lograr un mayor desarrollo del país, definiendo metas, tiempos, líneas de acción y recursos necesarios para lograr dicho objetivo.

**Que se debe promover la desregulación de la normatividad presupuestaria, a fin de hacer más flexible el ejercicio del gasto de las dependencias y entidades, elevando la eficiencia y eficacia del gasto público.**

**Que en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación existen regulaciones que deben incorporarse a este instrumento de forma permanente, a efecto de fortalecer y simplificar dicha normatividad presupuestaria.**

**Que se deben incorporar definiciones de la terminología presupuestaria a efecto de facilitar y precisar la aplicación de la norma para los ejecutores de gasto.**

**Que es necesario administrar el Presupuesto de Egresos de la Federación de forma más ágil y efectiva, previendo que su integración y comunicación se realicen a nivel de concepto de gasto, y únicamente se refleje su ejercicio a nivel de partida.**

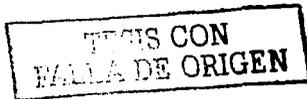
**Que a fin de transparentar y facilitar a las dependencias y entidades la administración de sus presupuestos, se deben establecer procedimientos, requisitos y plazos claros en el ejercicio de los recursos públicos.**

**Que es necesario promover la mejora regulatoria de las adecuaciones presupuestarias externas, permitiendo adelantos a subcalendarios de presupuesto que se encuentren compensados.**

**Que es conveniente estimular la generación de ingresos excedentes a efecto de garantizar a las dependencias y entidades el acceso a dichos recursos.**

**Que a efecto de evitar la duplicidad de disposiciones, se depura la normatividad en materia de servicios personales en el ámbito presupuestario, promoviendo con ello mayor agilidad y eficiencia en el ejercicio de los recursos destinados a este rubro.**

**Que se debe contar con procesos eficientes para la asignación de recursos públicos en los programas y proyectos de inversión que realizan las dependencias y entidades, los cuales deben contar con un análisis costo y beneficio elaborado con criterios uniformes; que se requiere propiciar una asignación de responsabilidades clara y eficaz en la planeación y ejecución de los programas y proyectos de inversión; y que**



es fundamental mantener informada a la sociedad sobre la evolución y los resultados obtenidos mediante las inversiones realizadas con recursos públicos.

Que es necesario agilizar y simplificar los procedimientos para celebrar compromisos que involucren recursos presupuestarios de ejercicios subsecuentes con certidumbre jurídica.

Que para otorgar mayor certidumbre y seguridad jurídica al ejecutor del gasto, deben integrarse en un solo documento las disposiciones que regulan el proceso presupuestario.<sup>50</sup>

Dentro de las disposiciones aplicables a la Administración Pública Federal Paraestatal dentro de la cual se incluye a los Organismos Públicos Descentralizados principalmente se encuentra lo que debe de contener el presupuesto de las entidades que es lo siguiente:

- 1.- El flujo de efectivo que detalle el origen de los ingresos y destino de los egresos;
- 2.- Las asignaciones a la estructura funcional-programática aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- 3.- Descripción de los objetivos y metas con base en indicadores de resultados.

Cumpliendo con lo anterior se debe de garantizar el correcto ejercicio del Presupuesto asignado, sin embargo como lo establece el considerando del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, es menester lograr la desregulación de la normatividad presupuestaria para eficientar el flujo de los recursos asignados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así como el mismo Plan señala la necesidad de que las entidades generen ingresos excedentes, para que tengan acceso a ellos, por lo que se tendría que actuar en consecuencia desregulando las disposiciones jurídicas que representan trámites administrativos innecesarios para el ejercicio de dichos recursos, a fin de eficientar su aplicación.

---

<sup>50</sup> Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 3 de septiembre de 2002, págs. 3-4.

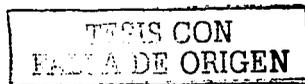
### **3.14.1. Ingresos Excedentes**

Quando las entidades obtengan ingresos en exceso a los previstos en sus presupuestos autorizados acorde con lo dispuesto en el artículo 142 del Manual deberán enterarlos en sus respectivas tesorerías .

Cabe distinguir que existen entidades de control presupuestario directo que son las señaladas en la fracción XIII del artículo 2° del Manual de Normas Presupuestarias que son los organismos públicos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como a los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea la Secretaría de Hacienda o Crédito Público o alguna entidad de las señaladas en esta fracción, que de conformidad con las disposiciones aplicables sean consideradas entidades paraestatales de la Administración Pública Federal; cuyos ingresos y egresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Y entidades de control presupuestario indirecto que son las mencionadas en el párrafo anterior pero cuyos ingresos propios no están comprendidos en la Ley de Ingresos de la Federación ni el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, salvo aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En caso de que se logren ingresos excedentes los titulares de las entidades serán directamente responsables de determinar los ingresos excedentes obtenidos y elaborar las propuestas de gasto respectivas y, con la aprobación de sus respectivos órganos de gobierno, podrán solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, autorización para ejercer los ingresos excedentes generados, mediante adecuaciones presupuestarias a sus respectivos flujos de efectivo, conforme a lo dispuesto en el



presupuesto de egresos y al procedimiento establecido en los artículos 143 y 144 de este Manual.

Un freno a la libertad de inversión o gasto de los ingresos excedentes es que solo se podrán aplicar dentro del ejercicio presupuestario en que se obtengan, con base en la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mencionada anteriormente.

### **3.14.1.1. Procedimiento de Gasto de Ingresos Excedentes de Entidades de Control Presupuestario Directo.**

El artículo 143 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal establece lo siguiente:

Art. 143. Las entidades de control presupuestario directo se sujetarán al siguiente procedimiento para realizar erogaciones adicionales con cargos a ingresos excedentes:

- I.- Deberán solicitar el dictamen de la Unidad de Política de Ingresos, a efecto de que ésta emita el oficio que reúna los requisitos a que se refiere la fracción I del artículo 49 de este Manual, considerando como fecha límite el 15 de noviembre. Para tal efecto, anexarán a la solicitud:
- a) La propuesta del flujo de efectivo de ingresos modificado, determinado por el titular de la entidad y avalado por el órgano de gobierno;
  - b) La especificación de los conceptos y/o actividades por los cuales se generaron los ingresos excedentes.

Los ingresos a que se refiere esta fracción no deberán incluir el Impuesto al Valor Agregado ni otro gravamen.

La Unidad de Política de Ingresos emitirá su resolución dentro de 5 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud que incluya los requisitos establecidos en esta fracción;

**Las entidades de control presupuestario directo son aquellas contempladas en la Ley de Ingresos de la Federación, tales como Pemex, Comisión Federal de electricidad, etc.**

**Es importante recalcar que los requisitos que establece el artículo 49 son los mismos sin embargo incluye una clasificación de los ingresos excedentes distinguiéndolos como:**

- 1.- Ingresos excedentes inherentes a las funciones de la entidad;**
- 2.- Ingresos excedentes no inherentes a las funciones de la entidad;**
- 3.- Ingresos excedentes de carácter excepcional, para lo que deberán de contar con la constancia de la Unidad de Política de Ingresos,**

**II.- Deberán presentar a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales sus solicitudes para modificar sus respectivos flujos de efectivo, considerando como fecha limite el 30 de noviembre. Para tal efecto anexarán a su solicitud:**

- a) Copia del oficio emitido por la Unidad de Política de Ingresos...**
- b) La justificación del gasto adicional, avalada por el órgano de gobierno, indicando montos, programas y metas, así como la situación del avance real, físico y financiero de los programas que se van a complementar;**
- c) La propuesta del flujo de efectivo modificado determinada por el titular de la entidad y avalada por el órgano de gobierno y**

**III.- Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales resolverán sobre las solicitudes de erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes...<sup>57</sup>**

**Ya entonces es posible constatar que aunque existan Organismos Públicos Descentralizados que funcionan de forma exitosa y generan recursos excedentes en ocasiones sin necesidad de utilizar los recursos que se le asignan mediante el Presupuesto de Egresos, es palpable que para utilizar estos recursos excedentes se encuentran con la necesidad de realizar tramites meramente administrativos y tal vez**

---

<sup>57</sup> Ibidem. págs. 68-69.

innecesarios. Por lo que deben esperar la calendarización de la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial, para el ejercicio de dichos ingresos.

### **3.14.1.2. Procedimiento de gasto de Ingresos Excedentes de Entidades de Control Presupuestario Indirecto**

Las entidades de control presupuestario indirecto se sujetarán al siguiente procedimiento para realizar erogaciones adicionales con cargos a ingresos excedentes:

Art. 144. Las entidades de control presupuestario indirecto se sujetarán al siguiente procedimiento para realizar las erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes:

I.- El titular de la entidad será responsable de determinar el monto de los ingresos obtenidos en exceso a los previstos en el respectivo flujo de efectivo aprobado. El órgano de gobierno de la entidad deberá autorizar la respectiva modificación al flujo de efectivo de ingresos;

II.- El titular de la entidad deberá informar a la Unidad de Política de Ingresos de la Subsecretaría de Ingresos, sobre los ingresos excedentes obtenidos por la entidad, anexando lo siguiente:

- a) La autorización del órgano de gobierno sobre la modificación al flujo de efectivo de ingresos de la entidad;
- b) La especificación de los conceptos y/o actividades por los cuales se generaron los ingresos excedentes.

Los ingresos a que se refiere esta fracción no deberán incluir el Impuesto al Valor Agregado ni otro gravamen.

III.- Deberán presentar sus solicitudes a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, para modificar sus respectivos flujos de efectivo, considerando como fecha límite el 30 de noviembre de cada ejercicio, anexando lo siguiente:

- a) Copia del acuse de recibo por parte de la Unidad Política de Ingresos, de la información a que se refiere la fracción II de este artículo;
- b) La justificación del gasto adicional, avalada por el órgano de gobierno, indicando montos, programas y metas, así como la



situación del avance real físico y financiero de los programas que se van a complementar;

- c) La propuesta de flujo de efectivo modificado, determinada por el titular de la entidad y avalada por el órgano de gobierno, y

IV.- Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, resolverán sobre las solicitudes de erogaciones adicionales con cargo a ingresos excedentes, conforme a lo siguiente:

- a) Deberán emitir la resolución correspondiente en un plazo máximo de 12 días hábiles, salvo en el caso previsto en el inciso c) de esta fracción;
- b) Para determinar la procedencia de la solicitud y el monto aplicable, deberán tomarse en consideración las prioridades sectoriales y el destino propuesto para las erogaciones adicionales;
- c) En el caso de ingresos excedentes por concepto de donativos y recuperación de seguros, deberán emitir la autorización correspondiente de manera automática en un plazo de 6 días hábiles.

... Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, en coordinación con la Unidad de Política y Control Presupuestario, definirán el calendario de presupuesto para la aplicación de los ingresos excedentes...<sup>58</sup>

Es importante señalar que el ejercicio fiscal de los Organismos Públicos Descentralizados comprende del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, entonces es una limitante importante el que estos solo puedan pedir autorización para el gasto de ingresos excedentes hasta el 30 de noviembre ya que puede ser que por la naturaleza propia de sus actividades facture el cobro de bienes o servicios que le generen tales ingresos excedentes después de la fecha límite, entonces estos recursos ya no los puede utilizar, lo que ocasiona perjuicios a dichos organismos, ya que con los ingresos excedentes podrían invertir en tecnología, infraestructura o en inversiones que les permitan aumentar su productividad.

---

<sup>58</sup> Idem.

## **CAPITULO 4**

# **LA DESREGULACIÓN Y SUS VENTAJAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS**

## **CAPITULO 4 LA DESREGULACIÓN Y SUS VENTAJAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.**

### **4.1. Regulación**

“La regulación es el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo”.<sup>59</sup>

La regulación se divide en diversas áreas siendo tres las más significativas:

1.- La regulación económica, mediante esta regulación el gobierno interviene directamente en decisiones empresariales y en los diversos mercados, principalmente su actuación se remite a la emisión de disposiciones en materia de precios, competencia o barreras al comercio.

2.- La regulación social, generalmente el gobierno busca proteger mediante ésta las condiciones de vida de sus ciudadanos, entre ellas las condiciones y servicios de salud, las condiciones laborales, la protección y mejoramiento del medio ambiente entre otras.

3.- La **regulación administrativa**, que es la que nos ocupa en este trabajo de investigación, consiste en la serie de trámites impuesta por el gobierno, necesaria principalmente para asegurar la aplicación de las diversas disposiciones existentes en materia administrativa y en algunos casos para recabar información.

“La regulación es indiscutiblemente una de las funciones centrales del gobierno, es el instrumento mediante el cual se promueve el bienestar social y económico. Muchos de los avances de México logrados en los últimos años en materia de estabilidad macroeconómica, empleo, educación, innovación y desarrollo empresarial, se deben a mejoras en la calidad de política pública y la regulación”.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006*, México, 2001, pág. 17.

<sup>60</sup> Idem.

Sin embargo tal y como se analizó el marco jurídico que regula actualmente a los Organismos Públicos Descentralizados, existen áreas en que no existe una buena regulación o ésta es excesiva y por lo mismo se fomenta la corrupción en diversas etapas de la administración de los mismos, además de propiciar la falta de innovación, creando barreras innecesarias a la inversión, a la comercialización de los bienes y/o servicios además de impedirles competir con calidad en los diversos mercados, impidiendo su desarrollo, aunque esto es debido en gran parte al ritmo acelerado de cambios que sufre la economía, la tecnología y la sociedad, lo que propicia que la regulación que en algún momento fue la adecuada, se quede estancada y represente un freno a la correcta administración y crecimiento de dichos organismos en particular.

“Los trámites onerosos o innecesarios pueden fomentar la corrupción, así como el gasto inútil de recursos y la pérdida de tiempo personal”<sup>61</sup>

#### **4.2. Desregulación**

El término desregulación es relativamente de reciente aplicación considerada una tendencia neoliberal. “En el léxico neoliberal, desregular significa derogar las reglas jurídicas que limitan la libre actividad industrial y comercial”.<sup>62</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala respecto a la desregulación lo siguiente:

Es necesario ampliar la seguridad jurídica de las empresas a través de acciones de desregulación en el ámbito federal, así como de la promoción de modificaciones a los ordenamientos estatales y municipales, para reducir costos y facilitar la apertura y la operación de negocios comerciales e industriales.

Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa orientado a mejorar la eficacia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad y el exceso de

---

<sup>61</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, pág. 19.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pág. 10.

trámites burocráticos que impiden a las empresas especialmente a las micro, pequeñas y medianas, concentrar su atención y esfuerzo en la producción y las ventas.

Se hará un esfuerzo nacional, con la participación concertada de las autoridades estatales y municipales, de desregulación, eliminación de trámites innecesarios y simplificación de gestiones.

Se tendrán menos regulaciones y más simples, pero éstas habrán de cumplirse cabalmente. La regulación se concentrará en proteger los intereses de los consumidores, como en el caso de las actividades que impliquen riesgos sustanciales de salud para el ambiente y para la población.<sup>63</sup>

En México el primer antecedente de desregulación se remonta a un Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 1989, en el que se encomienda a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía) la revisión del marco regulatorio de la actividad económica nacional "a fin de propiciar la libre concurrencia, el desarrollo económico y la creación de empleos"<sup>64</sup>, ese mismo año se creó la Unidad de Desregulación Económica misma que se enfocó primordialmente a la desregulación de sectores económicos clave como el autotransporte, a proponer legislación marco en áreas como competencia económica, procedimiento administrativo y normalización y a la eliminación de barreras a la entrada y salida de mercados de bienes y servicios.<sup>65</sup>

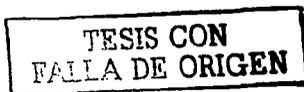
### **4.3 Diferencia entre Mejora Regulatoria y Desregulación**

Es frecuente confundir estos términos debido a que son relativamente nuevos, por lo que es importante distinguir cada uno de ellos, la desregulación es un componente de la mejora regulatoria.

<sup>63</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pág. 159.

<sup>64</sup> Acuerdo por el cual la SECOFI procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989.

<sup>65</sup> Programa de Mejora Regulatoria, Op. cit. pág.27.



La desregulación consiste en la eliminación parcial o total de la regulación que se encuentra vigente en los diversos sectores o áreas, tales como económicas, sociales y administrativas, en tanto que la mejora regulatoria además abarca la reforma de regulaciones propuestas o vigentes y/o creación de nuevas regulaciones con la finalidad de subsanar vacíos jurídicos existentes originados por los cambios económicos, sociales y tecnológicos.

Ahora bien, la propuesta de este trabajo es la desregulación y no la mejora regulatoria ¿por qué?, desde la década de los noventa alrededor del mundo todos los países desarrollados han establecido algún tipo de programa de mejora regulatoria, con la finalidad de mejorar el ejercicio de la administración pública. Sin embargo desde los años setenta varios países se abocaron a la desregulación económica de diversos sectores ya que representaban un escaso crecimiento económico y en consecuencia de los altos niveles de inflación, con las medidas que tomaron se logro incrementar la competencia y eficacia de los mercados, lo que significo el establecimiento de una política de revisión, evaluación y modificación de las regulaciones económicas.

La intervención del Estado en la actividad económica contribuyo al incremento de Empresas Paraestatales y Organismos Públicos Descentralizados, lo que origino la proliferación de diversas normas jurídicas que tenían por objeto regular las actuaciones de dichas entidades.

Aún con estos antecedentes la proliferación de regulaciones con la consigna de hacer más ágil el ejercicio de la administración pública ha derivado en problemas tales como; el incremento en los costos para la Administración Pública en sus diversos ámbitos, el aumento de la complejidad del marco regulatorio y el incremento de los niveles de corrupción. Con el efecto de contrarrestar tales efectos los países desarrollados y algunos en vías de desarrollo emprendieron programas de mejora regulatoria y simplificación administrativa a través de la creación de instituciones dedicadas exclusivamente a dichos fines.

En México se crea la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), bajo modificación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se encarga de revisar el marco regulatorio nacional, dictaminar proyectos y Manifestación de Impacto Regulatorio de disposiciones federales, brindar asesoría técnica y celebrar acuerdos interinstitucionales sobre mejora regulatoria. Es un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa de la Secretaría de Economía. El director General es designado por el Presidente de la República y esta apoyada en un consejo integrado por representantes de los sectores público, social, privado y académico.

#### **4.4. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria como antecedente para la creación de una Comisión Federal de Desregulación Administrativa.**

Ahora bien aunque existe la comisión federal de mejora regulatoria, es cierto que realiza actividades encaminadas a mejorar las disposiciones legales que rigen a la administración pública federal, sin embargo no solo se necesita mejorar sino además se deben de reducir considerablemente para que se logre verdaderamente una administración pública eficiente y ágil, con organismos públicos y empresas fuertes que coadyuven al desarrollo económico, tecnológico y social de nuestro país.

Para tales efectos se debe de crear una Comisión Federal de Desregulación Administrativa, misma que dependerá de la Secretaría de Economía como un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa con la finalidad exclusiva de eliminar los ordenamientos jurídicos que retrasan los trámites que se realizan en la administración pública, después de realizar estudios de procedencia e impacto, ya que desregular no significa abrir las puertas a la desorganización y caos administrativo.

En este sentido la Comisión debe quedar integrada con los siguientes miembros:

- Un representante de cada una de las Secretarías de Estado, con mando superior;
- Un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- Un representante de él Instituto Politécnico Nacional;
- Un representante de la Universidad Autónoma Metropolitana;

- Un representante de cada organismo público descentralizado, con interés en desregular alguno de los ordenamientos vigentes.

La finalidad de esta Comisión será desregular en áreas prioritarias de la Administración Pública Federal, tal y como se ha señalado en el desarrollo del presente trabajo de investigación, principalmente en lo referente a las materias de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Obra Pública.

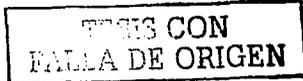
La finalidad de que exista un representante de cada una de las Secretarías de Estado es vigilar que la desregulación que se lleve a cabo sea la adecuada, además de que tendrán la facultad de promover proyectos en materia de desregulación que consideren necesarios, los mismos tendrían voz y voto.

El incluir representantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional y de la Universidad Autónoma Metropolitana, tiene como finalidad contar con expertos académicos que se encarguen de estudiar la factibilidad, procedibilidad e impacto que represente la desregulación de las diversas áreas de la Administración Pública, éstos solo tendrán voz sin voto.

Los representantes de los organismos públicos descentralizados que se encuentren interesados en llevar a cabo la desregulación de algún ordenamiento deberán de presentar su proyecto al pleno de la Comisión para que éste a su vez analice la procedencia del mismo, ya que la desregulación que se logre no sólo afectará a los organismos interesados sino a la Administración Pública Federal en su conjunto, éstos de igual forma sólo tendrán voz sin voto.

#### **4.4.1. Integración de un Consejo de Vigilancia**

La Comisión Federal de Desregulación Administrativa se deberá reunir cuando menos una vez por año para analizar los proyectos de desregulación que se llegaren a presentar, a fin de remitirlos al Poder Legislativo para su aprobación. Para este fin se podrá nombrar un Consejo de Vigilancia integrado por los Secretarios de Estado a fin de comprobar que la propuesta de desregulación resulta fundamental para lograr un marco regulatorio que redunde en mayor congruencia y eficiencia, que cumpla



con el propósito fundamental de que se eliminen costos innecesarios para el gobierno federal que inevitablemente se ven reflejados en las diversas aportaciones que realiza la sociedad al erario público.

#### **4.4.2. Adecuado conocimiento del Marco Jurídico Regulatorio y su Impacto en la Administración Pública Descentralizada**

Para llevar a cabo una desregulación eficaz que cumpla con los objetivos planteados, es menester que los diversos organismos públicos descentralizados tengan un conocimiento exacto de la normatividad vigente, para lo cual resulta indispensable realizar una compilación de las normas administrativas existentes, con el propósito de fundamentar adecuadamente la necesidad de desregular.

Es importante que los organismos en cuestión cuenten con la asesoría adecuada para analizar el verdadero impacto que representará la desregulación correspondiente adecuando los criterios de revisión de la COFEMER en el aspecto de mejora regulatoria y que resultan en los siguientes:

- 1.- Que se justifique la intervención del Gobierno.
- 2.- Que los beneficios de las regulaciones excedan los costos.
- 3.- Que no existan alternativas regulatorias que pudieran lograr los objetivos de la regulación a menor costo, por lo que resulte necesario desregular.
- 4.- Que las regulaciones minimicen el impacto negativo para la administración pública federal, particularmente de los organismos públicos descentralizados y empresas paraestatales.
- 5.- Que no se impongan barreras innecesarias a la competencia o al comercio, con el fin de no perjudicar a los consumidores.
- 6.- Que se cuente con los recursos humanos y presupuestales para asegurar la eficacia de la desregulación.

Ya que la desregulación se deberá reflejar en la eficacia en el manejo de recursos y en el logro de los objetivos de los organismos públicos descentralizados.

#### **4.4.3. Conformación de Planes Anuales de Desregulación Administrativa**

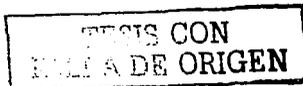
Con el propósito de llevar un orden en lo que se refiere a los proyectos de desregulación se debe de crear un plan anual, tomando en cuenta las áreas de la administración pública que resultan más problemáticas para analizar la procedencia de los proyectos que se refieran a las mismas, éste plan deberá de contener los siguientes rubros:

- 1.- Identificar las áreas problemáticas del marco jurídico regulatorio que impiden el buen desempeño de la administración pública;
- 2.- Posibilidades de llevar a cabo el procedimiento de desregulación, y
- 3.- Análisis del impacto que generara la desregulación, el que invariablemente deberá de ser positivo.

Estos planes serán aprobados por el pleno de la Comisión Federal de Desregulación Administrativa, y podrán ser propuestos por cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal.

#### **4.5. Desregulación en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

La autonomía de gestión como característica de los Organismos Públicos Descentralizados se ve limitada seriamente al tenor de lo establecido por el artículo 6º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que a la letra dice: “ El gasto para las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará en su caso, a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables”, sobre todo porque se deben de sujetar estrictamente a lo que establece el presupuesto de egresos para el gasto de sus recursos, es decir que si en determinado momento una de estas entidades necesita comprar un bien mueble necesario e indispensable para el cumplimiento de sus funciones y tiene recursos propios autogenerados debido a la actividad que desarrolla no puede utilizarlos inmediatamente porque estos no se contemplan en el



Presupuesto de Egresos, por lo que es necesario incluir en el artículo mencionado anteriormente que **“no será necesario sujetarse a lo establecido en las disposiciones anteriores cuando los gastos a realizar se sufraguen con recursos autogenerados por las dependencias y entidades, en este supuesto sólo se deberá de informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”**.

Un claro ejemplo es Petróleos Mexicanos que a pesar de ser la empresa más sólida y exitosa, además la empresa pública que tiene una carga fiscal excesiva ve frenado su desarrollo y productividad por aspectos como el anterior evitando no solo la modernización de la misma sino su competitividad a nivel internacional, por lo que se debe de flexibilizar tal situación. Otro ejemplo es el Instituto Mexicano del Petróleo que realiza investigaciones de gran importancia para la industria petrolera, debido a su objeto que consiste en:

Artículo 2º .- Este Organismo tiene por objeto la investigación y el desarrollo tecnológicos requeridos por las industrias petrolera, petroquímica y química, la prestación de servicios técnicos a las mismas, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados en las áreas de su actividad, mediante:

- a) La investigación científica básica y aplicada.
- b) El desarrollo de disciplinas de investigación básica y aplicada.
- c) El desarrollo de nuevas tecnologías y procesos.
- d) La realización de estudios técnicos y económicos.
- e) La ejecución de proyectos de nuevas instalaciones industriales.
- f) La prestación de servicios de carácter tecnológico.**
- g) Las actividades necesarias para llevar los desarrollos tecnológicos propios hasta un nivel de industrialización, mientras que dure la etapa de experimentación y perfeccionamientos de los procesos y productos.
- h) **El otorgamiento de asistencia técnica a los usuarios de los procesos, equipos o productos, resultantes de su tecnología.**
- i) El establecimiento de relaciones de información y colaboración científica y tecnológica, con entidades nacionales y extranjeras.

- j) La difusión de desarrollos científicos y su aplicación en la técnica petrolera.
- k) La elevación de los conocimientos teóricos y el mejoramiento de las habilidades prácticas, logrados con la capacitación del personal obrero, administrativo y técnico.
- l) La realización de programas de prácticas estudiantiles y profesionales en la industria petrolera nacional.
- m) La realización de planes de perfeccionamiento y de capacitación superior a los profesionales.
- n) La formación de especialistas, maestros, doctores e investigadores en las áreas de su actividad;
- o) Cualesquiera otros medios conducentes al objeto señalado.
- p) **La contratación y ejecución de obras y la prestación de los servicios propios de los fines que constituyen sus objetivos tanto dentro del Territorio Nacional como en otros países.**
- q) **La comercialización de los productos y servicios resultantes de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico.**<sup>66</sup>

Al revisar el objeto del Instituto Mexicano del Petróleo se puede observar que algunos de los incisos que enumera corresponden a finalidades que cualquier empresa privada o la gran mayoría tiene, sobre todo porque el instituto lleva a cabo programas de investigación científica en materia petrolera que son de gran utilidad a diversas empresas relacionadas con la materia tanto en el sector público como en el privado, al desarrollar esta tecnología por lógica necesitan clientes a quienes venderla, entre los principales clientes se encuentra Petróleos Mexicanos (PEMEX); por lo que resulta preponderantemente importante impulsar la productividad de los organismos públicos descentralizados y de la empresa pública a través de la desregulación de tramites innecesarios.

En este caso el artículo 3° del reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece lo siguiente:

---

<sup>66</sup> Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Agosto de 1965 y reformado mediante decretos del 21 de Febrero de 1974, 29 de Octubre de 1986 y 30 de Octubre del 2001

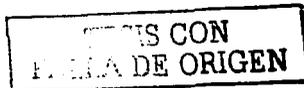
“... una dependencia o entidad que funja como proveedor, tiene capacidad para entregar un bien o prestar un servicio por si misma, cuando contrate con terceros hasta un cuarenta y nueve por ciento del importe total del contrato. No se contabilizarán dentro de dicho porcentaje la contratación de personas físicas para actividades docentes; así como de personas que proporcionen servicios para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de seguro”<sup>67</sup>

Esto representa una ventaja sobre empresas de carácter privado que prestan sus servicios a la Administración Pública Federal y en particular a los Organismos Públicos Descentralizados ya que aunque estos se pueden apoyar en la contratación de terceros para la ejecución de una obra o la prestación de determinados servicios siempre prevalecerá la contratación con la entidad pública al tener el cincuenta y uno por ciento.

Sin embargo las entidades deben de contratar con particulares que reúnan requisitos de eficiencia y seriedad para evitar la inconclusión en la ejecución de las obras y prestación de los servicios contratados, importante crear un subcomité que se dedique a verificar la información proporcionada por los particulares en los procedimientos de licitación pública con el fin de evitar contratar con empresas que carecen de los recursos técnicos, humanos y financieros para llevar a cabo las actividades objeto del contrato, o en su defecto incluir dentro de las facultades del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios la obligación de llevar a cabo dicha verificación.

Por lo mismo es necesario incluir en el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en un numeral lo siguiente: **“Investigar a los proveedores que participen en alguno de los procedimientos de contratación, con la finalidad de verificar que efectivamente cuenten con los recursos económicos, técnicos y humanos, para cumplir con el contrato”.**

<sup>67</sup> Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 2001.



**En este tenor la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 58 estipula lo siguiente:**

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

...II.- Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, 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 aquéllos 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; ...

Ahora bien esto se contradice con lo que establece el artículo 142 del Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal en el que se establecen los procedimientos a seguir por las entidades cuando obtienen ingresos excedentes, de estos ingresos excedentes corresponde al titular de la entidad elaborar la propuesta de gasto, misma propuesta que será aprobada por el órgano de gobierno de la entidad respectiva, sin embargo, establece también que el órgano de gobierno podrá solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales, autorización para ejercer los ingresos excedente generados, mediante adecuaciones presupuestarias a sus respectivos flujos de efectivo, conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, ya que además se limita la aplicación de éstos ingresos al ejercicio presupuestario en que se obtengan.

Es importante resaltar que en el considerando del Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal se establecen lineamientos que resultan muy buenos en la teoría pero contradictorios, ya que el Manual referido en lugar de agilizar la aplicación de los ingresos excedentes, la retarda con tramites que me parecen innecesarios y burocráticos.

Sobre todo porque en el párrafo tercero del mismo que a la letra dice: "Que en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación existen regulaciones que deben incorporarse a este instrumento de forma permanente, a efecto de fortalecer y

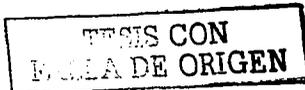
simplificar dicha normatividad presupuestaria", sin embargo no se considera que el Presupuesto de Egresos es una disposición que se adecua para cada ejercicio fiscal, por lo que incluir disposiciones de éste en el Manual puede resultar contraproducente, ya que en lugar de lograr una adecuada interpretación de la norma se puede duplicar, por lo que se obtiene una regulación densa y obsoleta.

Así mismo establece el mismo considerando "Que es conveniente estimular la generación de ingresos excedentes a efecto de garantizar a las dependencias y entidades el acceso a dichos recursos", por lo que se debe realmente permitir el acceso directo a los mismos, eliminando los tramites que se establecen en el artículo 142 del Manual.

#### **4.6. Desregulación en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

La Obra Pública es una de las materias más importantes en toda administración pública en cualquiera de sus tres niveles de gobierno, el llevar a cabo una buena obra pública es reflejo del buen manejo de los recursos y de la satisfacción de necesidades colectivas, sin embargo como se ha analizado en el cuerpo de este trabajo existen limitaciones importantes para agilizar la contratación de obra pública, es una materia en la que es importante llevar a cabo una desregulación administrativa para lograr que los organismos públicos descentralizados tengan un mejor desempeño.

La contratación de obra pública esta sujeta a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos y por la Ley de Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones que en algún momento le resulten aplicables, en este sentido nos topamos con los mismos problemas que en materia de adquisiciones, por lo que resulta igualmente necesario modificar el artículo 7º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas que a la letra dice: "El gasto para las obras públicas y servicios relacionados con las mismas se sujetará, en su caso a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la



Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables”, por lo que es necesario agregar en cuanto a los organismos públicos descentralizados que generan sus propios ingresos y no utilizan el presupuesto asignado lo siguiente: **“no será necesario sujetarse a lo establecido en las disposiciones anteriores cuando la obra pública o servicios relacionados con la misma que se contraten se sufraguen con recursos autogenerados por las dependencias y entidades, en este supuesto sólo se deberá de informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”** ya que la Secretaría en mención sólo deberá supervisar que efectivamente se inviertan dichos recursos y en ningún momento deberá tener facultades de autorizar su gasto, ya que originalmente son recursos que no están contemplados en el multicitado Presupuesto de Egresos.

Y retomando nuevamente el considerando del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal que resulta aplicable también para la materia de Obra Pública es necesario permitir a las entidades el acceso directo a los recursos excedentes para que se tengan procedimientos que faciliten la inversión de los mismos en áreas que resulten prioritarias para agilizar el ejercicio de la Administración Pública Federal, prevaleciendo la realización de obra pública por administración directa siempre y cuando la entidad cuente con los recursos necesarios para ello.

Para lograr los supuestos contenidos en este punto y en el anterior es necesario integrar en un solo documento las disposiciones relativas a las materias de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y a las Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, ya que resulta repetitivo el contar con una Ley para cada materia, sobre todo en lo referente a las tramites de contratación que resultan ser completamente los mismos, y aunque en materia de Obra Pública se manejan términos técnicos que no son muy comprensibles para un Licenciado en Derecho, se debe lograr la integración de ambas materias en una sola

Ley, amén de que anteriormente así se encontraban integradas <sup>68</sup> en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Misma que fue abrogada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000 y derogada por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas publicada en la misma fecha.

#### **4.7. Propósitos de la Desregulación Administrativa de los Organismos Públicos Descentralizados**

El propósito de llevar a cabo una desregulación administrativa de los organismos públicos descentralizados radica principalmente en coadyuvar a que éstos logren el propósito fundamental de su creación que como se analizó en el desarrollo de este trabajo de investigación consiste en la necesidad de confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración federal, una relación que no es de jerarquía, para lograr de esa manera la satisfacción más eficaz de los intereses sociales; por ello, como caracteres esenciales de los organismos descentralizados, se encuentra la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio. Esto significa una mejor atención a las necesidades de la colectividad a través de una administración pública eficiente.

Para lograr tal propósito es fundamental hacer énfasis en tres finalidades que se deben lograr como consecuencia de una desregulación administrativa que obedezca a las necesidades planteadas anteriormente y que se traduzca en consecuencias positivas, las cuales son:

- 1.- Incremento de la productividad;
- 2.- Generación de Ahorro Presupuestario; y
- 3.- Transparentar su administración.

---

<sup>68</sup> Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993. Fe de erratas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1994.

#### **4.7.1. Incrementar la Productividad**

Cuando se logre una adecuada regulación jurídica de los Organismos Públicos Descentralizados, que no resulte en tramites excesivos, se mejorará la oferta y calidad de bienes y servicios, con un uso eficiente de los recursos destinados a cada entidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, incrementar los logros contando con los mismos recursos, optimizándolos.

Así mismo aquellas entidades que realicen actividades empresariales y de investigación científica, deberán establecer programas que optimicen la revolvencia y recuperación de cartera además de hacer valer en tiempo y forma los derechos adquiridos por seguros fianzas, multas, sanciones, recargos, créditos fiscales y el cobro de las penas convencionales por incumplimiento de contrato, por parte de los proveedores y contratistas siempre que sea responsabilidad del contratista y no sea reparable el daño o perjuicio causado a la entidad para lo cual se debe de cumplir principalmente en tiempo con los siguientes rubros:

- 1.- Anticipos pactados,
- 2.- Pagos de obra ejecutada,
- 3.- Ajuste de los costos.

Con la finalidad de evitar que los atrasos sean por consecuencia de una omisión de la entidad, para lo que es necesario que tenga la disponibilidad adecuada de sus recursos.

Como en el caso del Instituto Mexicano del Petróleo, Organismo Público Descentralizado que es reconocido como el Primer Centro Público de Investigación en México, mediante el Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Mexicano del Petróleo como Centro Público de Investigación y que a continuación se reproduce:

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Energía.

ACUERDO POR EL QUE SE RECONOCE AL INSTITUTO MEXICANO DEL PETROLEO COMO CENTRO PUBLICO DE INVESTIGACION



LUIS TELLEZ KUENZLER, Secretario de Energía y CARLOS BAZDRESCH PARADA, Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con fundamento en el artículo 36 y cuarto transitorio de la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica y 9º de la Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y

**CONSIDERANDO**

Que la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica tiene, entre otros propósitos, el de fortalecer la autonomía técnica, operativa y **administrativa** de las entidades paraestatales dedicadas a la investigación científica y al desarrollo tecnológico y que las actividades de dichas entidades se distinguen de las que son propias de otras, en razón de que para el cumplimiento de sus fines de investigación científica y tecnológica requieren la existencia de condiciones administrativas apropiadas en cuanto a flexibilidad, tiempos y contenido, los cuales consideró el legislador al instituir la figura jurídica de Centro Público de Investigación.

Que la Ley establece las condiciones para el reconocimiento de determinadas entidades paraestatales como centros públicos de investigación, en virtud de que el mismo conlleva que la **entidad paraestatal cuente con el soporte legal suficiente para una mayor flexibilidad administrativa y financiera, así como para disfrutar de una autonomía de gestión más efectiva, de tal manera que las reglas de relación con las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, se materialicen en convenios de desempeño que celebren conforme al mismo ordenamiento legal...**<sup>69</sup>

Es de trascendental importancia que las entidades autogeneren sus recursos y para ello es menester que los ingresos excedentes que obtengan se reinviertán, de tal manera que llegue el momento en que funcionen sin necesidad de contar con un presupuesto del Gobierno Federal, es decir se logre su independencia económica y llegue el momento en que funcionen al cien por ciento como una empresa particular cuando menos en lo que a sus obligaciones se refiere, es decir, sean un negocio para

el Gobierno Federal que redunde en eliminar las partidas del Presupuesto de Egresos que les corresponden a éstas entidades canalizándolas a otras áreas que resulten indispensables para el desarrollo económico y social del país en beneficio de la colectividad.

Esta inversión se debe canalizar principalmente a los siguientes rubros:

- 1.- Mejoramiento y creación de infraestructura, para lo cual se debe de conseguir tecnología de punta que mantenga a las entidades en condiciones de alta competitividad frente a sus similares particulares,
- 2.- Investigación y desarrollo tecnológico;
- 3.- Producción

Estos elementos conjugados se van a traducir en un crecimiento sostenido que logre que las Entidades de la administración Pública Federal sean competitivas a nivel nacional e internacional y dejen de significar una carga presupuestaria para el Gobierno Federal, por lo que se frenara la ola de privatizaciones que impone el modelo económico neoliberal.

#### **4.7.2. Generar Ahorro Presupuestario**

En consecuencia de una legislación eficaz que cierre las puertas a las oportunidades de corrupción a los funcionarios públicos así como al abuso de la buena fe de la Administración Pública a los Proveedores o Contratistas, se puede considerar el manejo optimo de los recursos publicos destinados a cada uno de los Organismos Públicos Descentralizados, con la consecuencia de obtener un ahorro en su administración.

Por ejemplo una entidad tiene un presupuesto de 100,000,000.00 para llevar a cabo obras de mejoramiento a su equipo de computo, se realiza la licitación correspondiente y se presentan a competir seis empresas, después de que el comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios realizo una ardua labor de investigación de los posibles proveedores en el mercado, encuentra que cuatro

---

<sup>PM</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día viernes 18 de agosto de 2000.

**empresas cumplen con los requerimientos y especificaciones técnicas del equipo que se necesita adquirir y A y B lo ofrecen a un precio de 80,000,000.00, y las empresas C y D lo ofrecen en 100,000,000.00 por lo que quedan descartadas de inicio, sin embargo la empresa A supera a la empresa B ya que ofrece una garantía mayor y se compromete a realizar servicios de mantenimiento preventivo y correctivo durante el término de la garantía sin costo adicional, por lo que resultara por demás conveniente contratar con la empresa A, la labor que desarrollo oportunamente el comité de Adquisiciones resulto importante ya que las tres empresas que quedaron descartadas eran precedidas de mayor fama y sus costos por ende resultaban superiores, y dos empresas no reunian los requisitos técnicos, por lo que se ha generado un ahorro en la partida presupuestal de la entidad, se debe procurar que este ahorro obtenido se canalice al mejoramiento de la infraestructura de la entidad o en su defecto a actividades productivas o de investigación para lograr un mejor desempeño, sin necesidad de pedir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tal y como lo establece el artículo 58 fracción II, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que a la letra dice:**

**Artículo 58.- Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:**

**...II.- Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, 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 aquéllos 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;...**

**Sin embargo como se ha analizado anteriormente, se requiere de la autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para la aplicación de los ingresos excedentes o autogenerados o en su defecto de la autorización da la Dirección General de Programación y Presupuesto del sector respectivo**

#### **4.7.3. Dar Transparencia a su Administración**

Con el propósito de hacer transparente la administración de los Organismos Públicos Descentralizados es importante que éstos informen al público en general de las contrataciones que realiza en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y de Obra Pública en los medios informativos conducentes, cabe recordar que algunas entidades tienen su propia página de internet, pero en caso de no contar con ella publicitar sus logros a través de la página de su dependencia coordinadora de sector.

Para estos efectos es necesario que cada informe aborde los siguientes puntos:

- a) Persona física o moral con la que se contrata;
- b) El costo, y un comparativo (en caso de que el contrato se adjudique mediante licitación) con las ofertas técnicas y económicas presentadas por los proveedores o contratistas participantes.
- c) La vigencia del contrato y las condiciones del mismo, mismo contrato deberá ser integralmente publicado en los medios conducentes (página de internet o Diario Oficial de la Federación)

#### **4.7.4. Incrementar la Inversión Productiva**

Al lograr reducir el marco jurídico regulatorio de los Organismos Públicos Descentralizados, no solamente significara beneficios para éstos, sino para la Administración Pública Federal en general, además de repercutir directamente en los tres sectores básicos de la economía como son:

- a) Sector Público; al reducir los trámites de contratación las entidades tendrán mayor posibilidad de realizar proyectos entre sí o en su defecto con las diversas dependencias de la Administración Pública, además con particulares, por lo que también se lograra evitar en gran medida la corrupción de los funcionarios públicos tan sabida.

- b) **Sector Privado;** se lograra incentivar la actividad empresarial, ya que el particular (proveedor o contratista) estará obligado a presentar propuestas técnicas y económicas competitivas, mismo aspecto que se vera favorecido por la reducción de tramites engorrosos y la fluidez de contratación con el gobierno.
- c) **Sector Social;** esta reducción de tramites administrativos se puede reflejar en la generación de empleos, ya que se manejara un volumen mayor de contrataciones, lo que redundara en la mejor calidad de los servicios públicos, además de que la población en general percibirá el buen manejo de los recursos públicos.

#### **4.8. Beneficios de la Desregulación a Largo Plazo**

En consecuencia de lo anterior se podrán identificar diversos beneficios de la desregulación administrativa de los organismos descentralizados del gobierno federal a largo plazo, mencionando a continuación los que me parecen más viables y posibles:

- 1.- Se logrará una Administración Pública que cumpla con los principios de agilidad y eficiencia para la satisfacción del interés público;
- 2.- Se contara con organismos públicos descentralizados que desarrollen actividades estratégicas, de modo tal que no resulten una carga para la Administración Pública Federal y por el contrario sean competitivos en el mercado interno y en el externo, además de que generando sus propios recursos, sean autosuficientes;
- 3.- Homologación del marco jurídico regulatorio en las tres esferas de gobierno, evitando la duplicidad de normas;
- 4.- Se evitarán los malos manejos y actividades ilícitas y corruptas de los funcionarios públicos.

# CONCLUSIONES

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Administración Pública es la potestad que los gobernados depositan en el Estado para que éste a su vez la ejerza a través del gobierno, buscando primordialmente la satisfacción del interés colectivo.

Se puede considerar también como la facultad del Poder Ejecutivo para que con base en la normatividad administrativa vigente disponga de los recursos públicos para llevar a cabo la satisfacción del interés general, es decir, de los gobernados o administrados.

En el desarrollo de ésta investigación encontré que algunos doctrinarios consideran que la Administración Pública es exclusiva del Poder Ejecutivo, y por el contrario algunos otros aseguran lo contrario, ya que hay actos que ejecutan el Poder Legislativo y el Poder Judicial que se pueden considerar netamente administrativos. En este supuesto comulgo con la segunda postura.

**SEGUNDA.-** Es importante distinguir con precisión la estructura de la Administración Pública Federal, ya que si bien se divide en demasiadas áreas que auxilian en sus ocupaciones al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de la Administración Pública Federal en los ámbitos político y administrativo, todas resultan de gran importancia. La Administración Pública Centralizada representada por las Secretarías de Estado y la Administración Pública Paraestatal representada por los Organismos Públicos Descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas así como los fideicomisos, en cuanto a los organismos públicos descentralizados cabe resaltar que la descentralización forma parte de la administración paraestatal sin que signifique lo mismo, por ello es erróneo utilizar ambos términos indistintamente, ya que la descentralización se refiere propiamente a una organización administrativa que adopta el Poder Ejecutivo con la finalidad de delegar algunas actividades de la

**Administración Pública en los denominados Organismos Públicos Descentralizados que tienen por objeto actuar en áreas específicas y prioritarias, lo que en teoría permite una administración pronta, ágil y eficaz, además de que por su naturaleza jurídica cuentan con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y un régimen jurídico propio, y son sujetos de derecho público.**

**TERCERA.-** Es irrelevante que la creación de un Organismo Público Descentralizado sea por Ley del Congreso o por Decreto del Ejecutivo Federal, ya que algunos autores señalan que este último no puede crearlos porque en su actuación llegan a afectar la esfera jurídica de los administrados y la actuación del Ejecutivo debe limitarse a la ejecución de la ley.

Sin embargo lo que realmente resulta importante y trascendental es que el Organismo Público Descentralizado que ha sido creado tenga una verdadera razón de existencia, es decir, que el objeto de su creación verdaderamente auxilie de manera importante en el ejercicio de la Administración Pública Federal.

**CUARTA.-** Que en la economía neoliberal en que esta envuelta la mayoría de los países de nuestro planeta se propone la no intervención del Estado en la economía y el adelgazamiento de la estructura administrativa, permitiendo la inversión de capital privado en las áreas prioritarias de la economía.

En México a partir de la década de los ochentas se ha privatizado gran número de empresas estatales, sobre todo por la gran injerencia y recomendaciones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por lo anterior se debe considerar que la Administración Pública Paraestatal, en lo que se refiere a los Organismos Públicos Descentralizados y empresas paraestatales, puede llegar a ser eficiente y no representar una carga en el presupuesto del Gobierno Federal. Ya que promoviendo la reducción del marco



**jurídico regulatorio a través de la desregulación administrativa y permitiendo mayor independencia en la actuación de la misma, se lograrán resultados óptimos.**

**Por lo mismo no será necesario el continuar con la política de privatización y se logrará promover que las entidades autogeneren recursos y funcionen como cualquier empresa particular, compitiendo además en igualdad de circunstancias logrando ser competitivas con sus similares nacionales y extranjeras.**

**QUINTA.-** Para llevar a cabo una desregulación administrativa eficaz, anteriormente se debe elaborar un compendio administrativo, es decir, una compilación que reúna todas y cada una de las disposiciones federales en materia administrativa que regulan las actividades de la Administración Pública Federal.

**SEXTA.-** Se debe de crear una Institución encargada de proponer al Poder Legislativo la derogación de las disposiciones administrativas que resulten contradictorias, ambiguas, excesivas, innecesarias, etc., la reducción de trámites administrativos resultará provechosa para los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal y para la Administración Pública Federal en general.

Sobre todo en lo relativo a los Organismos Públicos Descentralizados que representan gran importancia por su intervención en la administración de las áreas estratégicas de la economía nacional, tomando como ejemplo las relativas a hidrocarburos y generación de energía eléctrica que son actualmente materia de grandes discusiones en cuanto a la permisión de la inversión de particulares.

**SEPTIMA.-** La Institución que se debe de crear es la Comisión Federal de Desregulación Administrativa, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía y con la finalidad exclusiva de analizar los ordenamientos jurídicos que le sean propuestos para postular ante el Legislativo su derogación, realizando los estudios pertinentes en cuanto a la procedencia de la desregulación y su impacto en la Administración Pública Federal, principalmente en lo que se refiera a trámites

administrativos innecesarios que entorpecen la administración de los Organismos Públicos Descentralizados en áreas importantes como lo son las adquisiciones, arrendamientos y servicios y la contratación de obra pública, además del ejercicio de recursos excedentes, sin que estas medidas resulten restrictivas y en consecuencia beneficien a la Administración Pública Federal en su conjunto.

**NOVENA.-** Una correcta desregulación producirá en los Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal el incremento de su productividad, generación de ahorro y recursos excedentes, autogeneración de recursos y transparencia en su administración.

# BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*, Editorial Porrúa, México, 1998.

AMARO GUZMAN, Raymundo. *Derecho y practica de la función pública*, ONAP, Santo Domingo, 1996.

DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Dereche*, 9ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa, México, 1991.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1997.

FERNÁNDEWZ RUÍZ, Jorge. *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1999.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 36ª. Edición, México, 1997.

GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo Tomo I*. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1997.

GALINDO CAMACHO, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa, México, 2000.

GALVAN ESCOBEDO, José. *Tratado de Administración General*, Publicaciones ESAPAC, San José Costa Rica.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 50ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

GUERRERO OROZCO, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Editorial Harla, México, 1994.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México 1996.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. *La Licitación Pública*, Editorial Porrúa, México, 2002.

MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, Argentina.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Diccionario Jurídico Harla vol.3 Derecho Administrativo*, Editorial Harla, México, 1996.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo primer y segundo cursos*, 4ª edición, Editorial Oxford, México, 1999.

MONNET, Pierre. La vida cotidiana en el antiguo Egipto. Editorial Mateu, España.

MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública tomo I. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

PADILLA SAHAGÚN, Gumersindo. Derecho Romano I. Editorial Mc. Graw Hill, México, 1998.

SANCHÉZ GOMÉZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1998.

SANCHÉZ GOMÉZ, Narciso. Segundo curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo tomo I y tomo II. Editorial Porrúa, México 1994.

WITKER, Jorge. Panorama actual del Derecho Administrativo. Editorial Mc Graw Hill, México, 2000.



## **LEGISLACION.**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,** Editorial Porrúa, México, 2002.

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,** Editorial Porrúa, México, 2001.

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO,** Editorial Porrúa, México, 2001.

**LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES,** Editorial Porrúa, México, 2001.

**LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003,** Diario Oficial de la Federación, publicada el 30 de Diciembre del 2002.

**LEY DE ADQUISICIONES ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO,** Editorial Porrúa, México, 2001.

**LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS,** Editorial Porrúa, México 2001.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003,** Diario Oficial de la Federación, publicado el día 30 de Diciembre del 2002.

**REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO,** Editorial Porrúa, México 2001.

**REGLAMENTO DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS**, Editorial Porrúa, México 2001.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006**. Publicado por la Presidencia de la República, México, 2001.

**PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA 2001-2006**, publicado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2001.

### **ECONOGRAFÍA**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 26 de agosto de 1965.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 21 de febrero de 1974.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 17 de enero de 1977.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 10 de abril de 1978.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 27 de febrero de 1980.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 29 de octubre de 1986.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 9 de febrero de 1989.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 30 de diciembre de 1993.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**. 10 de febrero de 1994.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 18 de agosto de 2000.**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 30 de octubre de 2001.**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 13 de agosto de 2001.**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 20 de agosto de 2001.**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 30 de octubre de 2001.**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 3 de septiembre de 2002.**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 30 de diciembre de 2002.**

