



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS
DESCONCENTRADOS EN MÉXICO

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

CATHERINA CHIVARDI PILLONI

ASESOR: LIC. IRENE DÍAZ REYES

MAYO, 2006.



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.

AGRADECIMIENTOS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haber hecho posible mi sueño de estudiar la carrera de Derecho en la Institución más prestigiada del país. Prometo siempre enaltecer tu nombre y nunca dejar de estudiar.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por haberme acogido en sus brazos durante los cinco años que duró la carrera, al grado de ser como mi segundo hogar y que gracias a ella, pude lograr el sueño de mi vida, el ser abogada. Un sueño que se ha visto realizado, y que será mi realidad por el resto de mi vida.

A todos mis maestros, por haber tenido la paciencia para aguantarme en sus clases, por haber hecho que me interesara aún más en estudiar y aprender cada día y claro, por haberme enseñado todo lo que se.

A Papá Carlos, eres el pilar de la familia Chivardi, el principio de todo, por lo que espero que te sientas orgulloso de mí, así como yo lo estoy de ti y del legado que nos has dejado a todos tus nietos: el amor y la unión.

A mi Madre, la mujer más hermosa que he conocido, a quien le debo todo lo que soy, quien me hizo una persona de bien y me enseñó los valores y la ética que me han servido para ser una excelente profesionista, y que aunque ya no esté conmigo físicamente, sigue siendo una parte fundamental en mi vida (además de que estoy segura de que siempre está pendiente de mí desde donde está... porque se ha convertido en mi ángel de la guarda particular).

A mi Padre, gracias a ti aprendí el valor del trabajo, el compromiso que éste representa y el amor que hay que tenerle al mismo. Te agradezco infinitamente todo el esfuerzo que hiciste para darme una educación, por enseñarme la importancia de la familia sobre todo lo demás y por ser un padre ejemplar, te quiero como no tienes idea.

A Paul y Natalia, les doy las gracias por escucharme cuando tengo algún problema, jalarme las orejas cuando cometo algún error, pero sobre todo por quererme y aceptarme con todos mis defectos y virtudes (aunque no les quede de otra, verdad?).

A Toño, te agradezco que hayas aparecido en mi camino, eres una gran fuente de inspiración para mí y serás siempre el motivo para superarme y salir adelante cuando se presente alguna adversidad; "negro" precioso, eres el amor de mi vida, te amo con todo mi corazón!

A la Familia Chivardi, por todo el apoyo que me han brindado a lo largo de mi vida, por todos esos años de hermosa convivencia. Me han enseñado el valor de la familia y la importancia de querer y aceptar a todos por igual.

A la Familia Pilloni, gracias por todo el cariño que me han dado, por ser parte de mi vida y por el apoyo en los momentos difíciles.

A Gilda, mi mejor amiga aún en la distancia, siempre has estado junto a mí para apoyarme y darme consejos, has sabido tener una palabra de aliento y también para regañarme cuando la riego; nunca lo olvidaré, eres una pieza super importante en el gran rompecabezas de mi vida.

A Liz, Comadre, desde que nos conocemos nos ha pasado de todo: hemos tenido alegrías y tristezas, pero siempre ha prevalecido el amor y la hermosa amistad que hemos forjado con el paso del tiempo; así que esto también va por Toñita, Mike y Erick, por supuesto también por mi hermoso sobrinito Gael y mi compadre Juan Carlos. Los quiero!

A mis “carnales” Robert y Chris, qué decir de los momentos tan padres que hemos pasado juntos, tanto buenos como malos, pero finalmente han servido para darnos cuenta de que es muy grato conocer y querer a personas como ustedes y formar parte de su historia (aunque me pongan los cacahuates, hay que entender que a veces uno es medio lento, jaja!).

A todos mis amigos: Flor, Augusto, Dalita (hijita linda, ya ves como si se puede?), Alejandra Maa, Raúl, Alejandro, Luis Fermin (Chack), Paloma y Leo, Adrián Márquez (hasta Canadá va la dedicatoria eh?), Luis Amezcua, Yurennny, Gaby Castro, José Luis Hernández, Mauricio, Ramiro, Luis Rubio, Reynaldo y Arturo; por haber entrado en mi vida en el momento adecuado y haber hecho de esos pasajes los más divertidos de mi vida. Y además porque con sus consejos, advertencias y regaños me ayudaron a ser quien soy ahora, así que siempre tendrán un lugar muy especial dentro de mi corazón.

Con todo mi cariño, Cathy.
Mayo de 2006.

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS EN MÉXICO

CAPITULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

1.1 Concepto de Administración Pública.	Pág. 3
1.2 Fundamento Constitucional.	Pág. 5
1.3 Administración Pública Centralizada.	Pág. 6
1.3.1 Presidente de la República.	Pág. 7
1.3.2 Consejería Jurídica.	Pág. 9
1.3.3 Secretarías de Estado.	Pág. 10
1.4 Administración Pública Paraestatal.	Pág. 45
1.4.1 Empresa Pública.	Pág. 45
1.4.2 Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.	Pág. 48
1.4.3 Fideicomisos Públicos.	Pág. 50
1.4.4 Organismos Descentralizados.	Pág. 55

CAPÍTULO II LA FUNCIÓN PÚBLICA.

2.1 Concepto.	Pág. 59
2.2 Poder Público.	Pág. 59
2.2.1 Concepto.	Pág. 59
2.2.2 Teoría del Órgano.	Pág. 60
2.3 Marco Constitucional.	Pág. 62
2.3.1 Función Legislativa.	Pág. 66
2.3.2 Función Ejecutiva.	Pág. 68
2.3.3 Función Judicial.	Pág. 72

**CAPITULO III
DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.**

3.1 Concepto.	Pág. 75
3.2 Naturaleza Jurídica.	Pág. 75
3.3 Características.	Pág. 76
3.4 Elementos.	Pág. 79

**CAPÍTULO IV
MARCO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS
DESCONCENTRADOS.**

4.1 Constitución General de la República.	Pág. 84
4.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Pág. 85
4.3 Forma de creación conforme al marco legal.	Pág. 86
4.4 Propuesta de Reforma al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Pág. 89

CONCLUSIONES.	Pág. 92
----------------------	---------

BIBLIOGRAFÍA.	Pág. 93
----------------------	---------

“Lo justo existe sólo entre los hombres cuyas relaciones están gobernadas por la Ley. La Ley existe para hombres entre quienes hay justicia... por este motivo no permitamos que gobierne el hombre, sino la ley; porque el hombre ejerce el poder para sí mismo y acaba por hacerse tirano.”

Aristóteles.

INTRODUCCIÓN.

Al investigar sobre cualquier tema se debe basar en los hechos de la actualidad y además se debe tener como condición indispensable el ser propositivo, es decir, buscar modificaciones que sean convenientes a la legislación mexicana para adecuarlos a la realidad actual.

Es por eso, que particularmente me llamó la atención una de las formas de organización administrativa que muy frecuentemente utiliza el Gobierno Federal, es decir, la desconcentración administrativa.

Esta forma de organización, que busca esencialmente ayudar a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en la consecución de los fines de la Administración Pública, debe cumplir su cometido en beneficio de la colectividad.

A la fecha, presenta indeterminaciones y falta de precisión en sus principales características, tales como el modo de su creación, si tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y otra muy importante, que es ubicar claramente los organismos estatales que lo conforman.

Es por eso que me enfoqué a este tema, buscando clarificar dichas características y además establecer su fundamento en la Constitución como en la legislación secundaria. Esto último lo considera trascendente ya que México vive en un Estado de Derecho, por lo tanto, las autoridades se encuentran sujetas al principio de legalidad y únicamente podrán realizar lo que la Ley les permita.

Este trabajo lo realicé basándome en una metodología deductiva, ya que partí de lo general hasta llegar a lo particular, motivo por el cual inicié hablando un poco sobre lo que es la Administración Pública Federal, partiendo de su fundamento Constitucional, hasta las formas de organización administrativa que existen dentro de ella, tales como la centralizada y la paraestatal.

En el segundo capítulo me enfoqué en la función pública, empezando con la teoría del órgano hasta las funciones o Poderes como forma de organización política que los diferentes constituyentes mexicanos han plasmado en nuestra Carta Magna, tales como la Función Legislativa, la función Ejecutiva, y la Jurisdiccional, estudiándolos como en la actualidad se encuentran estructurados, señalando toda su estructura orgánica.

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS EN MÉXICO

En el tercer capítulo desarrolle lo concerniente a los órganos desconcentrados, desde su concepto, su naturaleza jurídica, pasando por sus características y los elementos que los conforman, dando una amplia explicación de éstos y aclarando todas las posibles lagunas que llegasen a existir en torno a esta forma de organización administrativa.

Por ultimo, en el cuarto capítulo hago un análisis exhaustivo de la desconcentración administrativa, precisando con mayor detalle el marco constitucional en el cual se fundamentan, así como su existencia en la legislación secundaria, en este caso la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al mismo tiempo que explico su forma de creación y culmino haciendo una propuesta de reforma al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se precisen todos y cada uno de los elementos que integran los Organos desconcentrados, para lo cual me auxilié de comentarios y criticas que al respecto realizan algunos tratadistas de la materia de Derecho Administrativo, ya que dentro se encuentra el objeto de estudio en comento, para finalmente poder delimitar y objetivizar la Desconcentración Administrativa.

CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

1.1 Concepto de Administración Pública.

Considero pertinente primero dar una breve explicación de lo que se entiende por administración, para después entrar en la materia que nos ocupa, que es la Administración Pública. “La palabra administración viene del latín *administratio* que significa acción de administrar, y el término “administrar” se compone por *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente “servir”, llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.”¹

La palabra administrar se puede entender como 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 que consiste 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.

Jiménez Castro afirma que “la administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y 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.”²

“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...”³

Por otro lado, la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto,

¹ Jiménez Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. Editorial Limusa. México, 1987.

Pág. 23

² Idem

³ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*. Edit. Porrúa. México 2004, Tomo Primero. Pág. 70

el Estado se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen la misma función administrativa.

La organización especial a que me refiero es la Administración Pública, que es el objeto primordial del derecho Administrativo, la cual se entiende como aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que tiene como finalidad entender necesidades de interés social o colectivo; sin perder de vista que en un sentido general la Administración Pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida.

“La administración Pública es 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 de gobierno...”

El interés esencial de la Administración Pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental.”⁴

El Doctor Andrés Serra Rojas expresa que: “el concepto de Administración Pública se relaciona con las actividades de sector público. Es un término que reviste sentidos diversos, siendo los mas generales los siguientes:

- a) La Administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar los asuntos públicos.
- b) La Administración en un sentido orgánico, subjetivo o formal; se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.
- c) La Administración Pública Contemporánea va más allá de la ejecución de la ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo...

⁴ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. UNAM, México, 2000. Pág. 106

La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”⁵

Por lo tanto, la Administración Pública en general se ocupa de la realización de los fines del Estado, por medio de sus diferentes poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el derecho, que se ofrece como elemento coercitivo dentro de la estructura social, llevando como metas atender las aspiraciones y demandas del pueblo, en concordancia con los preceptos legales que la rigen, procurar la paz, la tranquilidad, la seguridad y el orden público.

1.2 Fundamento Constitucional.

La Administración Pública Federal se encuentra regulada en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, el cual establece:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías 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.

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º nos dice:

⁵ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Págs. 77 y 79.

Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de Participación Estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

1.3 Administración Pública Centralizada.

Es aquélla forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas.

Se trata de una de las formas de ordenar a la Administración Pública, que se puede entender como la dependencia de unidades administrativas jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores, hasta llegar a un órgano supremo, que es el Presidente de la República, quien es la máxima autoridad política y administrativa de la centralización federal.

Se pueden destacar como elementos de la centralización administrativa federal, los siguientes:

- a) Se trata de una forma de organización administrativa del Poder Ejecutivo.

- b) Esta forma de organización es encabezada por el Presidente de la República y por ello, concentra la máxima autoridad en la toma de decisiones de la misma.
- c) La relación de jerarquía es la más notoria distinción que enlaza a las unidades administrativas que la integran.
- d) Los poderes de la relación jerárquica se refieren al titular del órgano y a los actos que realiza, a la vez, ellos no permiten conocer los deberes de los servidores públicos según su esfera de competencia, su cometido o tareas encomendadas.
- e) La concentración de los poderes de decisión en unos cuantos órganos se trata de los que pueden realizar actos jurídicos forzosos, ya que la gran mayoría de unidades administrativas, desde mandos medios para abajo, se limitan a ser simples auxiliares de los que tiene la autoridad y el mando.
- f) La facultad discrecional del Presidente para nombrar libremente a sus colaboradores inmediatos y para hacerlos renunciar en caso necesario, si no cumplen o se ajustan a su política.
- g) El refrendo, que es un acto jurídico que le da validez a los acuerdos, reglamentos, decretos, circulares o determinaciones que dicta el Presidente de la República.

1.3.1 El Presidente de la República.

El Doctor Miguel Acosta Romero conceptúa la centralización como “Una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas.”⁶

De la misma forma, Manuel del Río González nos dice: “La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo Federal; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior se

⁶ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 2004. Pág. 65

encuentra el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente, todos sus colaboradores. Dicho alto funcionario tiene sobre sus subordinados la facultad de vigilar y examinar sus actos, para aprobarlos, para modificarlos, para suspenderlos, para revocarlos o para nulificarlos.”⁷

El presidencialismo está revestido de los siguientes elementos:

- a) El Presidente de la República es el jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública Federal.
- b) El Presidente de la República tiene la titularidad y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que los Secretarios de Estado no tienen facultades propias, sino que se las da la Ley Orgánica de la Administración pública Federal.
- c) Los Secretarios de Estado no funcionan generalmente en gabinete o Consejo de Ministros, como en el régimen parlamentario, solo en casos excepcionales como el de suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 Constitucional, o cuando se integra una Comisión Intersecretarial.
- d) Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso como en el sistema parlamentario, sino que exclusivamente están sujetos a las ordenes del Presidente.
- e) Los Secretarios de Estado políticamente no son responsables ante el Congreso, pues su compromiso directo es ante el jefe del Ejecutivo.
- f) El Congreso de la Unión no tiene, sino en casos excepcionales y por disposición legal expresa, facultad de intervenir en el funcionamiento de la Administración Pública. A su vez, el Presidente de la República no tiene facultad de disolver el Congreso.

Legalmente el Presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo Federal, el jefe del Estado y jefe de gobierno, además encabeza a la Administración Pública Federal, de tal manera que todas las formas de organización administrativa

⁷ Del Río González, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Cárdenas Editor y distribuidor. México, 1991. Págs. 148 y 149.

que se han creado para ese nivel de gobierno, quedan supeditadas a su voluntad política y a su autoridad.

Al ser jefe de Estado, el Presidente de la República representa a la nación mexicana en lo interno y en lo externo, y por lo tanto conduce la política respectiva en nombre del propio pueblo. Se le considera como jefe de gobierno, porque encabeza a la Administración Pública Federal y le da contenido político a su estructura y actividad, así mismo mantiene relaciones de coordinación y ayuda mutua con los Poderes Legislativo y judicial, con las entidades federativas y municipios y con otros Estados soberanos.

Como funcionario administrativo, el Presidente de la República ocupa el más alto nivel de la administración pública centralizada, y se encarga de cumplir la voluntad del pueblo contenida en las leyes que emite el Congreso de la Unión, ejecutándolas y procurando su exacta observancia. Su carácter administrativo se aprecia en que verdaderamente administra a todos los ramos de la Administración Pública; siendo evidente que no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que competen a los sectores centralizado y paraestatal, por ello, en la práctica, cuenta con sus colaboradores o auxiliares que se autoriza legalmente nombrar.

1.3.2 La Consejería Jurídica.

“La Consejería jurídica de la Presidencia de la República es una institución relativamente nueva dentro del marco de la Administración Pública Federal. Esta institución que depende directamente del Ejecutivo Federal absorbió en gran medida facultades del Procurador General de la República, quien con la creación de la consejería jurídica, dejó de ser el “abogado de la nación”, como tradicionalmente se le había conocido.”⁸

Dentro de sus facultades se encuentran, según lo establece el artículo 43 Constitucional, el dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende, dar opinión al Presidente sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales, prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde,

⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Constitucional*. Cárdenas Velasco Editores. México, 2004. Pág. 318

en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter.

1.3.3 Las Secretarías de Estado.

Se trata de dependencias del Ejecutivo Federal que se encargan de atender asuntos específicos de la administración pública en los rubros político y administrativo, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 91 y 92 y en el primero y segundo párrafo del artículo 93, la Ley Orgánica de la Administración Pública en sus artículos 10 al 42 y demás disposiciones relativas les encomiendan para lograr el bienestar y progreso del pueblo.

Se puede conceptuar a las Secretarías 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 su esfera de competencia. En esa virtud, su titular es una persona física que es nombrada y removida libremente por el Presidente.”⁹

La estructura y el número de las Secretarías de Estado depende siempre de la voluntad política del Presidente de la República, aunque también se deben tomar en cuenta las necesidades y requerimientos del país observados durante su campaña política.

En términos del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo cuenta con las siguientes Dependencias:

1. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

El Poder Ejecutivo presenta iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), esta conduce las

⁹ Sánchez Gómez, Narciso. *Primer curso de Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 2000. Pág. 156

relaciones del Poder Ejecutivo con los Poderes Legislativo y Judicial, con los Órganos Constitucionales autónomos y con las autoridades estatales y municipales. Gobierno y desarrollo Político.

La SEGOB conduce las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticas nacionales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales. Vigila que se cumplan los preceptos constitucionales, en especial los que se refieren a las garantías individuales, y las disposiciones legales en materia de culto público. Mantiene un registro sobre la información de cada uno de los servidores públicos y sobre los cambios de los mismos. Administra las islas de jurisdicción federal y el Archivo General de la Nación. Autoriza lo relacionado con el juego, las apuestas, loterías y rifas.

Población y migración.

La SEGOB opera el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, lleva u padrón de los mexicanos que residen en el extranjero.

La SEGOB otorga la calidad migratoria a los extranjeros y autoriza el matrimonio de los extranjeros con mexicanos; registra la adquisición de bienes y decide sobre derechos por parte de los extranjeros residentes en el país; investiga que se cumplan las obligaciones migratorias establecidas.

Protección Civil.

En casos de desastre, la SEGOB interviene en la seguridad de la población poniendo en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil, en el marco del sistema nacional de protección civil.

Comunicación Social.

La SEGOB formula, regula y conduce la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de comunicación. Autoriza, coordina y evalúa el Sistema de Comunicación Social de las Secretarías de Estado.

Publica el Diario Oficial de la Federación, donde se dan a conocer a la población las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, así como sus modificaciones.

Radio, Televisión y Cinematografía.

Coordina todo lo referente a radio, televisión y cinematografía, autoriza la transmisión, exhibición y distribución de programas y películas; los guiones de publicidad son regulados por la SEGOB así como la retransmisión de material extranjero, doblajes, la importación y exportación de material de televisión, radio y cine. Dirige y administra la Cineteca Nacional.

Coordina el encadenamiento de estaciones de radio y televisión con el fin de transmitir el Himno Nacional y programas de partidos políticos.

2. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

La secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la encargada de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal en el exterior y de dirigir el servicio exterior mexicano (Consulados y Embajadas). Además presta importantes servicios tanto a los nacionales como a los extranjeros.

Ámbito Jurídico.

La SRE defiende al país de cualquier tipo de disputa internacional. Cuando México va a iniciar o a dar por concluido cualquier tratado internacional, la SRE opina sobre los aspectos jurídicos del mismo. Interviene también en los procesos de extradición.

Política Exterior.

La SRE busca ante todo, que las relaciones de México con el exterior fomenten el desarrollo económico y social del país acorde a las prioridades y que promuevan el comercio internacional. Para dicho fin, la Secretaría cuenta con las Direcciones Generales para América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa, Pacífico, Asia y Africa, las cuales analizan la situación interna política y económica

de los países antes mencionados. La SRE sirve de conducto entre las embajadas acreditadas del Gobierno de México y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Lleva la información global de las relaciones de la Administración Pública Federal con el cuerpo diplomático extranjero.

Regula y coordina todo lo referente a la participación de México en Organismos Internacionales como la ONU (Organización de las Naciones Unidas), OEA (Organización de Estado Americanos) y cualquier foro o evento internacional, brindando la información necesaria para facilitar la participación de los representantes mexicanos en estos eventos y aporta los criterios que se deban seguir.

Fomenta la promoción comercial y turística del país en el extranjero.

Límites y fronteras.

Siendo esta cuestión de suma importancia a nivel nacional, la SRE vigila que se apliquen y se cumplan los tratados que establecen la manera para aprovechar las aguas de los ríos internacionales que son frontera con otro país y lo referente a los límites; participa en el análisis de los problemas del medio ambiente en las zonas fronterizas y supervisa a los dos órganos desconcentrados adscritos a la SRE encargados de los límites y aguas en ambas fronteras del país. Interviene en lo referente a límites territoriales del país y aguas internacionales.

Cultura y Educación.

La SRE está a cargo de difundir la cultura de México en el exterior, participando en eventos culturales internacionales y organismos, difunde también la cultura de otros países en México. Promueve intercambios culturales entre dos naciones y coordina el programa de becas. Además dirige y establece los centros de cultura mexicana en el exterior.

Servicios.

La SRE brinda servicios a los nacionales residentes en el país y en el extranjero, y a los mismo extranjeros en México. En el interior de la República y en el Distrito Federal. Cuenta con delegaciones (Organismos Desconcentrados) encargados de expedir pasaportes, de orientar al público, de recibir y solucionar las

quejas y denuncias de los nacionales. En el extranjero la SRE brinda protección a los mexicanos cuando se requiere, en coordinación con el Servicio Exterior Mexicano; Utiliza los programas de trabajadores mexicanos en el extranjero y resuelve las denuncias por violación de derechos humanos en el extranjero; coordina con la Secretaría de Gobernación el Sistema de Registro Nacional de Población a los mexicanos en el extranjero; tramita lo referente a la nacionalidad y naturalización, expide certificados de nacionalidad mexicana.

La SRE otorga visas a los extranjeros y recibe las quejas que los turistas presentan durante su estancia en el país. Jurídicamente autoriza y tramita lo necesario para que el extranjero adquiera bienes, invierta y constituya asociaciones; otorga los permisos para que realicen investigaciones en territorios y aguas nacionales.

3. SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) determina los planes para la seguridad nacional, dirige la movilización del ejército en caso de guerra, del personal militar del activo y de las reservas.

Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El Estado Mayor de la Defensa Nacional, que forma parte de esta Secretaría se encarga de organizar y adiestrar a las fuerzas armadas tanto terrestres como aéreas (Ejército y Fuerza Aérea) y coordina también, su despliegue. Canaliza el enlace con las fuerzas armadas de otros países.

Comandancia de la Fuerza Aérea.

El comandante de la Fuerza Aérea dirige las actividades de sus miembros para cumplir con sus misiones, así como intervenir para auxiliar a la población en caso de que ocurra algún desastre en el país y defenderlo. También tiene a su cargo proponer la división aérea del territorio nacional, así como determinar la cantidad y el tipo de armamento y equipo que deberá usar la fuerza aérea. Propone los planes de estudio de las escuelas de la Fuerza Aérea, programas de becas y el adiestramiento de sus elementos.

Infantería y Artillería.

La SEDENA propone, tanto el armamento, vestuario y el equipo necesario con que deben ser dotadas las unidades e instalaciones del arma, como el adiestramiento del personal.

Transmisiones.

La SEDENA es la que propone la construcción de instalaciones, vías de comunicación como medios electrónicos de detección del ejército y la red terrestre de la Fuerza Aérea.

Material de Guerra.

También abastece al Ejército y Fuerza Aérea de armamento, municiones, transportes de combate tanto aéreos como terrestres y se encarga de su mantenimiento, fabrica el material de guerra o bien interviene en su importación. Controla la posesión de armas de fuego.

Educación militar.

En lo referente a la educación militar y física, la SEDENA es la encargada de formular los planes de estudio, capacitación y adiestramiento de las escuelas militarizadas. Participa en la formación de Ingenieros Militares.

El servicio militar nacional es organizado por esta dependencia y además administra la Justicia Militar.

Cumple con las funciones encomendadas por el Presidente de la República Mexicana en tiempos de paz y, entre otras atribuciones, lucha contra el narcotráfico.

4. SECRETARÍA DE MARINA.

La Secretaría de Marina dirige la educación pública naval, prepara a la Armada de México, maneja el activo y las reservas de la misma, concede licencias, retiros e interviene en las pensiones de sus miembros.

La Secretaría de Marina ejerce la soberanía en aguas territoriales y organiza y administra el servicio de aeronáutica naval.

Entre los servicios que presta la armada son: la construcción y conservación de obras portuarias que la Armada requiera, la realización de estudios topohidrográficos (representación gráfica de algún lugar con las particularidades de su relieve, estudio de las aguas) y estadísticos en el ámbito marítimo; la realización de investigaciones oceanográficas, así como también la administración de la justicia militar.

La Secretaría de Marina coordina y dirige las actividades marítimas como son la reparación y construcción de infraestructura naval para alcanzar la autosuficiencia a nivel marítimo, programa y realiza investigaciones para el desarrollo oceanográfico en aguas de jurisdicción federal. A su vez coordina las actividades de la Armada de México.

Otorga permisos para exploraciones científicas extranjeras en aguas nacionales.

Armada de México.

La Armada de México es el órgano operativo de la Secretaría de Marina, su función es emplear el poder naval de la federación para la seguridad interior y la defensa del país. Realiza numerosas actividades y entre ellas efectúa operaciones de rescate en el mar; funge como policía marítima y establece las medidas para seguridad portuaria; auxilia a la población civil en casos de desastre; vigila el adecuado uso de los recursos marítimos e interviene en la lucha contra el narcotráfico.

Dentro de los fines de la Armada de México se encuentra salvaguardar los recursos del mar territorial.

La Secretaría de Marina salvaguarda la soberanía en aguas territoriales y vigila las costas mediante la Armada de México. Opera a través de 17 zonas y 14 sectores navales y diversas unidades distribuidas a lo largo de nuestros litorales, que la convierten en una de las dependencias gubernamentales más desconcentradas.

El apoyo naval esta proporcionado por la Infantería de Marina, Astilleros, Centro de Reparación, Hospitales, Enfermerías, Escuadrones aeronavales, compañía de Policía Naval, estaciones de investigación oceanográfica, equipos de ecología marina, escuadrones de búsqueda y salvamento, y estudios de contaminación marina.

5. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

La Seguridad Pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

En este contexto, a la nueva Dependencia le corresponde desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de los delitos.

Seguridad Pública.

Le corresponde desarrollar las políticas de Seguridad Pública, a través de la conducción de las acciones para la prevención de los delitos federales, a partir de una adecuada distribución de funciones de las diversas instituciones de gobierno que atienden el fenómeno delictivo, para evitar la confusión que en ocasiones se daba con relación a las actividades de investigación y persecución de los delitos.

Como responsable de la instrumentación de la política de seguridad pública, es necesaria su opinión para concretar respuestas técnicamente válidas y ordenas los esfuerzos de las instituciones que atienden el fenómeno delictivo.

Asimismo, debe establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de los delitos, mediante métodos que garanticen el respeto a los derechos humanos.

Política Criminal Federal.

El Ejecutivo Federal integra, ordena y ejerce la política criminal mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender las atribuciones en la materia, a efecto de que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada y profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, que favorezcan la prevención del delito sobre la represión y permitan dar prioridad a la participación ciudadana.

En este contexto, le compete ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados; participar conforme a los tratados respectivos, en el traslado de reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional; administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente, así como organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención de las víctimas del delito.

Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública.

El titular de la Dependencia representa al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, preside el Consejo Nacional de Seguridad Pública y propone la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Debe fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional, en los delitos del fuero común.
Portación de Armas de Fuego.

Le compete regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordina con la Secretaría de la Defensa Nacional.

Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal Preventiva tiene como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de la Ley.

Su deber es garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos en las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, centro de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares; en los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos; en los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación.

Vigila e inspecciona, para fines de Seguridad Pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas.

6. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) formula la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, bancaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público.

Hacienda y Crédito Público.

A través de las Direcciones Generales, se encarga de ver a cuánto asciende el gasto que les es permitido a las entidades paraestatales y dependencias públicas, propone las fuentes de crédito y financiamiento, provenientes ya sea del exterior o bien de organismos nacionales, y posteriormente los autoriza; esto con el fin de que

haya un equilibrio entre los recursos que tienen y aquéllos que gastan dichos órganos públicos.

Se encarga de manejar la deuda del Gobierno y vigila el destino de estos recursos. Lleva a cabo las solicitudes de financiamiento de empresas privadas, llevando el registro de su deuda externa.

Instituciones Financieras.

Por otro lado, interviene en los programas financieros de la banca de desarrollo, como Banrural, Banobras, Nafin, etc., que son instituciones que otorgan crédito y canalizan los recursos para fomentar el desarrollo del país.

En cuanto a banca múltiple, a la que pertenecen los bancos comerciales como Banamex, Bancomer, Serfin, etc., regula las actividades de este tipo de instituciones, al igual que las de seguros, casas de bolsa, casas de cambio y afianzadoras. Autoriza la fusión de instituciones financieras y la constitución de grupos financieros.

Crédito Público.

En relación a la política crediticia, la SHCP realiza los programas referentes a la negociación y contratación de financiamiento con organismos financieros tanto nacionales como internacionales, así como la captación de los recursos en los mercados internacionales de capital realizando los estudios y análisis de los mismos.

Promueve la inversión nacional y extranjera mediante el empleo de instrumentos financieros.

Ingresos.

La SHCP se encarga de proponer la política fiscal, aduanera, los proyectos de aranceles y medidas de regulación, autoriza el otorgamiento de estímulos fiscales, franquicias, exenciones y subsidios para el desarrollo de la economía nacional. Definen la política impositiva, las tasas de impuestos que se aplicarán y el periodo de pago de los mismos.

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS EN MÉXICO

Lleva a cabo el proceso de recaudación de contribuciones, realiza inspecciones vigilando que se cumplan las obligaciones fiscales e impone las sanciones si se comete alguna infracción.

En lo que se refiere a aduanas, determina su establecimiento, regula la entrada y salida de mercancías del país, las valúa para determinar el impuesto que pagarán. Coordina los servicios aduanales en aeropuertos para que los pasajeros en vuelos internacionales hagan el pago de impuestos respecto a mercancías que entren o salgan del país.

La SHCP está en coordinación con los Estados de la República, calculando las cantidades (provenientes de impuestos) que le pertenecen a los estados de la Federación y a los municipios.

Programación y Presupuesto.

Propone las prioridades económicas y sociales de la política de desarrollo. Toma en consideración los proyectos de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para incluirlos en el presupuesto de la Federación. Define el monto global de gasto público y determina el presupuesto a que deberán sujetarse dichas dependencias y entidades. Integra el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación; define la forma en que han de rendir información sobre los subsidios y transferencias que las entidades otorgan.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como órgano administrativo desconcentrado, desarrolla sistemas de información estadística económica, social y sobre contabilidad nacional. Realiza censos y encuestas económicas y sociodemográficas.

Procuraduría Fiscal y Tesorería de la Federación.

La Procuraduría Fiscal de la Federación representa a la Federación en controversias fiscales, en toda clase de juicios, investigaciones o procedimientos administrativos ante los Tribunales de la República.

La tesorería de la Federación recolecta todos los ingresos que recibe el Gobierno Federal por sí o a través de sus auxiliares, maneja el movimiento de los

fondos para controlar el patrimonio de la federación, controla las inversiones financieras del gobierno federal y participa en la emisión de títulos de deuda pública.

7. SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) impulsa y fomenta el desarrollo social, regional, urbano, de vivienda e infraestructura, así como de los asentamientos urbanos. Para dicho desarrollo, la SEDESOL hace un análisis de la evolución y tendencias económicas del país y posteriormente realiza los proyectos socioeconómicos.

Para realizar obras que fomenten el desarrollo social, la SEDESOL recibe fondos de financiamiento que le otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Realiza programas de beneficio social para mejorar el nivel de vida de grupos sociales específicos, proporcionando asesoría y apoyo técnico a los mismos. Vivienda y desarrollo Urbano.

Constantemente las ciudades van creciendo, por lo que la Secretaría se encarga de proyectar la distribución de la población, determina a nivel nacional los requerimientos de suelo y reservas territoriales para lograr el desarrollo urbano y vivienda. Los Estados y municipios reciben apoyo técnico por parte de la SEDESOL para elaborar sus planes referentes a esta materia. Dicta normas y vigila que se cumplan, realizando visitas de inspección para evaluar los trabajos. Además, analiza la mejor manera de invertir en obras de infraestructura para el progreso urbano y utiliza, cuando es conveniente, las reservas territoriales del país.

Propone las políticas y normas para coordinar el Sistema Nacional de Vivienda y uno de sus objetivos es aprovechar el suelo y crear reservas territoriales. Supervisa los programas habitacionales en localidades urbanas y rurales. Celebra convenios para reducir el precio de la distribución de materiales. Otorga estímulos y brinda facilidades para la construcción y mejoramiento de viviendas de interés social. Desarrollo Social y Regional.

La Secretaría desarrolla y ejecuta programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial grupos indígenas y pobladores de zonas áridas, además de preservar las culturas, lenguas y costumbres de nuestros pueblos indígenas a través de estudios socio económicos.

Coordina a los gobiernos estatales y municipales para la planeación regional con la participación de los sectores público y privado.

Abasto Social.

Asegura la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos básicos, como leche, tortilla y otros artículos de primera necesidad, conjuntamente con las Secretarías de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través de DICONSA y LICONSA; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajeno a los objetivos institucionales.

Existen también órganos desconcentrados adscritos a la Secretaría que son las Delegaciones SEDESOL establecidas en las entidades federativas, las cuales realizan los programas sectoriales a cargo de la Dependencia.

8. SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales está encargada de fomentar la producción, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, de bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo.

Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En materia de Ecología, tiene como atribución formular y conducir la política de saneamiento y regulación ambiental del desarrollo urbano y pesquero.

Administra y regula el uso y promueve el aprovechamiento de recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción de petróleo y todos los carburos de hidrógenos, así como materiales radioactivos.

Establece normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, sobre los ecosistemas naturales y el aprovechamiento de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y

acuática; sobre descargas de aguas residuales y en materia minera, sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.

Ejerce la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Conduce las políticas nacionales sobre cambios climáticos y sobre protección de la capa de ozono.

Dirige los servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional.

Ecología.

El Instituto Nacional de Ecología (INE) promueve el orden ecológico general del territorio nacional y conduce la política de saneamiento ambiental en coordinación de la Secretaría de Salud. Dicta las normas para el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres para conservarlas y desarrollarlas, esto en coordinación con las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Establece y vigila que se cumplan las normas para las descargas residuales previniendo riesgos de salud. Evalúa a su vez, la calidad del ambiente y fomenta el desarrollo tecnológico en materia de ecología.

El ciudadano puede denunciar el incumplimiento de las normas y programas ecológicos ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la cual vela por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente.

Vigila que se cumplan las medidas establecidas en materia de ecología y da recomendaciones a las autoridades o particulares. Realiza auditorías ambientales tanto a empresas públicas como privadas respecto de los sistemas que éstas utilizan y que puedan ser un riesgo potencial para el ambiente.

9. SECRETARÍA DE ENERGÍA.

La Secretaría de Energía (SE) está encargada de ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y carburos de hidrógeno, energía nuclear y recursos naturales que se requieran para generar y abastecer energía eléctrica.

La SE tiene las siguientes funciones:

1. Instalación y operación de plantas nucleares y radiactivas (y su desmantelamiento), al igual que de plantas para beneficio de minerales radiactivos.
2. Formula las políticas para el ahorro y uso eficiente de la energía.
3. Fabrica componentes para el sistema nuclear.
4. Considera la evolución en el mercado petrolero internacional y su impacto en la política energética nacional.
5. Instala y opera equipos para el abastecimiento de energía eléctrica y al mismo tiempo, busca que existan diversas fuentes para la generación de esta energía, por ejemplo: la termoeléctrica, hidroeléctrica y nucleoelectrica.

Buscando la seguridad de la población, la SE está pendiente que los miembros de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias estén presentes en instalaciones nucleares y radiactivas.

La SE cuenta con una dirección que impulsa la investigación referente a petroquímica (industria de los productos derivados del petróleo), hidrocarburos (hidrógeno carburado), energía eléctrica y energía nuclear (energía proveniente del núcleo del átomo) y por otro lado, da asesoría a las entidades paraestatales que coordina como PEMEX (Petróleos Mexicanos) y CFE (Comisión Federal de electricidad).

Industria Básica.

1. Impulsa el desarrollo de las industrias de fertilizantes, petroquímica y siderúrgica (proceso de extracción, producción, trabajo y fundición del hierro) y también coordina las entidades paraestatales dedicadas a este tipo de industrias.

2. Fomenta el desarrollo de los energéticos, de la industria básica (estratégica) y de la industria naviera.

10. SECRETARÍA DE ECONOMÍA.

La Secretaría de Economía formula y conduce las políticas generales de la industria, comercio interior y exterior, precios y abastos de bienes y servicios del país. Regula los precios con el fin de proteger al consumidor ante las alzas excesivas y fomenta el comercio para el crecimiento económico del país.

Comercio Exterior.

La Secretaría de Economía realiza diversas funciones como proponer los lineamientos para desarrollar las franjas fronterizas, promoviendo la creación de industrias maquiladoras, la operación de centros comerciales y de abasto en estas zonas.

Para el fomento del comercio exterior, propone las estrategias en materia de intercambio de bienes y servicios en las negociaciones internacionales, ya sean multilaterales, regionales o bilaterales y difunde sistemas de información relacionados con lo anterior.

Promueve sistemas de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional defendiendo los intereses de los exportadores mexicanos y asistiéndolos técnicamente cuando algún otro país comete acciones desleales de tipo comercial que los perjudique. Propone los esquemas para suprimir las barreras arancelarias (impuesto a la importación) y no arancelarias (regulaciones que impiden el libre intercambio de bienes, por ejemplo, barreras de salubridad) a los organismos internacionales de negociación, además de presentar programas de participación en coinversiones.

Propone las cuotas arancelarias para los productos del comercio exterior y también tramita los permisos de exportación e importación de mercancías expidiendo los requisitos para dicho fin.

La Secretaría de Economía proporciona todo tipo de información acerca del Tratado del Libre Comercio.

Negociaciones Comerciales Internacionales.

La Secretaría de Economía establece las políticas de negociación comercial internacional para la participación de México en acuerdos bilaterales, trilaterales y multilaterales. Asimismo, se encarga de coordinar el trabajo legal de las negociaciones, dar seguimiento a los tratados en que participe México y vigilar el cumplimiento de las reglas de origen negociadas con otros países.

Esta Secretaría tiene la facultad de diseñar la política de comercio exterior y de proponer programas para la modificación de aranceles y la aplicación de medidas de regulación en caso de emergencia.

Industria e inversión extranjera.

Estimula y regula el desarrollo de la industria del metal, industria mecánica y química, así como de las industrias que producen bienes de consumo y de capital, es decir, aquellos bienes que se utilizan en el proceso de producción. Propicia la aplicación de tecnologías que incrementen la calidad y rendimiento de la planta productiva. Proporciona asesoría a las empresas, sugiriendo la adaptación de la tecnología apropiada.

Tramita los registros de patentes, de modelos industriales, de marcas, de nombres comerciales, de licencias de uso, etc., y publica estos registros en la Gaceta de Invenciones y Marcas.

Orienta la inversión extranjera a las ramas industriales que requieran de este tipo de inversiones. Determina el área donde pueden establecerse zonas industriales, asimismo establece que tipo de industrias serán consideradas como micro, pequeña y mediana para expedir las atribuciones de las mismas y asesora a los inversionistas nacionales en proyectos relacionados con éstas, ayuda a realizar los tramites para obtener apoyo financiero y coinversiones.

Existen productos que deben tener el Sello Oficial de Garantía o deben cumplir con ciertas normas obligatorias y niveles de calidad, por esto, la Secretaría de Economía vigila que se cumplan. También cuenta con la información comercial y características de las etiquetas, empaques, envolturas y envases de toda clase de productos, así como su peso y contenido neto. Autoriza y otorga las especificaciones para construir obras para el uso de energía eléctrica y el transporte y suministro de gas.

La Secretaría de Economía fija los precios de los productos nacionales o de importación de consumo o de uso popular, que están sujetos a control oficial.

Minería.

A través del Fideicomiso de Fomento Minero y del Consejo de Recurso Minerales:

1. Formula las políticas para aprovechar mejor los recursos mineros del país.
2. Otorga concesiones para explorar y explotar las minas, y
3. Promueve investigaciones técnicas de los recursos mineros.

Abasto y Comercio Interior.

Procura que haya abasto suficiente de los productos básicos, coordina con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el otorgamiento de estímulos y subsidios a la producción, distribución y comercialización de estos bienes, por otro lado determina los artículos que son socialmente necesarios y que integran el paquete básico de consumo popular.

Además, coordina el funcionamiento del Sistema Nacional de Mercados sobre Ruedas.

En cuestión de monopolios interviene cuando estos realizan actos que impongan precios de manera arbitraria y que eviten la competencia.

La Secretaría de Economía modifica el marco regulatorio de la actividad económica nacional cuando alguna norma obstaculiza la eficiencia y productividad del país.

Pequeño Comercio.

Coordina la política nacional para crear y apoyar a empresas que asocien a grupos de escasos recurso en áreas urbanas y fomenta el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, así como de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional y nacional.

11. SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

Esta Secretaría tiene como objetivo formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, promoviendo de esta manera el empleo en el medio rural. Establece programas que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.

Organiza y fomenta las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas y formula la capacitación de los productores rurales. En esta materia, elabora, actualiza y difunde un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural.

Planea y fomenta la producción agrícola (agricultura), ganadera, avícola, apícola, forestal, así como la actividad pesquera. Organiza y encauza el crédito, en coordinación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para estimular la producción en estas áreas, además de que fomenta la producción económica del artesanado, las artes populares y de las industrias familiares del sector rural conjuntamente con otras dependencias y entidades.
Agricultura.

Dentro de esta rama, realiza los programas de fomento agrícola en zonas estratégicas para el cultivo; hace estudios para el buen manejo de los terrenos de cultivo, verifica que la maquinaria y los sistemas de riego y drenaje sean los adecuados para la producción agrícola. Fomenta la comercialización de los productos agrícolas.

En materia de sanidad vegetal, establece las normas fitosanitarias (relativas a la salud vegetal) que deben cumplir estos productos, incluyendo las semillas; presta asistencia para la prevención y combate de las plagas.

Ganadería y Bosques.

Fomenta el desarrollo de la ganadería, realiza los estudios de genética y reproducción animal para obtener buen ganado, canaliza los créditos para el desarrollo pecuario y la conservación de pastizales. Propone el otorgamiento de estímulos para fomentar la transformación y comercialización de productos pecuarios (relativos al ganado) y forestales.

Realiza programas de emergencia en caso de que peligre la salud animal y forestal, expide normas de calidad para productos forestales y animales, vigilando que se cumplan. Interviene en la prevención y combate de plagas y de enfermedades animales y forestales.

Elabora y lleva a cabo programas de auxilio en casos de incendios en los bosques, para dicho fin fomentar la organización de comunidades rurales. Aplica los métodos para obtener mejores rendimientos de los bosques de tal manera que se aprovechen racionalmente los recursos forestales y de la flora y fauna silvestre, atendiendo a las restricciones establecidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre protección ecológica y en coordinación con la dependencia mencionada formula y ejecuta los programas de reforestación.

Administra reservas forestales de flora y fauna terrestres, parques zoológicos y jardines botánicos.

Recursos Hidráulicos.

Se encarga de ejecutar programas de obras de riego, drenaje, desecación, defensa contra inundaciones, obras hidráulicas (que funcionan por medio del agua, que conduce el agua) de generación de energía eléctrica. Maneja la explotación de los sistemas nacionales de riego de acuerdo a lo establecido en las normas y con la intervención de los usuarios.

Otorga permisos para aprovechamiento de las aguas nacionales como cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Controla los ríos y demás corrientes y realiza obras de defensa contra inundaciones. Para las poblaciones e industrias, establece las políticas de abastecimiento de agua potable, el modo de reutilizarlas y las normas para darle tratamiento.

Pesca.

La Secretaría debe fomentar la actividad pesquera a través de una entidad pública que se encargue de realizar lo referente a la acuicultura, así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.

Proporciona a los pescadores libres y organizados, la orientación necesaria para mejorar el desarrollo de su actividad.

12. SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

La Secretaría de Comunicaciones y transportes (SCT) se encarga de la comunicación en el país, ya sea por vía terrestre, mediante caminos, carreteras y ferrocarriles, por vía aérea, marina y por radio, televisión y vía satélite. Busca que tanto el transporte como los medios de comunicación sean eficientes.

Infraestructura.

La SCT coordina los proyectos de construcción, mantenimiento y modernización de las carreteras y puentes federales, tramita las solicitudes de concesión para poder construir estas obras, aprueba los proyectos de construcción que se presentan, supervisa las obras y realiza los cálculos, estudios geológicos, de cimentación y pavimentos, pruebas de resistencia de materiales, etc., que se requieran.

Amplía y supervisa la red y conservación de carreteras, puentes y caminos, ya sea en coordinación con entidades federativas o con particulares. En este sentido la SCT, por conducto de los centros SCT, promueve la organización de comunidades locales para que colaboren en este tipo de obras.

Aprueba la instalación de señalamientos de seguridad en las carreteras y realiza los diseños funcionales para el desarrollo de entronques, cruzamientos, accesos y otras obras de vialidad.

Transportes.

Aéreos.

La SCT regula los servicios de transporte aéreo nacional e internacional, otorga las concesiones para construir y operar aeropuertos y líneas aéreas, establece las condiciones en que deberán funcionar los aeropuertos y horarios de los vuelos. Promueve el desarrollo de las comunicaciones aeronáuticas, autoriza las

actividades de aeronaves ultraligeras y globos aerostáticos, organiza servicios para salvamentos de aeronaves accidentadas.

Terrestres.

Regula los servicios de transporte público y privado en caminos y vías férreas federales, otorga la concesión para prestar estos servicios, ya sea de pasaje o carga, autoriza los horarios de los transportes y el cruzamiento de vías férreas.

El público puede presentar sus quejas ante la SCT en cualquier anomalía existente en el servicio de transporte público, esto se realiza en coordinación de la Secretaría de la Función Pública.

Marinos.

Promueve las comunicaciones y transportes por agua, otorga los permisos para el establecimiento de servicios relacionados con las comunicaciones por agua, promueve el desarrollo de infraestructura de puertos y controla el tráfico en estos.

Tarifas.

La SCT autoriza las tarifas de los servicios de comunicación y transporte. Atiende asuntos relacionados con la protección a los viajeros y sus pertenencias. A su vez, otorga descuentos a estudiantes tanto en transportes terrestre como aéreo. Comunicaciones.

Otorga las concesiones y fija los requisitos para la instalación y operación de las telecomunicaciones, radio, televisión, sistemas de comunicación inalámbrica y telefonía celular. Inspecciona los servicios de correos y telégrafos.

Centros SCT.

La SCT opera en los estado de la República Mexicana a través de los centros SCT.

13. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

A la Secretaría de la Función Pública le corresponde el despacho de los siguientes asuntos, entre muchos otros:

1. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
2. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para la cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo.
3. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
4. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

14. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene a su cargo los siguientes asuntos:

Educación Elemental, Media y Superior.

En cuanto a las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: Analiza y propone normas pedagógicas, planes de estudio y materiales didácticos para la enseñanza y el aprendizaje de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, física, normal, secundaria técnica, educación indígena, educación superior e investigación científica, tecnológica, agropecuaria, forestal, en ciencia y tecnología del mar y educación tecnológica industrial. Supervisa los sistemas educativos abiertos.

Elabora los contenidos de los libros de texto gratuitos para las escuelas y los distribuye. Formula el calendario escolar de cada año. Establece normas para la

impartición de la educación antes mencionada en las Instituciones incorporadas a la Secretaría y verifica su cumplimiento realizando visitas de inspección, ya que la SEP también se encarga de preparar al personal directivo y docente que imparte la educación.

Otorga becas en instituciones educativas en el país y en el extranjero, promueve actividades de intercambio científico, cultural, técnico, artístico y educativo con otros países en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Es importante destacar que la Secretaría de Educación Pública exhibe programas educativos por televisión y audiovisuales y controla los servicios educativos federales en los estados de la República Mexicana.

Bibliotecas y Magisterio.

La SEP organiza y administra las bibliotecas que sostenga la propia Secretaría. En cuanto a maestros, la SEP mantiene al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, por otro lado, crea un sistema de estímulos para el profesorado.

Institutos Tecnológicos.

Promueve la creación de institutos de investigación científica y técnica, el establecimiento de laboratorios, observatorios y planetarios que requiera el desarrollo tecnológico del país.

Evaluación y Revalidación.

Acredita las aptitudes y conocimientos que se adquirieron en escuelas, o en los sistemas abiertos de aprendizaje y otorga los certificados que correspondan. También autoriza la validez oficial de estudios o su revalidación en planteles particulares.

A nivel profesional, evalúa los conocimientos adquiridos por el estudiante y registra los títulos adquiridos.

Derecho de Autor.

Lleva el Registro Público del Derecho de Autor, protege este derecho e interviene en conflictos que se susciten entre autores y usuarios de las obras.

Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación.

Formula y maneja los catálogos del patrimonio histórico nacional y los monumentos nacionales.

La SEP a través de sus órganos desconcentrados respectivos, administra y protege museos y monumentos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías. Dichos órganos son el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) y el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y Literatura.

En este ramo, la SEP desarrolla e imparte la educación artística y la difusión de las Bellas Artes y de las artes populares mediante escuelas e institutos oficiales o incorporados.

A través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, fomenta la producción y exhibición de películas de alta calidad y producción fílmica experimental.

Administración de Radiodifusoras y Televisoras del Ejecutivo Federal.

A la SEP le corresponde dirigir y coordinar la administración de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al Gobierno Federal, con exclusión de las que dependen de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

15. SECRETARÍA DE SALUD.

La Secretaría de Salud (SSA) es la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de garantizar el derecho de protección a la salud que tienen por

ley todos los mexicanos. Constantemente analiza las causas de las enfermedades y busca su prevención controlando todo aquello que es un riesgo para la salud.

La SSA entre otras funciones, coordina el Sistema Nacional de Salud, actúa como autoridad sanitaria y lucha contra las enfermedades transmisibles, realiza investigaciones de las mismas, está al tanto de las epidemias y vigila que se apliquen inmunizaciones, fomentando la salud.

Servicios de Salud.

Controla los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria. Es importante destacar que la SSA presta servicios de salud al sector público, social y privado, por lo tanto dicta normas para ello y vigila que se cumplan.

La SSA es la encargada de proponer políticas para la planificación familiar, así como de brindar los servicios necesarios para lograrlo; determina el estado de salud de la población materno-infantil.

La SSA para realizar sus funciones recibe fondos de la Lotería Nacional, pronósticos deportivos y bienes que le otorga el Gobierno Federal y la beneficencia privada. Dichos bienes son administrados por un organismo desconcentrado de la SSA, la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, que además crea establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social.

Regulación Sanitaria y Desarrollo.

Por otro lado, la SSA es la encargada de dirigir la política y el control sanitario. Lo anterior es de suma importancia ya que la Secretaría lucha constantemente contra la drogadicción y el alcoholismo, para conseguir dicho fin, es necesario que controle estrictamente tanto el uso como la distribución, importación y exportación de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas. Además, para el control de éstas, expide los requisitos para suministrar recetarios, dicta las normas para la operación de laboratorios y farmacias y autoriza cuando es necesario la adquisición de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para la investigación científica.

La SSA promueve la participación del sector social y privado, elabora conjuntamente con las instituciones privadas, los programas de educación para la

salud y tramita becas para los nacionales en el exterior o intercambios de cooperación internacional, participa en congresos sanitarios. A su vez, elabora programas de prevención de accidentes, capacitación, campañas nacionales de vacunación e investigación para la prevención de enfermedades.

Protege el derecho a la salud dirigiendo la política sanitaria general vigilando que se cumplan las normas sanitarias establecidas; en puertos, costas y fronteras, controla la higiene inspeccionando bebidas y comestibles.

La SSA promueve la salud ambiental, ya que existen muchas enfermedades originadas por sustancias que se respiran en el medio. Para prevenirlas, la SSA establece el máximo grado de contaminantes químicos que puede soportar la gente sin ocasionarle graves daños. Otorga los permisos sanitarios para la descarga de los residuos de aguas industriales.

La SSA controla el proceso de importación y exportación de sustancias como plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, al ser un riesgo considerable para la salud, también vigila el uso, distribución y el manejo del gas y productos industriales.

Dentro de las funciones de los órganos desconcentrados están entre otras: el control y prevención del SIDA y la regulación de lo referente a las transfusiones sanguíneas.

16. SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), principalmente promueve el incremento de la productividad en el trabajo, buscando un equilibrio de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital); resuelve los conflictos laborales buscando el bienestar de los trabajadores y de sus familiares; impulsa la ocupación en el país. Establece y vigila el Servicio Nacional de Empleo.

Junta de Conciliación y Arbitraje.

La Junta de Conciliación y Arbitraje imparte la justicia en las relaciones laborales, conciliando los conflictos individuales o colectivos surgidos entre obreros y patrones ante el Tribunal. Tramita la resolución de dichos conflictos y además, funciona como autoridad responsable en los juicios de amparo.

Trabajo.

En este ámbito, protege al trabajador contra cualquier abuso y lo representa ante la autoridad, previene cualquier conflicto originado al inicio o término de cualquier contrato de trabajo, revisa la aplicación de los contratos, procurando un equilibrio entre los intereses del obrero y del patrón.

Vigila que se cumplan las normas que reglamentan el trabajo de menores de 16 años y el de las mujeres; establece normas de seguridad e higiene.

La STPS registra las asociaciones de trabajadores y obreros. Cuenta con organismos sectorizados que fijan y revisan el salario mínimo satisfaciendo las demandas surgidas entre los obreros, federaciones sindicales y sindicatos autónomos y vigila el precio máximo para los productos de primera necesidad. Dichos organismos son: la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la Comisión Nacional Mixta de Protección al Salario.

A nivel internacional, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, interviene en los contratos de trabajo cuando algún mexicano presta sus servicios en el extranjero.

Previsión Social.

La Secretaría promueve las oportunidades de empleo realizando un análisis de los mercados de trabajo e investigando las causas del desempleo y de esta manera, orienta la formación profesional hacia donde existe mayor demanda de trabajo. Posteriormente, propone las políticas para disminuir el desempleo y para colocar a los trabajadores adecuadamente. También organiza toda clase de sociedades cooperativas.

Otorga al trabajador apoyo y créditos preferenciales mediante el FONACOT (Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo del trabajador).

Promueve la cultura y recreación del trabajador y su familia.

Delegaciones Federales.

La STPS cuenta con un delegado federal del trabajo en cada entidad federativa, con el fin de que se cumplan las normas establecidas a favor de los trabajadores y de sus familias.

17. SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) tiene, entre otros, el objetivo de fomentar la participación del sector rural y desarrollar el bienestar de los campesinos. Para lograr dicho fin se busca la promoción del campo por parte de las dependencias y entidades para incrementar la participación en obras de infraestructura, con el propósito de aprovechar las tierras mexicanas en beneficio de los campesinos.

Asuntos Agrarios.

La SRA impulsa el aprovechamiento y comercialización de los productos pastales, pecuarios, avícolas, forestales y no renovables de las comunidades y de los ejidos (área común de todos los vecinos de un pueblo, unidad territorial establecida por Ley no menor de 10 hectáreas).

A su vez, la SRA aplica los preceptos agrarios que se encuentran en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Agraria y sus reglamentos.

Los terrenos baldíos, nacionales y demasías son manejados por la SRA, que además coopera con las autoridades que corresponden para realizar eficientemente todos los programas, con el fin de conservar las tierras y aguas tanto en los ejidos como en las comunidades.

Cuando procede, la SRA resuelve conforme a la Ley todo lo relacionado con los problemas de los núcleos de la población ejidal y de bienes comunales. Para dicho fin, recibe ayuda y cooperación de las autoridades tanto estatales como municipales.

Procuraduría Agraria.

La Procuraduría agraria es un organismo sectorizado a la SRA, que tiene funciones de servicio social y defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios avocados y jornaleros agrícolas; coadyuva y representa a éstos en asuntos y ante autoridades agrarias; promueve y procura la conciliación de intereses de los antes mencionados, fortalece la seguridad jurídica en el campo.

Investiga y denuncia la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, vigilando que no se violen los derechos de sus asistidos.

Representaciones Regionales y Especiales.

Estas coordinan y ejecutan integralmente los asuntos, proyectos y acciones de la Secretaría.

Establecen los mecanismos de coordinación con las instancias del Sector, con el objetivo de garantizar la atención a la problemática agraria.

Promueven la coordinación entre las dependencias y entidades, para ser racional en la aplicación de los recursos públicos, la problemática regional y fomentar el desarrollo de proyectos. Promueven la participación pública, social y privada para el fomento del Desarrollo Agrario.

Registro Nacional Agrario.

La SRA realiza y mantiene al corriente el Registro Agrario Nacional (Órgano Desconcentrado), en el que se registran todos los documentos y nombres de los propietarios de ejidos y comunidades, y a su vez interviene en la titulación y parcelamiento ejidal.

Controla la tenencia de la tierra y la seguridad documental en que consten las operaciones originales y modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre propiedad ejidal y comunal.

Presta asistencia técnica y se coordina estrechamente con las autoridades de las entidades federativas y el INEGI. Lleva las inscripciones de todos los terrenos nacionales y de los denunciados como baldíos.

18. SECRETARÍA DE TURISMO.

La Secretaría de Turismo (SECTUR) está encargada de conducir la política para el desarrollo turístico del país en coordinación con las entidades federativas correspondientes.

Para lograr dicho desarrollo promueve el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios y fomenta la actividad turística, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciendo estímulos fiscales.

Operación Turística.

La SECTUR autoriza los precios y tarifas de los servicios turísticos previamente registrados, en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, facilita el intercambio y el desarrollo turístico en el extranjero y celebra los convenios de cooperación turística.

Existen zonas de desarrollo turístico prioritario las cuales son determinadas por la SECTUR en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y con la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que se deben expedir las declaratorias del uso de suelo turístico conforme a las leyes respectivas.

La SECTUR se encarga de regular y registrar las actividades turísticas y para dicho fin inscribe a los prestadores de servicios públicos en el Registro Nacional de Turismo y les otorga una cédula Turística y la categoría que les corresponda. La SECTUR establece los precios y tarifas máximos de los servicios turísticos y vigila su cumplimiento practicando visitas de verificación e los establecimientos turísticos.

Establece y vigila que se cumplan las medidas de asistencia, auxilio y seguridad a los turistas en caso de emergencia y desastres. Coordina el servicio de auxilio turístico denominado "Ángeles Verdes", el cual es un servicio de emergencia

para fallas mecánicas de los automóviles de los turistas y además de primeros auxilios en las carreteras. Controla el Sistema Nacional de Radiocomunicación turística.

Desarrollo Turístico.

Realiza los estudios e investigaciones para diseñar programas de desarrollo y de política turística a mediano plazo. Brinda asesoría a los gobiernos y municipios en esta materia. A su vez propone las políticas y estrategias para el desarrollo del Sector Paraestatal Turístico.

Promoción y Fomento.

Expide las credenciales de guías de turistas y les proporciona la capacitación necesaria. Promueve el establecimiento de escuelas de turismo y otorga becas a nivel nacional e internacional. Promueve actividades turísticas tanto en el territorio nacional como en el extranjero, difunde programas, paquetes, rutas y recorridos, fomenta la inversión en infraestructura turística. Establece y realiza congresos y convenciones turísticas.

19. CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Esta dependencia tiene como función otorgar apoyo técnico al Presidente de la República en todos los asuntos que le encomiende. Asimismo, tiene a su cargo la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, prestar asesoría jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, someter a consideración del Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como dar opinión sobre los proyectos o tratados a celebrar con otros países.

Los órganos que forman la estructura interna de cada Secretaría se establecen conforme a su reglamento interior, mismo que distribuye su competencia entre los órganos que la forman, encontrándose en la cabeza al Secretario del ramo, y en forma descendente y jerarquizada se encuentran los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y

mesa, de acuerdo a lo establecido por el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los Secretarios de Estado, una vez que se abre el período ordinario de sesiones, tienen que dar cuenta al Congreso de la Unión del Estado en que se encuentran sus respectivos ramos y además deben informar cuando cualquiera de las Cámaras los cite, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.

Los Secretarios de Estado actúan como funcionarios políticos y administrativos. El primer caso se configura cuando emiten el refrendo o su firma para la validez de los reglamentos, acuerdos u ordenes que formula el Presidente de la República, con lo cual se les da autorización para su observancia, cuando comparecen ante el Congreso de la Unión, o ante alguna de sus Cámaras para informar sobre la marcha de su ramo administrativo, de alguna iniciativa de ley o de algún asunto de importancia y trascendencia social; al celebrar convenios o acuerdos de coordinación entre las mismas Secretarías, con las entidades federativas y municipios; al hacer declaraciones a los medios de comunicación sobre el desarrollo de sus funciones, de planes o programas de trabajo.

En el segundo caso, y como servidores administrativos realizan diversos actos jurídicos y materiales para atender necesidades colectivas, por ejemplo: otorgan concesiones, licencias, permisos o se cubren servicios públicos como la educación, la defensa nacional, etc. Porque de las mismas actividades administrativas que tienen encomendadas parte el nombre de cada Secretaría, y con lo cual la sociedad puede identificar su competencia por la materia.

Al hablar de las Secretarías de Estado no podemos dejar de lado a los Departamentos Administrativos, o como se les llamó alguna vez, Departamentos de Estado, cuyo concepto es el siguiente: "Se trata de una Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, que ha sido creada para atender tareas tanto de orden político como administrativo, conforme a su competencia territorial, material y su jerarquía, bajo un orden jurídico de derecho público y en beneficio de la sociedad"¹⁰, las cuales han ido desapareciendo paulatinamente o transformándose en Secretarías de Estado, por eso también se les ha considerado como un paso previo para llegar a la última institución citada, además de que representa una entidad administrativa contradictoria, dado el enfoque jurídico y práctico que ha escenificado a raíz del Constituyente de Querétaro de 1917.

¹⁰ Sánchez Gómez Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1998. Pág. 175. 176 y 177.

En efecto, en un principio se le consideró como un órgano inferior a las Secretarías de Estado que sólo debería limitarse a cumplir una función administrativa, prestando servicios públicos y que por lo tanto no debe mezclarse con la política, dependiendo el nombramiento de su titular directamente del Presidente de la República; así las cosas, su actividad sería netamente técnico práctica y especializada, pero con el tiempo se les empieza a relacionar con la política en virtud de su propio trabajo comunitario, pues las condiciones imperantes así lo exigían, por ejemplo, al hacer declaraciones a los medios de comunicación social o rendir informes sobre la marcha de su ramo administrativo, emitir el refrendo sobre algunas determinaciones generales del Presidente de la República, todo ello fue dando margen para que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida el 23 de Diciembre de 1958, y en vigor a partir del 1º de enero de 1959, en su precepto 21 estableció: “Las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá por lo tanto preeminencia alguna” Texto legal que reitera en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 en su artículo 10, con lo cual nos demuestra que su nivel de jerarquía y autoridad es el mismo para ambos tipos de dependencias, y que por ello realizan en igualdad de circunstancias actos políticos y administrativos a la vez.

La denominación “Departamentos Administrativos” ha sido confusa y contradictoria, en vista de que en el seno de las Secretarías de Estado y de las propias dependencias en comento existen organismos administrativos inferiores que también se les llama departamentos administrativos y ellos son abundantes y de muy variada denominación desde mandos medios y otros de menor jerarquía, incluyendo los que se han creado dentro de los organismos descentralizados, empresas públicas o de participación estatal, por eso recomiendo llamarlos “departamentos de Estado”, sin embargo la contradicción a que me refiero parte de los artículos 90, 92 y 93 de nuestra Ley Suprema que habla de Departamentos Administrativos y su ley reglamentaria.

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en 1998, se observa que los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República; que formularán respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes conducentes.

Corresponde originalmente a los titulares de los Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subordinados, cualquiera de las facultades, excepto aquéllas que por disposición de la Ley o de su reglamento interno deban ser ejercidas personalmente por dichos titulares.

Los titulares de los Departamentos Administrativos expedirán los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, asimismo, establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materias de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás que sean necesarios para su buen funcionamiento y eficacia.

La tendencia política y jurídica mexicana va encaminada a la desaparición total de los departamentos Administrativos o de Estado dentro de la centralización administrativa federal, ya que la historia institucional así lo está demostrando y el último de ellos fue el Departamento del Distrito Federal, que a partir del 5 de diciembre de 1997 se aproxima a una entidad federativa, que viene a ser la número 32, para dar paso a un nuevo estilo de gobierno en esa región del país, que a pesar de lo cual seguirá siendo la residencia de los Poderes Federales; sin embargo, el responsable del Poder Ejecutivo Local, es electo popularmente, mediante su voto libre, directo y secreto, con lo cual desapareció la presencia del Presidente de la República como titular del gobierno capitalino.

1.4 Administración Pública Paraestatal.

Es la forma de organización administrativa que está integrada por las Empresas Públicas, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos y los organismos descentralizados, que son creadas por Ley o Decreto del Congreso o Decreto Ejecutivo y en algunos casos por compra o adquisición de acciones y celebración de contratos con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tienen como finalidad la explotación de bienes del Estado o la prestación de servicios públicos.

El sector paraestatal se conforma por cuatro entes públicos fundamentalmente: la empresa pública, la empresa de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos y los organismos descentralizados.

1.4.1 La Empresa Pública.

La empresa es una unidad económica en la cual se agrupan y coordinan los Factores de la producción para realizar y hacer circular los bienes económicos. Se

trata de una sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia.”¹¹

Por su organización puede ser individual, colectiva o sociedad anónima, estatal o mixta. Por su finalidad, la empresa puede ser pública o privada. La empresa pública busca atender necesidades sociales o de beneficio colectivo, en esa virtud el Estado se encarga de armonizar los factores de la producción para crear bienes y servicios que demanda el pueblo, para lo cual debe ajustarse a normas de derecho público y privado.

El Doctor Andrés Serra Rojas define a las empresas públicas como: “entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas y reconocidas por medio de una Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica. En un concepto más estricto se alude a la empresa pública en toda explotación en la que un ente público posee una parte importante de su patrimonio y subordinada a un régimen de derecho público en unos casos y en otros a un régimen mixto.”¹²

Los elementos de la Empresa Pública son:

1. Su régimen jurídico es de derecho público y privado.
2. Cuentan con personalidad jurídica propia, porque son entes de derechos y obligaciones.
3. Su finalidad es de interés social y de beneficio colectivo.
4. Se trata de una forma jurídica para descentralizar las funciones administrativas del Poder Central.
5. El capital social es aportado por el Estado y en algunos casos hay combinación de capital público y privado.

¹¹ Sánchez Gómez, Narciso. *Primer curso de Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 2000. Pág. 221

¹² Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* Pág. 674

6. El Ejecutivo Federal se encarga de definir la política, los objetivos y tiene a su cargo el control y la evaluación de sus funciones. Así mismo nombra a su Director o Gerente General.

7. Debe estar enfocada a la atención de áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo económico nacional.

La estructura jurídica de las empresas públicas es diversa y ello es un producto de los avances y cambios políticos en la administración pública, en congruencia con las necesidades sociales y con los descubrimientos y modalidades propias de la tecnología moderna, es por ello que encontramos como empresa pública a los organismos descentralizados como son: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, etc. en segundo lugar existen organismos desconcentrados con carácter empresarial como son: la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, dependiente de la Secretaría de Salud. En tercer lugar existen empresas de participación estatal como: Altos Hornos de México, S.A; Nacional financiera, S.A; etc. que también se les conoce con el nombre de sociedades mercantiles porque no pueden ser negociables por razones de interés social.

Las sociedades mercantiles pueden asumir diversos rubros que aparecen en la Ley General de Sociedades Mercantiles, así tenemos las de: Nombre Colectivo, De Comandita Simple, Comandita por Acciones, de Responsabilidad Limitada, Sociedad Anónima y las Sociedades Cooperativas.

Las Empresas Públicas tienen como fuente directa a la Constitución en lo que se refiere al artículo 28 párrafo quinto, de donde se desprende que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

En el artículo 90 Constitucional se contempla las bases de creación, regulación y control de las empresas públicas que forman parte del sector paraestatal. En el artículo 93 se faculta a las Cámaras del Congreso de la Unión para citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, pudiendo dichas Cámaras integrar comisiones para investigar el funcionamiento de tales entidades públicas.

1.4.2 La Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice:

Artículo 46. “Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

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

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participan en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Así pues, las empresas de participación estatal mayoritaria son aquellas sociedades mercantiles de economía mixta, constituidas por la combinación de capital público y privado, a fin de lograr una mayor satisfacción de necesidades colectivas, ya sea explotando y administrando bienes y recursos del Estado, produciendo insumos o bien, prestando servicios públicos de diversa índole, conforme a un orden jurídico de Derecho Público y Privado.

“Las empresas de participación estatal mayoritaria son entes colectivos de Derecho Público con personalidad jurídica y patrimonios propios creados por Ley o Decreto del Congreso, Decreto del Ejecutivo, por adquisición o compra de acciones, o por celebración de contrato mercantil, cuya finalidad fundamental es la explotación de bienes que se encuentran en áreas prioritarias del Estado. En este tipo de organización administrativa pueden participar los particulares en una inversión de capital no mayor al 49%, es decir, que por su naturaleza estos entes deben contar con un capital mayoritario del Estado.”¹³

Jurídica y doctrinalmente se les llama indistintamente sociedades de economía mixta, sociedades mercantiles, empresas de participación estatal o empresas públicas, y en algunos casos el Estado es dueño del total del capital social, sin perder su forma de organización como sociedad mercantil, incluyéndose a las instituciones nacionales de crédito, de seguros, de fianzas y los fideicomisos.

“En general podemos definir a las empresas de participación estatal mayoritaria como aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente, que le permite intervenir o administrar una empresa.”¹⁴

Las características de las empresas de participación estatal mayoritaria son:

- a) De conformidad con las normas de derecho público que se han citado, se trata de empresas públicas que quedan encuadradas dentro de la Administración Pública Paraestatal.
- b) Se les identifica como sociedades mercantiles de economía mixta por la combinación del capital público y privado.
- c) En algunos casos el Estado es dueño del 100% del capital social y de los elementos de la empresa, no obstante se equipara su organización y funcionamiento a una sociedad mercantil.
- d) Cuando el Gobierno Federal es accionista mayoritario, posee mas del 50% de acciones, en esas condiciones tiene mayores ventajas frente a los particulares, para asumir la dirección, la dirección y tomar las más importantes decisiones políticas en el Consejo de Administración o Junta Directiva.

¹³ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 349 y 350.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* Pág. 688

- e) Están sujetas a un régimen jurídico de derecho público y privado. En el primer caso encontramos a la Constitución Política Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, etc. En el segundo caso, se regulan por el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, etc.
- f) El objeto es muy variable y está supeditado a consideraciones políticas, técnicas, sociales, económicas y jurídicas, como prestar o administrar un servicio público, administrar bienes y recursos propiedad del Estado, producir bienes o insumos para satisfacer necesidades sociales y conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas.
- g) Su finalidad esta representada por la atención de necesidades sociales que les señala la ley, dependiendo de su objeto específico.

Las empresas de participación estatal minoritaria son aquellas en las que el Gobierno Federal posee menos del 50% de las acciones y en este caso los accionistas de la administración pública pueden ser la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los organismos descentralizados, otras empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, de seguros o fianzas.

En aquellas empresas en las que participe la administración pública federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, se vigilarán las inversiones de la Federación, a través de un comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la Secretaría Coordinadora del Sector respectivo.

1.4.3 Los Fideicomisos Públicos.

Para poder hablar del fideicomiso público, primero considero pertinente explicar lo que es el fideicomiso y más adelante tratar el tema anteriormente mencionado.

El fideicomiso se remonta hasta el derecho romano, en donde encontramos la *Fideicommissa* o *fideicommissum* y el pacto *fiduciae*, se trata de un acto jurídico cuyo cumplimiento se apoya en la buena fe de las partes, una de ellas se compromete a

realizar en beneficio de la otra parte o de un tercero, que designe, la entrega de una cosa o la ejecución de una obligación.

La palabra fideicomiso proviene del latín *fideicommissum*, que significa tener fe y confianza, que a su vez viene de *fides*, que quiere decir “tener fe” y de *commissus* igual a confiado. Así que el fideicomiso es un contrato mercantil mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo.

“El fideicomiso es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se le atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado.”¹⁵

Los sujetos que intervienen en un fideicomiso son los siguientes:

- a) El Fideicomitente. Es la persona física o moral que constituye el fideicomiso, que también se le conoce como titular de los bienes o derechos que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de un fin lícito y determinado, quien debe tener la capacidad jurídica de ejercicio para obligarse y para disponer de su capital.
- b) La Fiduciaria. Es una institución de crédito, banca privada o Institución Nacional de Crédito que va a ser la persona encargada de ejecutar el fin del fideicomiso, constituyéndose en titular del patrimonio fideicomitado, para ese efecto debe estar debidamente autorizada por la Ley General de Instituciones de Crédito. El fideicomitente podrá designar a varias instituciones de crédito para que conjunta o sucesivamente, desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden en que han de participar, o en su defecto deben ser escogidas por un juez.
- c) El fideicomisario. Son las personas físicas o morales que reciben el provecho del fideicomiso, para lo cual deben tener la capacidad jurídica para recibirlo, puede ser una o varias, siendo responsabilidad del fideicomitente señalar al beneficiario, pudiendo señalar a varios, incluyendo a una colectividad o pueblo. Cuando sean más los fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en la constitución del fideicomiso, las decisiones se tomarán a mayoría de votos computados por representaciones y no por personas.

¹⁵ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* Pág. 692

Desde un punto de vista teórico, pueden existir en un fideicomiso diversos fideicomitentes y diversos fideicomisarios, pero generalmente un solo fiduciario. Por su forma, el fideicomiso siempre debe constar por escrito, puede constituirse por acto entre vivos o por testamento.

“El fideicomiso es un acto jurídico de naturaleza mercantil, cuya composición es tripartita, en virtud de que en el fideicomiso intervienen tres entes como lo son el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario... El fideicomiso Público es una de las instituciones que más son utilizadas por la Administración Pública Federal sobre todo porque su estructura puede ser análoga a la de otras entidades del sector paraestatal.”¹⁶

La institución del Fideicomiso Público está regulada en el artículo 3 fracción III y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo su fuente constitucional el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que forma parte del sector paraestatal.

Artículo 3. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Federal:
III. Fideicomisos.

Artículo 47. Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3, fracción III, de la Ley Orgánica, 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 áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que

¹⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 351 y 352

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.

“En México surge de la simbiosis que se opera en la vida cotidiana del Estado, cuando éste se ve precisado a recurrir, en el campo del derecho administrativo, a operaciones propias del derecho mercantil, para que sin necesidad de crear personas morales de derecho público u otras estructuras administrativas, pueda destinarse un patrimonio público autónomo al financiamiento de proyectos programas y actividades que beneficien a la colectividad, a un conjunto de personas previamente determinadas o también se apoyen acciones públicas de fomento económico.”¹⁷

Para Miguel Acosta Romero, el fideicomiso público “es un contrato por medio del cual el Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general, Instituciones Nacionales de Crédito), para realizar un fin lícito, de interés público.”¹⁸

Los elementos del fideicomiso público son:

- a) El Fideicomitente. Es el Gobierno Federal, el que en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de los fines del Estado afecta ciertos bienes y recursos para constituir el fideicomiso, para ese efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la facultada para celebrar con una institución fiduciaria el acto jurídico de su creación. Pero también los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria pueden hacer las veces de fideicomitentes para impulsar áreas prioritarias del desarrollo nacional, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

¹⁷ Hernández Espíndola, Olga. “Fideicomiso Público”, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995 tomo IV, Pág. 212

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. *Op. Cit.* Págs. 234 y 235

- b) El Patrimonio Fiduciario. Es la transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o de fondos públicos. Deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para todo tipo de bienes, pero si se trata de los catalogados como del dominio público, deberá tenerse en cuenta que éstos tienen que desafectarse previamente de dicho destino y pasar al dominio privado de la misma Federación, para que puedan afectarse en la constitución de un fideicomiso.

- c) La Fiduciaria. Puede ser cualquier institución de crédito pública o privada. Preferentemente el Gobierno opta por las primeras, como son Nacional Financiera, S.A. Debe patentizarse que solo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito.

- d) El Fideicomisario. Viene a ser determinado sector de la población que alcanza los beneficios del fideicomiso, toda vez que se pretende cumplir una función de orden público y de interés social, ya sea el impulso a la agricultura y ganadería, el desarrollo de la vivienda popular, la docencia en diversos niveles educativos, etc.

- e) El objeto. Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto la inversión de fondos públicos para atender necesidades sociales de diversa índole, el manejo y administración de obras públicas, la prestación de servicios públicos, etc.

- f) Los Delegados Fiduciarios. Son uno o más funcionarios que designa la institución fiduciaria de común acuerdo con la Secretaría de Estado encargada de la coordinación del sector respectivo, especialmente para administrar el buen desempeño del fideicomiso, para atender comisiones o mandatos fiduciarios y de cuyos actos responderá directamente la institución, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente. Sus funciones son personalísimas y no pueden delegar el mando y la decisión que le compete.

Por lo tanto, el fideicomiso público es un acto jurídico regido por normas de derecho público y privado, que tiene el carácter de una empresa pública, y que lleva el propósito de administrar bienes y recursos del Estado, para atender necesidades concretas de la sociedad, para ese efecto, su ejecución y administración queda en manos de una institución fiduciaria, de conformidad con el acto constitutivo de su creación.

1.4.4 Los Organismos Descentralizados.

Para poder hablar sobre los organismos descentralizados, lo primero que debemos entender es que es la descentralización administrativa.

La descentralización administrativa se da en el marco del Poder Ejecutivo, y se refiere a un aspecto parcial de las funciones del Estado, ya que es lo concerniente a la Administración Pública y consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas, para lograr su mayor eficacia, para ese efecto, las entidades respectivas cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

El Doctor Gabino Fraga define a la descentralización administrativa como “una forma de organización por medio de la cual se le confía la realización de algunas actividades a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía,” y concluye diciendo: “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que ya han sido estudiados.”¹⁹

El Doctor Andrés Serra Rojas nos dice que “la descentralización administrativa, como forma de administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico.”²⁰

En el derecho administrativo encontramos diversos criterios sobre la clasificación de la descentralización administrativa, que para algunos tratadistas son modalidades, a saber:

- a) Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos de una determinada región del territorio nacional, llevando como propósito que los servicios públicos sean atendidos lo más cerca posible al domicilio de los particulares, y en esa

¹⁹ Fraga, Gabino. *Op. Cit.* Pág. 187

²⁰ Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.* Pág. 592

virtud se ha señalado al municipio como la esencia de este tipo de descentralización administrativa.

- b) Descentralización por servicio. Se caracteriza porque 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 en su esencia se busca alcanzar la mayor eficacia de la administración pública, y para este fin cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, además su relación con el poder central es diversa a la jerárquica.
- c) Descentralización por colaboración. Está constituida por aquellas actividades desarrolladas por la iniciativa privada, encaminada a prestar servicios públicos, con lo cual se descarga parcialmente de trabajo al Poder Ejecutivo. Se trata de empresas privadas que dentro de la industria, el comercio o la prestación de servicios de distinta índole, colaboran con la administración pública para cumplir con un aspecto parcial de la actividad del Estado; para ese efecto, actúan vía licencias, permisos, autorizaciones, concesiones o registros que les otorga el Poder Público, en tales condiciones, su situación se rige por normas de derecho público y privado. El Estado en su carácter de autoridad, se reserva la facultad de regular, vigilar y controlar sus actividades, para que actúen dentro de los causes legales y en caso de infringir las normas jurídicas que deben observar, serán sancionados según la gravedad de su falta. Como ejemplo de este tipo de descentralización, tenemos a la prestación de servicios educativos, las comunicaciones y transportes, la industria, el comercio, etc.

Los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia. Esto es, que son sujetos de derecho y obligaciones, porque tienen una existencia real y jurídica que los distingue de los demás entes públicos.
- b) Cuentan con un patrimonio propio para su vida, su sostenimiento y para cumplir su objetivo social y su finalidad.
- c) Tienen un régimen jurídico propio, el cual está representado por su ley orgánica o reglamentaria, o por un decreto expedido por el titular del Poder ejecutivo Federal, mismo que es de derecho público, aunque cabe aclarar que aquellos organismos descentralizados que tienen actividades preponderantemente

empresariales como son Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc., también se rigen por normas de derecho privado.

- d) Denominación. Se refiere a que tienen un nombre propio que los distingue de otros entes públicos o privados, y siempre está previsto en el acto jurídico o documento público que es la base de su creación, en ocasiones, la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la extensión grande de su denominación, se utilizan siglas como ISSSTE, INFONAVIT, PEMEX, etc.
- e) Objeto. Es el tipo de servicio o actividad que en concreto debe desarrollar, y puede ser muy variable y está supeditado a consideraciones de orden práctico, técnico, político o según las necesidades sociales que deben atenderse.
- f) Finalidad. Generalmente tienden a satisfacer necesidades sociales o públicas en una forma rápida, idónea y positiva.
- g) Organos de representación. Es la Junta Directiva, de Gobierno, de Administración. Es quien decide sobre los asuntos más importantes del organismo descentralizado, integrado por varios servidores públicos que son nombrados en su mayoría por el Presidente de la República, y será presidida por el titular de la coordinadora del sector o por la persona que éste designe. Generalmente este cargo lo asume el Secretario de Estado o un subsecretario del ramo respectivo.
- h) El director o Gerente General. Lo nombra el Presidente de la República o a indicación de éste a través del coordinador del sector por el órgano de gobierno.
- i) Régimen de Control y vigilancia. Los organismos descentralizados se encuentran controlados por el poder central.
- j) El domicilio. Es la sede, residencia o lugar en donde se encuentra instalado y funcionando el organismo descentralizado, mismo que debe estar plenamente identificable en su estatuto jurídico, ley o decreto, siendo fundamental para que pueda cumplir con su objeto, y para que en ese lugar se le hagan toda clase de notificaciones, requerimientos, peticiones y para despachar diversos asuntos relacionados con el público.

- k) Régimen de jerarquía. Su situación es muy parecida a la centralización administrativa, ya que dentro de su organización existen autoridades superiores, mandos medios e inferiores, partiendo de su Director o Gerente General.

- l) Régimen Fiscal. La mayoría de los organismos descentralizados no pagan tributos, precisamente porque no realizan actividades empresariales y por lo tanto no tienen ingresos propios, quedando supeditados al subsidio que les da el gobierno federal para que puedan cumplir con su objeto social, sin embargo, existe la excepción a esa regla. Tal es el caso de PEMEX, Comisión Nacional de Electricidad, etc., que sí pagan impuestos como el relativo a la renta, al valor agregado, sobre producción y servicios, predial, sobre translación de dominio de bienes inmuebles, etc.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, menciona que “por su naturaleza, los organismos descentralizados son creados básicamente para la explotación de bienes del Estado y la prestación de servicios públicos, teniendo como cualidad que su estructura jurídica le permite ser autosostenible, es decir, le permite que con su actividad se allegue de recursos para su operación y funcionamiento.”²¹

²¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 353

CAPÍTULO II

LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1.1 Concepto.

“Es importante señalar que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de abril de 2003, se modifica entre otros el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en que se suprime a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como Secretaría de despacho y en su lugar se crea la Secretaría de la Función Pública, quedando prácticamente subsistentes sus facultades en términos del artículo 37 del propio ordenamiento legal. En la especie prácticamente se dio un cambio de denominación más no de fondo o estructura.”¹

1.2 Poder Público.

2.2.1 Concepto.

El Poder Público lo podemos definir como “el conjunto de órganos en donde se deposita la autoridad de los diferentes poderes que conforman al Estado”.² Sobre esta definición es relevante señalar que un órgano del Poder Público se conforma con elementos personales y materiales, mediante los cuales el Estado cumple con sus funciones.

Es importante recordar que en términos del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que todo poder público emana del pueblo, sin embargo, la interpretación que se debe dar a este precepto es en un sentido amplio, ya que es evidente que la única forma que en estricto derecho tiene el pueblo para delegar la Soberanía es a través del voto, por lo que prácticamente nos referiríamos a los poderes Ejecutivo y Legislativo, dejando hasta cierto punto fuera el Poder Judicial. Sin embargo, a decir del Doctor Gabino

¹Castrejón García, Gabino Eduardo. *Op. Cit.* Pág. 575, 576.

² Idem, Pág. 95 y 96.

Eduardo Castrejón García “el poder es sólo uno y lo que realmente existe en nuestro Sistema Político Mexicano es una división de funciones, tan es así que incluso el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito se realiza en forma indirecta en términos de los artículos 96 y 97 de nuestra Carta Magna, en la que intervienen el Ejecutivo, el Legislativo y El Consejo de la Judicatura Federal”, esto con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establece la Ley, en términos del artículo 100 del precepto legal anteriormente mencionado.

Dicho procedimiento se ha criticado por establecerse una clara injerencia de aquellos sobre el Poder Judicial.

2.2.2 Teoría del Órgano.

En primer término tenemos que abarcar los conceptos de Órgano del Estado y Órgano de la Administración Pública.

El Órgano del Estado es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que Órgano del Estado puede considerarse al Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito o una Secretaría de Estado.

Por otra parte podemos decir que el Órgano de la Administración Pública es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc. es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría o una sección de la misma.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece dos partes de dicha administración, una la central o centralizada y la otra la llamada paraestatal.

En la parte centralizada considera a las Secretarías de Estado, a los departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y a estas unidades las llama “Dependencia”.

El sector paraestatal es “un conjunto de unidades administrativas que formalmente están integrados en la Administración Pública Federal y a las que también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les llama entidades”³ en ese mismo sentido la Ley Federal de Entidades Paraestatales utiliza esta palabra tanto en su nombre como en el texto de sus artículos, calificando a estas dependencias de unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, lo que ocasiona confusiones, sobre todo en cuanto hace a los organismos desconcentrados y a los fideicomisos públicos que no tienen personalidad jurídica y que por el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los considere entidades, ello les confiere dicha personalidad jurídica, opinión en la que difiere el maestro Acosta Romero, en virtud de que para otorgar personalidad jurídica a un ente colectivo de derecho público, es estrictamente necesaria la declaración formal de una ley emanada del Congreso de la Unión, específicamente para el caso concreto y no una declaración general.

El hecho de que la Administración Pública Federal esté constituida por dos partes la central y la paraestatal, implica jurídicamente que la relación jerárquica y los poderes que implica esa relación rigen para las dos partes de la Administración Pública, es decir, tanto para la central como para la paraestatal.

Por lo que hace a los sistemas orgánicos podemos establecer que tradicionalmente se encuentran:

1. Centralizados
2. Desconcentrados
3. Descentralizados
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta, ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales, es más, las necesidades cambiantes del

³ Cásares, Julio. Diccionario Ideológico de la Lengua Española. Edit. Gustavo Gili, S.A. 1959, Págs. 114 y 115.

Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ellas.

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas de Estado y a las formas de Gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera a la misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el Poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en cambio las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.

La forma centralista de gobierno que se da, por ejemplo en la República Francesa no es equivalente a la centralización administrativa, forma de estructura del Poder Ejecutivo en México.

En tales condiciones puede definirse a los sistemas orgánicos u organización administrativa como “la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”⁴

1.3 Marco Constitucional.

Tal y como lo mencioné anteriormente, el Poder Público se encuentra regulado en los artículos 96, 97 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales a la letra señalan:

Artículo 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta

⁴ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. Pág. 113

días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior. Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado de la siguiente forma:

Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

Ministro: “Sí protesto”

Presidente: “Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande”.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de por lo menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y

remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos. La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.

1.3.1 Función Legislativa.

El concepto de función constituye la base de este desarrollo: la misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto; proviene de *fungere*, que significa hacer cumplir, ejercitar, y a su vez deriva de *finire*, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas, de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. Son los medios que le permiten cumplir sus funciones.

“Las funciones del Estado representan la forma o manera como se materializan sus atribuciones de orden legal, que tiene encomendadas en su carácter de entidad soberana para cumplir sus propios fines, y para distribuir el ejercicio de las mismas, para mantener un equilibrio en sus múltiples cometidos de orden público y de interés social, tanto la doctrina de los derechos constitucional y administrativo, como la legislación pertinente le reconocen tres funciones básicas que son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.”⁵

“La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional:

- a) La Función Legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.
- b) La Función Administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno, el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.
- c) La Función Jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad

⁵ Sánchez Gómez Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo. Pág. 11

del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.”⁶

La función legislativa es aquella actividad del Estado encargada de realizar normas jurídicas, con carácter general, obligatorio e impersonal, y a nivel federal se desarrolla por el Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; y en la órbita estatal se atiende por la legislatura local. La función Administrativa, llamada también ejecutiva, es la encaminada a realizar la actividad de Estado conocida como administración pública, pues se identifica por la ejecución de la leyes que emite el Poder Legislativo al hacerlas cumplir y explicar los alcances de las mismas, así como se encarga de prestar diversos servicios públicos, función que la encabeza en la esfera federal el Presidente de la República, en las entidades federativas los gobernadores y en los municipios los presidentes municipales. La función jurisdiccional se encamina a resolver controversias, estatuir o declara el derecho; en la Federación está representada por una Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la esfera local por un Tribunal Superior de Justicia del Estado.

“Es aquélla actividad del Estado que se encarga de crear normas jurídicas con carácter general, obligatorio e impersonal, y que tiene por objeto regular la organización, estructura y funcionamiento del referido ente político, las relaciones de éste con otras entidades soberanas, para mantener la independencia en lo externo y la supremacía en lo interno, sus derecho y obligaciones, incluyendo sus relaciones de gobernantes y gobernados; así mismo, tiende a fijar la órbita de acción de los poderes del mismo Estado, la actuación de la iniciativa privada, incluyéndose la formulación de leyes para mantener la paz, el orden , la tranquilidad, la salubridad, la seguridad social y la potestad sancionadora pública, para respetar el marco normativo tanto de derecho público como de derecho privado, que se ha dado el Estado en su propia vida institucional.”⁷

El Doctor Andrés Serra Rojas sostiene lo siguiente: “La Función Legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política. La función legislativa es la función que se encomienda formalmente al Poder Legislativo federal. Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones quasi-legislativas. Las Legislaturas de los Estados legislan en la esfera de su competencia.”⁸

⁶ Serra Rojas Andrés, Op Cit. Pág. 40

⁷ Sánchez Gómez Narciso. Op. Cit. Pág. 13

⁸ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 43

Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, de normas jurídicas cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna, mientras se encuentre vigente; su imperatividad en la necesidad de sometimiento de las personas que queden en el supuesto que ella prevé, personas físicas o colectivas, gobernantes o gobernados; y la coercibilidad en la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. En México, la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y de Senadores.

Produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general, en ella se encuentran los caracteres que a esta corresponden, es decir, que es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es permanente, o sea, que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y puede ser modificada por otra ley.

La generalidad de la ley, significa que debe ser obedecida por todos sus destinatarios, personas físicas y morales comprendidas en la hipótesis de la misma en igualdad de circunstancias y condiciones jurídicas, de ahí deriva su carácter imperativo, atributivo o coercitivo.

La impersonalidad de la ley significa que debe aplicarse sin distinción de especie, raza, religión, condiciones económicas, sociales o políticas, en otras palabras, la ley no es creada para una determinada persona.

La obligatoriedad de la ley significa que para hacerla cumplir y respetar el Estado dispone del poder coactivo o sancionador, ya que en caso de desobediencia al infractor se le debe sancionar según la gravedad de la falta.

1.3.2 La Función Ejecutiva

También conocida como función administrativa, que es la que desarrolla el Poder Ejecutivo en forma de Administración Pública, misma que se traduce en

diversos actos jurídicos y materiales que vienen a ejecutarlas leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el ámbito federal y por las Legislaturas Locales para los estados y municipios. Es muy notable dicha función con la prestación de los servicios públicos, de los que podemos destacar a la seguridad social, la defensa nacional, la educación pública, el régimen de policía, el alumbrado público, los servicios de agua potable y alcantarillado, el impulso a las actividades industriales, comerciales y la prestación de servicios por los particulares para beneficio de la colectividad.

La función administrativa, es aquella que desarrolla el Estado a través del órgano conocido como Poder Ejecutivo, el cual está representado por el Presidente de la República, quien es electo popularmente cada seis años. Para el desarrollo de su cometido es auxiliado por una serie de personas que encabezan las formas de organización administrativa centralizada y paraestatal.

En la primera se comprende a los Secretarios de Estado y al Procurador General de la República, en la segunda, a los organismos descentralizados, empresas públicas y de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de crédito y fianzas y fideicomisos públicos.

El Presidente de la República toma posesión de su cargo el día 1° de diciembre de cada seis años, también debe destacarse, que las relaciones que existen entre dicha persona y sus colaboradores son de coordinación y subordinación. El ciudadano que hay desempeñado ese cargo, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Materialmente la función administrativa se debe explicar en razón de los diversos actos jurídicos y materiales que emiten las dependencias y organismos que integran la administración pública centralizada y paraestatal, esto es, se trata de la manifestación de voluntad del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal, y en esa actuación encontramos actos netamente jurídicos porque crean, transfieren, modifican o extinguen derecho y obligaciones, sobre todo en relación con los particulares; otros, no forzosamente engendran efectos de derecho aunque pueden tener su fundamento en una norma jurídica. En el primer supuesto encontramos a los siguientes ejemplos: la expropiación por causa de utilidad pública, la concesión administrativa, el decomiso de bienes, los contratos administrativos, etc., en el segundo supuesto es de señalar a: impartir la educación, las campañas de vacunación, las señales de tránsito, construir caminos, carreteras, hospitales, mercados públicos, etc.

“El fundamento esencial de la función administrativa desde el enfoque material se encuentra previsto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al decir que: “las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”

“De la interpretación que se hace a dicho precepto, se puede sostener que en primer lugar es obligación del Presidente de la República ejecutar la facultad reglamentaria para hacer cumplir las leyes que expide el Congreso de la Unión, explicando su órbita de acción, los sujetos obligados a su cumplimiento, sus alcances y otras instituciones propias de la misma ley para que sea ejecutada y respetada fielmente; la misma facultad da pauta para que el Poder Ejecutivo cumpla sus funciones legales prestando una serie de servicios públicos y atienda las distintas demandas y necesidades sociales que reclama el pueblo, en tal virtud ello nos permite conocer los actos jurídicos y materiales que encarnan la función administrativa desde el enfoque material del derecho.”⁹

Los actos políticos que realiza el Poder Ejecutivo por conducto del Presidente de la República son todos aquellos que ejecuta como representante del Estado y del gobierno mexicano, de alta dirección y de impulso necesario a las actividades públicas, para asegurar la existencia de dicha forma superior de organización social, de su propia razón de ser, manteniendo un clima de mutuo entendimiento entre los sectores público, social y privado y una plena coordinación de acciones entre los poderes federales, estatales y municipales, así como con otras entidades públicas, por esas razones, los actos políticos del Ejecutivo se equiparan con los actos de gobierno.

“En la función administrativa nos encontramos con los elementos jurídicos siguientes:

- a) Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 de la Constitución determina la competencia de este órgano.
- b) Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Este orden tiene diferentes contenidos cuando se refiere a cada una de las funciones del Estado.

⁹ Sánchez Gómez Narciso. Op. Cit. Pág. 22 y 23

- c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar.
- d) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. La función administrativa es una función práctica, concreta, particular, sus efectos son limitados, circunstanciales.
- e) Los medios como se realiza la función. Debemos insistir con Gulick, que la función administrativa tiene estas otras actividades: planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer los presupuestos.
- f) El régimen de policía o régimen de control de todas las actividades administrativas.
- g) La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.”¹⁰

Para la esfera de las entidades federativas la función administrativa vista en su sentido material, es aquella que desarrolla el titular del poder ejecutivo con las distintas dependencias y organismos que lo integran y que tienden a realizar actos jurídicos y materiales, tomando en cuenta ante todo la naturaleza intrínseca de los mismos, los primeros son los que crean, transfieren, modifican, confirman o extinguen derechos y obligaciones, y los segundos simplemente se limitan a prestar servicios públicos para beneficio de la colectividad, sin necesidad de que en forma directa produzcan consecuencias de derecho.

De igual forma, las funciones atribuidas al Poder Ejecutivo son de diversa índole, ya que algunas son esencialmente administrativas, otras de carácter político, de derecho privado, las legislativas y las jurisdiccionales.

Así, los actos administrativos del Gobernador del Estado están representados por la promulgación y publicación de leyes, decretos o acuerdos que expida la legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así mismo al prestarse diversos servicios públicos a la colectividad, al otorgarse licencias, permisos, concesiones, celebrar contratos administrativos, cobrar impuestos, etc.

¹⁰ Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 58

Los actos jurisdiccionales son aquellos que dictan los tribunales administrativos que reciben el nombre de sentencias como es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Estatal de Arbitraje.

Los actos legislativos son todas las iniciativas de leyes, decretos y la expedición de reglamentos por parte del Gobernador del Estado.

Los actos de derecho privado son aquéllos que se rigen por preceptos de derecho civil y mercantil en donde el Estado acepta o queda obligado a regir sus relaciones con los particulares por ese tipo de normas, colocándose en igualdad de condiciones con la iniciativa privada, especialmente por actividades empresariales o mercantiles.

2.3.3 La Función Judicial.

Por lo que respecta a la función jurisdiccional del Estado, la cual se conoce por algunos tratadistas como Función Judicial, es aquella que se encamina a resolver los conflictos que surgen entre particulares o entre éstos y algunas dependencias, poderes u organismos del mismo Estado, va enfocada principalmente a declarar el derecho controvertido, a mantener el orden y la vigencia de nuestro sistema jurídico mexicano.

Por esa razón se sostiene en la doctrina del derecho administrativo que es aquélla función pública que se encarga de conocer y dictar una sentencia en los asuntos de orden contencioso de índole privada o pública.

Así las cosas, toda persona física o moral que resulte lesionada en sus intereses personales o institucionales por actos de los poderes públicos, o como consecuencia de las relaciones entre los propios particulares y por distintas causas, razones o circunstancias, tiene el derecho de hacer valer una demanda ante el organismo jurisdiccional que sea competente por la materia, el territorio, la cuantía y el grado para justificar la vigencia y el respeto a los mencionados intereses, con ello se inicia el proceso jurisdiccional.

Después se debe admitir y emplazar al demandado y a los terceros perjudicados si los hay y si es procedente la instancia intentada, una vez contestada la demanda viene un periodo probatorio a través de una serie de audiencias para desahogar las pruebas ofrecidas por ambas partes, el paso siguiente es la presentación de conclusiones o alegatos y finalmente se debe dictar la sentencia conducente, con lo cual debe quedar claramente definida la pretensión deducida por los contendientes, declarándose el derecho a favor de quien le asista; en ese particular, el Tribunal que conoce del pleito debe ser cuidadoso, reflexivo, concedor del derecho y valorar correctamente las pruebas aportadas por las partes, para resolver el asunto con verticalidad, honestidad, imparcialidad, prontitud y eficacia.

Cabe aclarar que la función jurisdiccional en los municipios queda a cargo del Tribunal Superior de Justicia del mismo Estado, la cual se atiende directamente por los juzgados de cuantía menor, por lo tanto, para conocer y explicar su competencia por la materia, la cuantía, el grado y el territorio, es necesario consultar la referida Ley Orgánica del Poder Judicial, los códigos de procedimientos civiles y penales y demás ordenamientos observables en esta entidad federativa.

El Doctor Andrés Serra Rojas sostiene que: “la función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada. La función jurisdiccional es una actividad de Estado subordinada al orden jurídico y atribuida, constitutiva o productora de derecho, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos.”¹¹

Los elementos fundamentales de la función jurisdiccional son:

1. Se trata de una función del Estado tanto del ámbito federal, estatal como municipal.
2. Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público.

¹¹ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Págs. 55 y 56

3. Se trata de la declaración de un conflicto o de la existencia de un derecho por parte del órgano jurisdiccional, lo cual se hace a partir de la presentación de la demanda por el agraviado o por la parte interesada.
4. El desarrollo de un procedimiento constituido por la admisión de la demanda, el emplazamiento a la parte demandada y a los terceros si los hay, la contestación de la demanda, el periodo probatorio para la admisión y el desahogo de las distintas pruebas ofrecidas por las partes, la presentación de los alegatos o conclusiones y el cierre de la instrucción.
5. La sentencia, que representa la resolución del juzgador en donde se declara el derecho a favor de quien le asista, para evitar la anarquía y para mantener la vigencia y el respeto a nuestro orden constitucional y legal.

El Poder Judicial Federal como local también realizan otras funciones muy distintas a la jurisdiccional, aunque no dejan de ser un complemento de la misma, por ejemplo: emiten su reglamento interno, su jurisprudencia y otras disposiciones de carácter general, tales actos se equiparan al ejercicio de funciones legislativas y de carácter doctrinal; formulan y administran su presupuesto de egresos; administran sus bienes patrimoniales; las adquisiciones de bienes e insumos; sus recursos humanos; organizan cursos de capacitación y superación profesional de sus servidores públicos y fincan responsabilidades administrativas, que son funciones netamente administrativas.

Es por eso que las funciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no deben verse con la rigidez que en forma tradicional han sido estudiadas por la doctrina del derecho administrativo desde los puntos de vista formal y material del derecho, las tesis respectivas han sido desfasadas por la propia Constitución Política Federal, como por las Constituciones particulares de las Entidades Federativas, en esa virtud, cada uno de los citados poderes realiza una diversidad de actos jurídicos y materiales que van más allá de la doctrina tradicional de la división de poderes y funciones, y sus actos en cada caso específico deben tratarse según su naturaleza jurídica, ya sea de carácter legislativo, administrativo, jurisdiccional, político o de derecho privado.

CAPITULO III. DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS.

3.1 Concepto.

“Los Órganos Desconcentrados pueden definirse como Unidades Administrativas que dependen directamente del Ejecutivo, sin personalidad jurídica ni patrimonio propios y que únicamente cuentan con cierta autonomía operativa en términos de la normatividad que las rige.”¹

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 17, lo siguiente:

Artículo 17.- 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 desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

3.2 Naturaleza Jurídica.

La desconcentración estrictamente administrativa se identifica en México con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; b) la Comisión Nacional Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) el Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C. V. Pág. 324

La desconcentración como concepción jurídico-práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento de 2 de junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente como tal. Posteriormente al reglamento antes comentado, se han creado numerosos organismos desconcentrados, tanto en el aspecto que la doctrina llama funcional, como regional y también horizontal.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17 que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

No es típico de los organismos desconcentrados que tengan personalidad jurídica, inclusive pueden tenerla o pueden no tenerla; por ejemplo, las Comisiones Nacional Bancaria y Nacional de Valores. Hay casos, por ejemplo el del Instituto Nacional de Bellas Artes, en que si tienen personalidad jurídica propia, pero eso no lo configura como un organismo diverso, toda vez que depende, teniendo un nexo jerárquico con el órgano central, de la Secretaría de Educación Pública, entonces no podemos determinar con precisión que el organismo desconcentrado tenga o no tenga personalidad jurídica.

La organización desconcentrada se tipifica más bien porque tiene autonomía técnica, pero supervisada por el órgano del que depende; hay, por lo tanto, dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando, disciplinario etc., y tienen autonomía financiera.

3.3 Características.

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

1. Son creados por una Ley o reglamento.
2. Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.

3. Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
4. Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
5. Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
6. Tienen autonomía técnica.
7. No puede tratarse de un órgano superior, (siempre dependen de otro).
8. Su nomenclatura puede ser muy variada.
9. Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
10. En ocasiones tiene personalidad propia.

Las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

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

Este tipo de desconcentración, que se podría llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo, en

el que se otorgan facultades propias, aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.

Para explicar mejor lo anterior, considero pertinente enunciar la descripción que al respecto hace Héctor Alejandro González, el cual señala: “Mientras la desconcentración del Poder Central consiste en el otorgamiento, por parte de éste, de poder de decisión a sus propios agentes locales para que solucionen los problemas inherentes a su actividad administrativa cerca del lugar en que éstos se presentan, la descentralización consiste en la distribución de ese poder de decisión, entre el Poder Central y los estados de la Federación. Implica, para los administradores, la gestión o el trámite de sus asuntos o la solución de sus problemas, por parte de la Administración Pública, de una manera más directa e inmediata. Permite, pues, la asociación de los administrados a la toma de decisiones por parte del poder público, al dar la consideración debida al interés que los administrados tienen por todo lo que les concierne en su marco de vida inmediato y directo y que es, evidentemente, más grande que el interés que puedan tener por las decisiones de carácter general o nacional.

Con la descentralización se comparte el poder; con la desconcentración el Poder Central no lo comparte, sino que se acerca a los administrados instalándose en el lugar donde se requieren sus servicios.”²

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se llama técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria.

Invariablemente el organismo desconcentrado depende de un órgano central, de la Presidencia, de una Secretaría de Estado, tiene cierta autonomía; pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

La desconcentración era concebida hasta hace poco desde un punto de vista teórico que había tratado de buscar elementos propios de esta clase de organismo (hasta 1970 en las leyes administrativas de nuestro país no se había reconocido el término desconcentrado, no había ninguna ley, ni reglamento ni acuerdo que hablara de organismos desconcentrados, era una especie teórica para distinguir ciertos organismos que tienen estas características de los verdaderos descentralizados).

² González Hernández Héctor Alejandro. Teoría y Praxis administrativa. Vol. 1, Descentralización y Desconcentración, Avances y Perspectivas. Presentación. Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. Monterrey, Nuevo León, octubre-diciembre de 1987, Págs. 9 y 10.

3.4 Elementos.

Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien modalidades de la desconcentración, las cuales pueden ser las siguientes:

1. Desconcentración en estricto sentido o funcional.
2. Desconcentración vertical.
3. Desconcentración horizontal.
4. Desconcentración regional.

1.- Desconcentración en estricto sentido o funcional.

Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior. (Reconocidos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

2.- Desconcentración vertical.

Este tipo de desconcentración consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

Existe una figura del derecho mercantil que es muy semejante a este tipo de desconcentración y que es la de la Sucursal, una oficina que depende de la casa matriz y que en la teoría puede realizar todos los actos relativos al objeto de la

sociedad, pero con facultades y poderes expresamente limitados y subordinados a la casa matriz.

En esas condiciones la desconcentración vertical es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

3.- Desconcentración Regional.

En cierto sentido es una variante de la anterior, pero, además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, estos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

Confirma este criterio, el segundo párrafo del artículo octavo del Decreto del Ejecutivo, Diario Oficial de 24 de abril de 1979, que textualmente dice: "Cuando sea el caso, y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, promoverán la creación o modificación de delegaciones en las distintas regiones o zonas del país para agilizar los trámites que en ellas deba realizar la población, de acuerdo al Plan Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y tomando en cuenta la opinión de la Coordinación General y de la Secretaría".

Como ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Estado, delega para la pronta eficacia de los negocios, en órganos inferiores, determinadas atribuciones y esos órganos cubren vertical y regionalmente la totalidad del territorio nacional; de esa forma acercan los centros de decisión a los lugares en que surgen los problemas de la masa de contribuyentes en cada localidad.

Esta desconcentración se inició según el decreto publicado en el Diario Oficial de 20 de junio de 1973, creando 11 administraciones fiscales regionales. Sin embargo, el 22 de marzo de 1988, se publicaron en el Diario Oficial 4 disposiciones que son las siguientes: Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se delegan Facultades a los Servidores Públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se señala el número, la circunscripción territorial y la sede de las unidades administrativas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se mencionan; mismas que cambian la estructura de la

desconcentración de la Secretaría de Hacienda haciéndola por demás complicada, difícil de interpretar y con una normatividad pesada, y aparentemente duplicada de oficinas; pues no corresponden las coordinaciones de Administración Fiscal previstas en el apartado B del artículo 130 del Reglamento Interior de la mencionada dependencia a aquéllas otras a las que se refiere el acuerdo por el que se señala el número, la circunscripción territorial y la sede de Unidades Administrativas Regionales de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, en su artículo primero, lo cual dificulta la interpretación del ejercicio de estas normas.

Un ejemplo muy claro de la desconcentración administrativa regional lo constituían las delegaciones federales de pesca, que eran órganos administrativos desconcentrados en cada uno de los Estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal, cuyas atribuciones y delimitación de circunscripción geográfica se encuentran en el acuerdo de establecía las bases de la organización de las delegaciones federales de pesca.

4.- Desconcentración Horizontal.

Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en la misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Por ejemplo, dentro de sus facultades de vigilar las Instituciones de Crédito y organizaciones auxiliares de crédito, se forma un organismo desconcentrado: la Comisión Nacional Bancaria; este organismo cuenta a su vez con oficinas que denomina Delegaciones Regionales (Categoría horizontal), que tienen las mismas facultades teóricas, aunque no la misma competencia que el órgano superior, la Comisión Nacional Bancaria.

Descentralización.

En la descentralización administrativa se crean personas morales a las que se transfieren determinadas competencias, sin que tales entes pierdan su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que mantienen sus relaciones originales con el Poder Central.

Desconcentración.

Por lo contrario, en la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente determinada competencia exclusiva, que le permite mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin romperse los vínculos jerárquicos que le unen con el ente desconcentrador.

Formas que reviste la desconcentración administrativa.

La doctrina administrativa clasifica las formas de desconcentración en dos grupos importantes:

- a) La desconcentración horizontal o periférica, en ocasiones llamada regional.
- b) La desconcentración vertical, funcional o interna, denominada también central.

En la primera, un órgano administrativo periférico (como las comisiones regionales fiscales) se atribuyen facultades exclusivas que comprenden una extensión territorial limitada, es decir en este tipo de desconcentración las competencias se delegan a un órgano periférico de la administración, cuya potestad es determinada por un criterio territorial.

En la segunda, el órgano central superior cede parte de su competencia de manera exclusiva a un órgano central inferior o subordinado el cual queda integrado a la misma organización centralizada, en cambio, la desconcentración es una figura del derecho administrativo en cuya virtud el órgano desconcentrador cede parte de sus funciones.

Delegación.

Frecuentemente se ha confundido a la delegación con la desconcentración administrativa, pues algunos rasgos coincidentes acercan a ambos conceptos; no obstante, su estructura y finalidades son distintas. Algunos autores incluso definen a la desconcentración en orden a la misma delegación; sin embargo, no es así, ya que la comisión o encargo que un funcionario trasmite a otro es la capacidad de que éste

pueda ejercitar determinadas facultades, las cuales corresponden a aquel por razón de su competencia. El titular aparece como delegante, y el subalterno como delegado.

Existen dos formas de delegación: la ad-homis y la a-iure. La delegación ad-homis (por hombre) la trasmite el titular de la competencia como un acto propio específico, de manera que la representación no puede exceder las facultades de quien delega.

A su vez la delegación a-iure (por derecho) se presenta cuando la delegación es establecida por la Ley. En este sentido el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de Ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Diferencias entre Delegación y Desconcentración.

- a) La delegación opera de persona a persona, en tanto que la desconcentración administrativa opera de órgano a órgano.
- b) En la delegación, los actos se atribuyen al superior, en tanto que en la desconcentración dichos actos son imputables al propio órgano desconcentrado.

CAPÍTULO IV MARCO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS.

4.1 Constitución General de la República.

El artículo 90 Constitucional establece:

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso; distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales para la 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 estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Constitución se refiere a los actos jurídicos que corresponden a la Administración Pública, los cuales representan una manifestación de voluntad dirigida al alcance de ciertos fines que el Derecho Administrativo ampara y reconoce en un sentido general, es decir, tales negocios son de competencia administrativa.

Las facultades se ejercitan con una característica centralizada que emana de la facultad administrativa conferida por la Constitución misma o de su Ley Reglamentaria correspondiente; en otros casos, las facultades provienen de una delegación, como sucede cuando se aplica el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En lo que corresponde al Poder Central, el ejercicio de su competencia se actualiza por medio de las Secretarías de Estado, las cuales son las titulares originales de tales facultades, y en lo referente al organismo desconcentrado se le otorgan facultades exclusivas y limitadas, las que derivan del artículo 17 de la citada Ley.

En materia de funciones desconcentradas, cabe citar el artículo 31 fracción II, que señala, entre las obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de la Ley. Para cumplir con esto, dicha Secretaría creó una oficina fiscal regional, a la cual otorga facultades exclusivas para lograr sus fines, lo que proporciona un claro ejemplo de un procedimiento administrativo desconcentrado.

Por otro lado, un organismo desconcentrado puede perder paulatinamente importancia y autonomía, hasta llegar a su casi desaparición. El Poder Público tiene que rescatar esas instituciones, para que no desaparezcan y someterlas a una tutela y relación jerárquica más directa del Estado, para lo cual instrumenta un régimen jurídico que legitima la presencia de dicho órgano, a fin de vigorizarlo y proporcionarle condiciones adecuadas de sobrevivencia, lo que se logra mediante su desconcentración.

1.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona lo siguiente:

Artículo 17. 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 le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La desconcentración Administrativa implica una minuciosa reglamentación de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública, debido a la multiplicidad de funciones que se pueden asumir y satisfacer por medio de los órganos desconcentrados. En todo caso, no debe olvidarse que desconcentrar es sólo un procedimiento instrumentado para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, aunque los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar y revisar, entre otros.

En ninguna circunstancia, un ente desconcentrado puede interferir las facultades constitucionales-legales de los órganos centralizados ni invadir las jerarquías superiores de la Administración.

La Administración pública debe ser flexible y tener la capacidad de adaptarse a las condiciones y a los complejos problemas de la vida moderna. Una estructura rígida equivaldría a retrasar la marcha administrativa, que siempre debe ser expedita, eficaz, adaptable y útil a los ciudadanos, de manera que permita al órgano desconcentrado, dentro de su competencia, resolver los problemas de los particulares en sus lugares de origen.

1.2 Forma de Creación conforme al Marco Legal.

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

1. Órganos desconcentrados creados por Ley.

“Podemos definir a la Ley como la norma jurídica y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines”.¹

En este caso, algunos de los órganos desconcentrados creado por Ley que existen dentro de la Administración Pública Federal, son los siguientes:

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

¹ Castrejón García Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Cárdenas Velasco Editores. 2004.

- b) Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creado mediante Ley, publicada el 31 de diciembre de 1946 en el Diario Oficial de la Federación.
- c) Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1981.

2. Órganos desconcentrados creados mediante decreto.

El decreto tiene su base constitucional en los artículos 89 fracción I y 92 de la Constitución y es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido.

En este orden de ideas, algunos de los órganos desconcentrados creados por decreto son:

- a) Puertos Mexicanos, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado el 28 de marzo de 1989, en el Diario Oficial de la Federación.
- b) Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, órgano desconcentrado subordinado a la Secretaría de Educación Pública, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1984.
- c) Comisión Nacional del Deporte, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, se creó por decreto del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1988.
- d) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Educación Pública el cual fue creado por decreto del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1988.

3. Órganos desconcentrados creados por Reglamento Interior.

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las Leyes expedidas por el Poder Legislativo.

En razón de lo anterior, existen diversos órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal que han sido creados mediante Reglamento Interior, a saber:

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

4. Órganos Desconcentrados creados por acuerdo.

En derecho puede tener varios significados. Acuerdo es la expresión de voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas.

En derecho Administrativo acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito.

Algunos de los órganos desconcentrados creados por acuerdo, son los siguientes:

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

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

“Los órganos desconcentrados no deben crearse por acuerdo del Presidente de la República o de los Secretarios de Estado o de los Jefes de Departamento Administrativo, porque los acuerdos deben ser para que los obedezcan las dependencias de la Administración Pública, orientando su actuación conforme a lo establecido por Ley y los acuerdos tomados. Además para que obliguen a los administrados deben ser creados por Ley.”²

4.4 Propuesta de Reforma al Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es evidente que existe imprecisión en cuanto a las leyes se refiere, cuando se trata de los órganos desconcentrados, en virtud de que se discute si hay base constitucional expresa para la creación de órganos desconcentrados, toda vez que en el artículo 90 Constitucional no se habla expresamente de los órganos desconcentrados, sino de administración paraestatal, y la administración desconcentrada puede afirmarse que depende directamente del Jefe de Estado o de una Secretaría de Estado, al menos jerárquicamente, de donde algunas opiniones se expresan en el sentido de que no hay facultades en la Constitución que digan que el Congreso de la Unión o el Presidente de la República pueden crear organismos desconcentrados.

Evidentemente el Congreso de la Unión en el artículo 73 no tiene facultad expresa para ello, como tampoco la tiene el Presidente de la República ni en el artículo 89 ni en ninguno otro de la Constitución, y si bien pudiera entenderse que el Congreso de la Unión en uso de la facultad que tiene de dictar las leyes derivadas del artículo 90 constitucional y en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la

² Acosta Romero Miguel. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. Pág. 474.

Administración Pública Federal, estableció la base legal para los organismos desconcentrados, es una realidad que ni en la Constitución ni en las leyes existe la desconcentración como una figura administrativa clara y precisa, pues el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la letra dice:

Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Y la exposición de motivos textualmente señala:

Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales, y el Gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal.

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

Sin embargo, la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del Ejecutivo, reformas a reglamentos interiores de Secretarías de Estado o nuevos reglamentos y también por acuerdos presidenciales sobre todo a partir de 1988 y esto es preocupante porque es signo de que no se actúa estrictamente conforme a derecho y particularmente aquéllos creados por acuerdo presidencial, o en reglamentos interiores, ya que como señala Jacinto Faya Viesca “los acuerdos no tienen similitud alguna con los reglamentos. Un acuerdo presidencial nunca interpreta una disposición legislativa ni trata de adiccionarla para posibilitar su aplicación. Los acuerdos sólo establecen planes y políticas de actividad en las distintas esferas de las Secretarías de Estado”.³

³ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Edit. Porrúa 2ª Edición. México 1983. Pág. 126

Si se parte del principio de que México es un país que vive el estado de Derecho, los gobernantes deben actuar en consecuencia y por lo tanto cuando establecen estructuras desconcentradas que tienen carácter de autoridad, estimo que deberían hacerlo mediante una Ley emanada del Congreso de la Unión en la que intervenga la representación popular, porque para establecer autoridades con facultades de decisión, ejecución y obligaciones a cargo de los gobernados, deben hacerse mediante una Ley en el sentido formal y material o por Decreto del Ejecutivo Federal, en su caso, y no por acuerdos y mucho menos en Reglamentos interiores de las Secretarías de Estado.

En virtud de todo lo anteriormente señalado, mi propuesta de reforma al multicitado artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, los cuales serán creados por Ley o por Decreto del Ejecutivo Federal y estarán jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado. Al mismo tiempo tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, gozando para ello de autonomía técnica, esto es, facultades de decisión limitadas y también autonomía financiera presupuestaria.

CONCLUSIONES.

1. La Administración Pública Federal, se divide en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal y estas se encuentran integradas por diversos órganos que tienen la finalidad de realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, para la satisfacción del bien común.
2. El Poder Público es el conjunto de Órganos en donde se deposita la autoridad de los diferentes poderes que conforman al Estado. Estos Poderes son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial.
3. La desconcentración Administrativa es el modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el Jefe del Ejecutivo, perteneciendo por lo tanto, a los órganos centralizados.
4. Dichos órganos desconcentrados deben ser creados por Ley o por decreto del Ejecutivo Federal.
5. El motivo fundamental de la creación de los órganos desconcentrados es el ayudar al mejor despacho de los asuntos de la competencia de las Secretarías de Estado de las cuales dependen, dentro del ámbito territorial que les corresponde.
6. Los órganos desconcentrados siempre estarán jerárquicamente subordinados a la Secretaría de Estado de la cual dependen, por lo que las decisiones más importantes siempre requerirán de la aprobación de dicha Secretaría.
7. Una de las ventajas de esta forma de organización administrativa es que ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que el órgano superior le otorga el poder de decisión a sus propios agentes locales para que solucionen los problemas inherentes a su actividad justo en el lugar donde éstos se presentan.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo: Parte General. Edit. Porrúa, 2003.
2. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 2004.
3. Cásares, Julio. Diccionario Ideológico de la Lengua Española. Edit. Gustavo Gili, S.A., 1981.
4. Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Cárdenas Velasco Editores. México, 2004.
5. Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1991.
6. Diccionario Jurídico Mexicano. 3ª Edición, 4 volúmenes. México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.
7. Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Edit. Porrúa 2ª Edición. México, 1983.
8. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 2003.
9. González Hernández Héctor Alejandro. Teoría y Praxis Administrativa. Vol. 1, Descentralización y Desconcentración, Avances y perspectivas. Presentación. Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. Monterrey, Nuevo León. Octubre-diciembre de 1987.
10. Guerrero Orozco, Omar. Teoría Administrativa de la Ciencia Política. UNAM, México, 2000.
11. Hernández Espíndola, Olga. "Fideicomiso Público", Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1995, Tomo IV.
12. Jiménez Castro Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Editorial Limusa. México, 1987.
13. Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 2000.
14. Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Primer Curso. Edit. Porrúa. México, 2004.

15. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. México, 2005.

LEGISLACIÓN MEXICANA.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2004.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 2006.
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. México, 2006.
4. Ley de Radio, Televisión y Cinematografía. México, 2005.