



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.**

FACULTAD DE DERECHO

**TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN**

“ LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA ”

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
FELIPE TAPIA VALDEZ**



DIRECTORA DE TESIS: LIC. ROSA CARMEN RASCON GASCA

MÉXICO, D.F.

MARZO. 2002



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 18 de febrero del 2002

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, Tapia Valdez Felipe, con número de cuenta, 9122728-7 ha elaborado la tesis "LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA", bajo la dirección de la Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN-CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

A la memoria de mi papá,
Albino; y a mi mamá
Guadalupe, por su amor
incondicional.

A la U.N.A.M. y en
especial a la Facultad de
Derecho, por la formación
profesional recibida.

A la Lic. Rosa Carmen
Rascón Gasca, por su
valiosa colaboración.

Gracias

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7

CAPITULO I CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Concepto de desconcentración	9
Etimológico	9
Gramatical	10
Juridico	10
Concepto de administración	16
Etimológico	16
Gramatical	17
Juridico	17
Concepto de desconcentración administrativa	21
Otros conceptos relacionados con la desconcentración administrativa	26
Estado	26
Administración Pública	31
Centralización	34
Descentralización	37
Delegación de facultades	39
Coordinación	42
Colaboración	45
Participación	47

CAPÍTULO II

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	49
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	65

	Pág.
Jurisprudencia	72

CAPÍTULO III
DOCTRINA EN TORNO A LA DESCONCENTRACIÓN
ADMINISTRATIVA

Naturaleza jurídica de la desconcentración administrativa	83
Ubicación de la desconcentración administrativa en la Administración Pública	88
Como opera la desconcentración administrativa en la Administración Pública	91
Elementos de la desconcentración administrativa	95
Diferencias que guarda la desconcentración administrativa con las otras formas de organización administrativa y con la delegación de facultades	99
Desconcentración administrativa y centralización	100
Desconcentración administrativa y descentralización	101
Diferencias entre la desconcentración administrativa y la delegación de facultades	104
Concordancia existente entre la desconcentración, centralización y descentralización administrativas	107
El Servicio de Administración Tributaria, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto de la Procuraduría General de la República como órganos administrativos desconcentrados	109
Naturaleza jurídica y características comunes	110
Régimen legal	111
Servicio de Administración Tributaria	111
a) Naturaleza Jurídica y características propias	113
b) Régimen legal	115
c) Análisis	116
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	117
a) Naturaleza jurídica y características propias	120

	Pág.
b) Régimen legal	121
c) Análisis	122
Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República	122
a) Naturaleza jurídica y características propias	124
b) Régimen legal	125
c) Análisis	126

CAPÍTULO IV

ASPECTOS RELACIONADOS CON LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Aspectos generales	127
Aspectos positivos de la desconcentración administrativa	128
Aspectos negativos de la desconcentración administrativa	131
Balance respecto de las ventajas y desventajas que ofrece la desconcentración administrativa	132
Propuesta sobre la desconcentración administrativa	134

CONCLUSIONES	140
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	143
--------------	-----

INTRODUCCIÓN

Creemos necesario que la Administración Pública Federal debe valerse de todos los instrumentos jurídicos con que cuenta para lograr un desempeño óptimo, uno de ellos es la desconcentración administrativa, que pensamos puede llegar a beneficiarla puesto que dicha forma de organización administrativa es una institución jurídica a través de la cual se puede lograr que la Administración Pública mexicana cumpla de manera eficiente y eficaz sus cometidos.

En nuestro país poco a poco se ha ido incorporando a la estructura de la Administración del Estado, la forma de organización administrativa desconcentrada, como tal. Lo que actualmente nos permite conocerla son algunos estudios serios que existen respecto de ella, así como las disposiciones que encontramos en diversos ordenamientos legales; mismos que consideramos la tratan en términos muy generales.

La desconcentración administrativa no es difícil de comprender; al realizar un análisis integral de la misma, se percibe con claridad que es un medio que permite que así como el administrado cumple sus obligaciones frente al Estado, éste preste los servicios públicos y despache los asuntos que le corresponden de manera eficiente y oportuna, beneficiando así al administrado. Esta forma de organización administrativa se presenta como parte de un ente complejo, que es el Estado, se relaciona estrechamente con la Administración Pública Federal centralizada y presenta claras diferencias con otras formas de organización administrativa, así como con otras instituciones conocidas en el derecho administrativo; como son, la

delegación de facultades, la coordinación y la colaboración; las cuales junto con otros temas que se relacionan en cierto grado con ella, se tratarán en el primer capítulo.

El segundo capítulo, abarcará parte de la normatividad legal relacionada con la desconcentración administrativa en el régimen jurídico de la Administración Pública mexicana; así como parte de la doctrina jurisprudencial.

Es en el capítulo tercero intitulado "doctrina en torno a la desconcentración administrativa", en el que se tocará lo referente a su naturaleza jurídica, sus características propias, así como las diferencias que guarda con otras formas de organización administrativa y con la delegación de facultades; y también podremos apreciar la naturaleza jurídica, características y el régimen legal de algunos órganos administrativos desconcentrados.

Finalmente, el texto del capítulo cuarto se refiere a las ventajas y desventajas de la desconcentración administrativa; se menciona que dicha forma de organización de la Administración Pública Federal, sirve como instrumento para el desarrollo del país y también para el desarrollo de sus regiones. También sugerimos, con el propósito de que coincida la ley y la doctrina administrativa, una reforma al artículo primero de la Ley Reglamentaria del artículo 90 constitucional; y por ende reformar a éste, primero o al mismo tiempo que a la LOAPF.

Capítulo primero

Conceptos fundamentales.

Existe la necesidad de establecer en primer lugar el concepto del que será nuestro objeto de estudio, es decir, de la desconcentración administrativa; para ello, de ambos vocablos, tomaremos en cuenta los aspectos: etimológico, gramatical y jurídico.

Concepto de desconcentración

Etimológico

Para poder obtener la etimología del término "desconcentración", tenemos que tomar en cuenta la voz "centro"; ésta es tomada del latín *centrum* y ésta a su vez del griego *κέντρον* 'agujón', 'centro'. De dicho vocablo se deriva la palabra *concentrar*, que es un derivado culto del latín *centrum*, y que nos otorga la expresión "concentración", a la cual sólo le tenemos que añadir la voz "des", que como sabemos es una preposición inseparable, que denota en este caso oposición.¹ Es decir, desconcentración es lo opuesto de concentración.

¹ Corominas, Joan y Pascual, José A. Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico. Vol. II. Ed. Gredos. España, 1989. p. 36.

Gramatical

Encontramos que en el sentido gramatical, la voz desconcentración se refiere a la acción y efecto de desconcentrar, refiriéndose este último vocablo a descongestionar la administración de una organización delegando funciones a ciertas entidades.²

Vemos que cuando a dicho vocablo se le ubica en el derecho administrativo se le entiende como la acción de delegar, a los representantes del gobierno, la administración en las provincias o en las entidades administrativas intermedias, las decisiones reservadas anteriormente al poder central.³

Jurídico

En el ámbito jurídico el término desconcentración no siempre ha sido utilizado para indicar una misma cosa; desde el inicio de su uso, que es relativamente cercano, se llegó a mal emplear y no quedó claro el límite de su campo, ni sus características propias, confundiéndolo en algunas ocasiones con otras instituciones jurídicas del derecho administrativo; por ejemplo, con la delegación, de la que veremos se diferencia perfectamente.

Creemos que un factor que influyó en los hechos que se mencionan es que la figura en estudio viene directamente relacionada con la organización administrativa de los diferentes países, atendiendo a sus propios órdenes jurídicos, por tanto toma, en cada sistema jurídico administrativo, determinados matices; lo que dio como resultado que no

² Diccionario enciclopédico éxito. T. II. Editado por Grafos S.A. España, Barcelona. s/a. s/p.

³ Gran Enciclopedia Larousse. T. 7. 3ª ed. Ed. Planeta. España, 1991. p. 3174.

mayo habido en un principio claridad en la doctrina de la desconcentración.

Para el español Luis Morell, la desconcentración es el principio organizativo, en cuya virtud se tiende a trasladar competencias de los órganos superiores a otros inferiores, dentro de una entidad administrativa, que se presenta en los sistemas organizatorios de esquema piramidal, con el fin de lograr un equilibrio de las funciones o competencias entre los distintos segmentos de la estructura; dice: discurre en el interior de una administración, realizando ese traslado de un órgano a otro u otros dentro de la misma persona jurídica." Tiene como area fundamental "configurar como propia de los órganos inferiores, la competencia recibida del órgano superior. El órgano inferior recibe las correspondientes facultades de decisión, atenuándose de ese modo una parte de las consecuencias de la jerarquía administrativa. En ésta, una cadena de órganos, con competencia material idéntica, quedan todos pendientes de la decisión del superior; la desconcentración pretende que la decisión se adopte por órganos inferiores, sin perjuicio de que el superior pueda *a posteriori* ejercer determinadas facultades de revisión de dicha decisión. El problema tiene, de hecho, la mayor importancia puesto que la tendencia de las organizaciones se cifra en ir vaciando de contenido a los órganos inferiores, limitando su quehacer a tareas ejecutivas, puramente instrumentales. Como correlato, la desconcentración tiende a hacer coincidir la responsabilidad con el auténtico poder de decisión. Por una razón semejante se razona sobre la mayor eficiencia, en la desconcentración, frente al exceso de concentración".⁴

Morell Ocaña, Luis. Curso de derecho administrativo. T. I. El derecho administrativo y sus fuentes. La organización administrativa y sus medios. Ed. Aranzadi, S.A. España, Navarra, 1996. pp. 349 y 350.

Por su parte Luis Cosculluela señala a la desconcentración como un principio existencial, que traduce la adopción de un modelo concreto de organización administrativa, de la que su alternativa es la concentración, y -dice- ni esta ni aquella pueden presentarse de manera absoluta en una organización compleja. Por lo que concluye que hay concentración cuando las competencias (sic) resolutorias están predominantemente atribuidas a los órganos superiores de la organización; y por consiguiente habrá la desconcentración si esas competencias resolutorias se atribuyen a los órganos inferiores.⁵

Así, en la doctrina española, encontramos que la desconcentración es un principio que se concreta en la siguiente definición: Desconcentración. Es la atribución a órganos inferiores de cierta libertad de acción, que se traduce en determinados poderes de iniciativa, de decisión pero siempre dentro del mismo ente estatal. Sin embargo, la desconcentración no llega a la categoría de descentralización, ya que el órgano desconcentrado no está dotado de personalidad jurídica propia, lo que sí ocurre en la descentralización."⁶

En Argentina, a la desconcentración se le conoce como "una técnica de distribución permanente de competencias". Se constituye así, como "un principio organizativo que se da dentro de una misma persona pública estatal"; y de esa forma puede tener lugar en la Administración central como en las entidades descentralizadas; por ello, se dice: "hay desconcentración cuando las competencias decisorias se asignan a órganos inferiores de la administración centralizada o descentralizada."⁷

Cosculluela Montaner, Luis. Manual de derecho administrativo. T. I. 10ª ed. Ed. Civitas. España, 1999. p. 176.

Sarmiento García, Jorge y otros. Derecho público. 2ª ed. Teoría del Estado y de la Constitución. Derecho constitucional. Derecho administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. España, 1998. pp. 519 y 520.

Ferrando, Ismael (h); Martínez, Patricia R. y otros. Manual de derecho administrativo. Ediciones Depalma. Argentina, Buenos Aires, 1996. p. 110.

Cuando en los Estados Unidos Mexicanos¹, a mitad de la década de los 70', se organizó por la Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, un Seminario con el objeto de profundizar en el tema de la desconcentración (administrativa), el maestro Gabino Fraga expuso:

"Una de las formas que puede atenuar los inconvenientes de la centralización, mientras se modifican o transforman las estructuras tradicionales, es el procedimiento técnico jurídico de la desconcentración."

"La desconcentración, como ustedes saben, consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y, consecuentemente en beneficio de los administrados."

"Igualmente la desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la Administración central, en circunscripciones territoriales, asegura un mejor y más eficaz funcionamiento de la Administración y se da a los particulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital, asiento de las autoridades centrales."

En lo sucesivo México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"La desconcentración, como dije antes, constituye un procedimiento de carácter jurídico. Esto significa que la delegación de facultades en que consiste, se efectúa en una ley que lo permite. En efecto, la delegación debe ser permitida por la ley, puesto que en un Estado de derecho la atribución de competencia a las autoridades públicas sólo puede tener su origen en un ordenamiento legal; la competencia de los superiores no está a disposición de ellos de tal forma que puedan dividirla o compartirla con otros órganos. Es indispensable una ley que de validez a la división de facultades y por lo mismo a los actos que realizan los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación." ⁸

Por su parte, José Chanes Nieto, definió a la desconcentración como "la atribución de la competencia decisoria, que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional; organismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central." ⁹

También a la desconcentración se le ve como un instrumento administrativo de la organización institucional, y se le ha definido como la delegación que el titular de una institución hace de una o varias funciones que legalmente le corresponde realizar a funcionarios u órganos subalternos, a quienes les transfiere ciertos recursos administrativos para la realización de tales funciones.¹⁰

El maestro de derecho administrativo Gabino Fraga, al que ya hemos citado, nos expone al tratar las formas de la organización

Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Desconcentración administrativa. Colección Seminarios Núm. 1. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976. p. 290.

Dp. cit. p. 360.

Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas. Ed. Porrúa, S.A. México, 1994. p. 26.

administrativa en su libro de Derecho Administrativo que: "La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente."¹¹

Es conveniente por los términos vertidos hasta aquí aclarar que cuando hablamos de competencia en el ámbito jurídico, nos estamos refiriendo a que un órgano sea autoridad o no, posee facultades que le han sido atribuidas por la ley, para que conozca o lleve a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

La competencia se entiende como el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar un órgano de la Administración Pública para ejercer la función administrativa dentro de su campo de acción. En principio, es la Constitución Federal la que distribuye competencias; y las leyes observando a ésta también asignan competencias, facultan.

La ley le atribuye facultades a un órgano administrativo, con el objeto de que pueda lograr sus fines, lo hace competente para conocer determinada materia. Ningún órgano ni ningún servidor público puede distribuir ni atribuir competencias, no se le faculta para ello, únicamente debe hacer lo que la ley le permite. De acuerdo con la ley lo que pueden realizar es una delegación, no de su competencia sino de alguna o algunas de sus facultades (aquellas permitidas por la ley, en tanto hay facultades delegables); entonces para este caso lo correcto es hablar de delegación de facultades, no de delegación de competencia. Por otra parte, siendo los ordenamientos legales los que asignan competencia es por medio de un acto legislativo que se puede trasladar la competencia de un órgano a otro, por ejemplo, la desconcentración administrativa establecida en un

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 38ª ed. Revisada y actualizada por Manuel Fraga. Ed. Porrúa, S.A. México, 1998. p. 165.

ordenamiento legal, mediante la cual determinada competencia de un órgano central se traslada a un órgano administrativo desconcentrado.

Concepto de administración

Etimológico

Es la voz "menester" a la que se nos remite al buscar el vocablo "administración"; aquella deriva del latín *ministerium* 'servicio', 'empleo', 'oficio', que a su vez deriva de *minister*, *-tri*, 'servidor', 'oficial'.¹²

De acuerdo con Rolando Pantoja Bauzá, para quienes sostienen la unidad del fenómeno administrativo, la palabra "Administración" "proviene de las raíces latinas *ad*: dirección hacia, tendencia a, y *minister*: subordinación u obediencia, lo que significaría hallarse en presencia de la administración cada vez que se realice una determinada actividad bajo el mando de otro. Desde este prisma de observación, sea quien fuere la persona a cargo de una administración, su labor siempre será la misma y consistirá en un solo tipo de acción: realizar una actividad para alguien, de quien se depende."

Señala que "quienes se inclinan a ver en la Administración (Pública) una función del Estado con sus propias características, bien pueden estacar sus raíces latinas *ad-ministrare* dándoles la connotación de servir, ejecutar, esto es, de acción orientada hacia un objetivo de servicio, modelando una actividad que antes de caracterizarse por la subordinación, es por la acción al servicio de un fin."

Corominas, Joan. Breve diccionario etimológico de la lengua castellana. 3ª ed. Ed. Gredos. España, 1998. p. 390.

"Dentro de la relatividad que conllevan las acepciones etimológicas, parece claro que ambas significaciones dan una imagen intuitivamente cercana al concepto de Administración que normalmente se acepta como tal por la generalidad de las personas, al sugerir las ideas de actuar para otro o en beneficio de otro; la imagen de servicio prestado; de realización de una actividad, no para sí ni en nombre propio como titular del dominio de aquello que se administra, sino de actuar para otro y en nombre de otro; de necesitar un título que habilite la realización de la actividad administrativa, y rescatan, en consecuencia, la imagen de un hacer, de una gestión, de un conjunto de actuaciones concretas que tienden a alcanzar ciertos objetivos."¹³

Gramatical

En su acepción gramatical, el término "administración" es: la acción de administrar; empleo de administrador; oficina donde el administrador ejerce su empleo; ciencia del gobierno de un Estado; conjunto de empleados de un determinado servicio público; equipo de gobierno de un país, especialmente si es de régimen parlamentario; acción del poder público al aplicar las leyes y cuidar de los intereses públicos (Pública); conjunto de órganos de que se sirve.¹⁴

Jurídico

La actividad estatal que hoy conocemos con el nombre de 'Administración' 'Ciencia de la Administración' tiene antecedentes que se ubican en

Pantoja Bauzá, Rolando. El derecho administrativo. Clasicismo y modernidad. Ed. Jurídica de Chile. Chile, 1994. p. 30.

tiempos remotos de la humanidad, pues en efecto, tan pronto como ésta concibió la posibilidad y necesidad de la vida comunitaria y advirtió las ventajas que implica vivir aprovechando los servicios de sus semejantes y al mismo tiempo servirles, dio advenimiento a la Administración.”¹⁵

El maestro Miguel Galindo Camacho cita a Lourdes Münch Galindo y José García Martínez, quienes han señalado que el concepto de administración está conformado por los siguientes elementos:

“1.*Objetivo*. Es decir, que la Administración siempre está enfocada a lograr fines o resultados.”

“2.*Eficacia*. Consiste en lograr los objetivos satisfaciendo los requerimientos del producto o servicio en términos de cantidad y tiempo.”

“3.*Eficiencia*. Se refiere a ‘hacer las cosas bien’. Es lograr los objetivos garantizando los recursos disponibles al mínimo costo y con la máxima calidad.”

“4.*Grupo social*. Para que la Administración exista, es necesario que se dé siempre dentro de un grupo social.”

“5.*Coordinación de recursos*. Para administrar se requiere combinar, sistematizar y analizar los diferentes recursos que intervienen en el logro de un fin común.”

“6.*Productividad*. Es la relación entre la cantidad de insumos necesarios para producir un determinado bien o servicio. Es la

¹⁵ Galindo Camacho, Miguel. Teoría de la administración pública. Ed. Porrúa. México, 2000. p. 2.

obtención de los máximos resultados con el mínimo de recursos, en términos de eficiencia y eficacia.¹⁶

Por su parte, Miguel Galindo Camacho, ha dicho, que la Administración "es la actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo particular, para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas."¹⁷

"Para Reyes Ponce, Administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y operar un organismo social."¹⁸

"José Antonio Fernández Arena nos expresa que: Administración es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de un mecanismo de operación y a través del esfuerzo humano."¹⁹

"En el tomo primero del libro sobre Administración de Uriel Vélez Kuri podemos leer que para él, Administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia, en las formas de estructurar y manejar un organismo social."²⁰

¹⁶ Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José. Citados por Galindo Camacho, Miguel. Op. cit. pp. 2 y 3.

¹⁷ Ibidem. p. 5.

¹⁸ Reyes Ponce. Citado por Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y administrativo de las entidades federativas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: Doctrina Jurídica, Núm.22. U.N.A.M. México, 2000. p. 164.

¹⁹ Fernández Arena, José Antonio. Citado por Gámiz Parral, Máximo N. Loc. cit.

²⁰ Vélez Kuri, Uriel. Citado por Gámiz Parral, Máximo N. Ibid. p. 165.

"Administrar es crear y conservar un ambiente adecuado para que grupos de personas puedan trabajar eficiente y eficazmente en el logro de objetivos comunes, manifiestan Harold Koontz y Cyril O'Donnell en su *Curso de Administración Moderna*."21

"Christopher C. Hood, en su libro *Los Alcances de la Administración Pública*, estima que para el perfeccionamiento de la aplicación de los conocimientos administrativos debemos pensar, para intentar lograrlo, como sería la 'Administración perfecta', agregando que ésta es una condición en la cual los elementos externos de disponibilidad de recursos y aceptabilidad política se combinan con la Administración para producir la ejecución de políticas"22

Dentro de esta amplia gama de definiciones respecto a la administración, el tratadista Máximo N. Gámiz Parral da la suya, en el sentido de que "Administración es la ciencia que con reglas, principios y conocimientos generales nos enseña a coordinar recursos materiales, humanos y técnicos mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, constituyendo un sistema abierto que contempla y procesa los insumos que los demás sistemas proporcionan obteniendo mayor eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos."23

Este apartado lo cerraremos citando a Wilburg Jiménez Castro que define la Administración, como "una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es fácil lograr." Hace hincapié en que como ciencia social "es un conjunto

Koontz, Harold y O'Donnell, Cyril. Citados por Gámiz Parral, Máximo N. Loc. cit.
Hood, Christopher C. citado por Gámiz Parral, Máximo N. Loc. cit.
Gámiz Parral, Máximo N. Loc. cit.

los conocimientos e investigaciones que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario y general.²⁴

Concepto de desconcentración administrativa

En esta hora, después de haber revisado por separado el término "desconcentración" y el de "administración", es preciso citar lo que se puede concebir como desconcentración administrativa, para ello, consultamos a diferentes autores que han estudiado esta materia.

Generalmente al estudiar una institución jurídica, para entenderla mejor, hacemos referencia a la doctrina que al respecto se ha formado en otros países, esta vez no será la excepción, pero cabe advertir que no haremos un estudio de derecho comparado. El caso de la desconcentración en Francia, fue expuesto por Jeanne Siwek Pouydesseau, en México, a mediados de la década de los 70', cuando la Presidencia de la República marcó la pauta para que diera inicio oficialmente un análisis de la desconcentración administrativa.

Jeanne Siwek-Pouydesseau, expresó entonces, que en Francia, siendo un Estado Federal centralizado, el federalismo no implica subordinación de los Estados miembros al Estado Federal; que en un sistema de desconcentración administrativa, todas las decisiones importantes son de la competencia de los órganos centrales, pero existen instancias locales que son nombrados por el gobierno central y que poseen cierta capacidad de decisión por delegación; y que si nos colocamos en una

Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa. 4ª ed. editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1974. pp. 23 y 27.

óptica centralizadora, la unidad del conjunto puede presentar un peligro al ser comprometida y también si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre los agentes locales, desconcentrados y subordinados. Externo que la desconcentración es una noción de orden administrativo solamente, o con implicaciones políticas.²⁵

Agregó que dicho país ha tratado de mantener la unidad nacional sin ahogar de manera total las iniciativas locales; desde hace mucho tiempo, Francia conoce de hecho un sistema dominante de centralización y de concentración del poder en las autoridades centrales. Sistema que ha sido moderado por medidas periódicas de desconcentración con el objeto de evitar la parálisis y la asfixia en la cumbre. Y por ejemplo, es desde la época del segundo Imperio francés (1851-1871), que para descongestionar las administraciones centrales, Napoleón III, aumentó el poder de los prefectos. Así, "en 1852, una ley establecía una desconcentración en beneficio de los prefectos porque se consideraba que se puede gobernar de lejos, pero que solamente se puede administrar bien, de cerca".²⁶

También tenemos las definiciones que dan Vedel y Jean Rivero; el primero la visualiza como una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios; mientras que para Jean Rivero, la desconcentración administrativa, es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, en instituciones administrativas que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por

²⁵ Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Op. cit. pp. 17-19.

²⁶ Ibidem. pp. 21 y 22.

estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos.²⁷

Al tratar el tema, Jorge Fernández Ruiz, cita a varios autores; entre ellos a Th. Ducrocq, quien considera a la desconcentración administrativa como una modalidad de la descentralización administrativa y señala que en el derecho administrativo francés la descentralización burocrática es denominada desconcentración.²⁸

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas expone que para Jean Rivero, la desconcentración es una modalidad de la centralización, empleando este concepto, 'cuando se transfieren a un agente local del Estado, de un poder de decisión ejercido hasta entonces por el jefe supremo de la jerarquía. Es siempre el Estado el que decide, pero en su lugar y no después de Paris'.²⁹

En España, uno de los objetivos que se han tratado de lograr en la organización de las Administraciones Públicas es obtener una justa distribución de las competencias que le son propias entre los distintos entes y órganos que la integran. Se tiene como un principio para conseguir esa distribución a la desconcentración administrativa, entendida ésta, en sentido amplio, como todo traspaso de facultades o competencias propias de los órganos centrales de la Administración a los órganos periféricos.³⁰

²⁷ Vedel y Rivero, Jean. Citados por Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. (Doctrina, legislación y jurisprudencia). 20ª ed. Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. Ed. Porrúa, S.A. México, 1999. pp. 543 y 544.

²⁸ Th. Ducrocq. Citado por Fernández Ruiz, Jorge. Derecho administrativo. Mc Graw-Hill/interamericana editores, S.A. de C.V. México, 1997. p. 57.

²⁹ Rivero, Jean. Citado en: Siwek-Pouydesseau y otros. Op. cit. p. 302.

³⁰ Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González Parás, José Natividad. Desconcentración, descentralización y división territorial. Ediciones I.N.A.P., serie praxis. N° 32. México, 1982. pp. 8 y 9.

El motivo de existencia de la desconcentración, es que como técnica de organización administrativa, de manera eficaz evita la congestión de los órganos superiores y al mismo tiempo contribuye a agilizar y facilitar la prestación de servicios públicos.³¹

González Parás, señalaba que la desconcentración administrativa en México, es una figura, que se entiende, como la asignación de competencias en forma exclusiva a un órgano que se encuentra enclavado dentro de la estructura de organización de una entidad, que no sea desde luego la cúspide, en donde hay una relación de jerarquía y no de criterio.³²

El uruguayo Enrique Sayagués Laso, citado por el maestro Serra Rojas, tomó a la desconcentración administrativa como "la transferencia a un órgano inferior o agente de la Administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación".³³

El tratadista de derecho administrativo, Fernández Ruíz, al proponer su concepto de desconcentración administrativa indica que "en todo caso, es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas externas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservando la relación de jerarquía entre ambos, por lo que el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la Administración centralizada".³⁴

¹ Op. cit. p. 9.

² Ibidem. p. 32.

³ Sayagués Laso, Enrique. Citado por Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 543.

⁴ Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit. p. 57.

El maestro Miguel Acosta Romero, citado por Jorge Fernández Ruíz, ostiene que la desconcentración consiste en la forma de organización administrativa, mediante la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.³⁵

Por su parte el catedrático Rafael Martínez Morales establece que la desconcentración administrativa, es una de las formas de organización administrativa, que como modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el Jefe del Ejecutivo, implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos. Alega que "consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional".³⁶

Además distingue de la desconcentración política a la desconcentración administrativa, al definir que en aquella, "lo que se está transfiriendo no es sólo el ejercicio de la función administrativa, sino el total de atribuciones localizadas en otros niveles (sic) de organización del Estado: las Entidades Federativas y Municipios (ver pág. 53). Aunque conforme a nuestro sistema (mexicano) se supone que fueron los estados los que constituyeron la Federación, cediéndole a ésta ciertas materias y conservando el resto". De esta forma la desconcentración política está integrada con los Municipios y los Estados miembros de la Federación.³⁷

Acosta Romero, Miguel. Citado por Fernández Ruíz, Jorge. Loc. cit.
Martínez Morales, Rafael I. Derecho administrativo. (Biblioteca Diccionarios Jurídicos
máticos. Vol. 3) Ed. Harla. México, 1999. p. 70.
Op. cit. p. 72.

En la misma línea, el maestro Serra Rojas distingue entre desconcentración política y desconcentración administrativa; aquélla, dice, "es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado"; mientras que la segunda, "se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal".³⁸ Asimismo califica a la desconcentración administrativa como una forma de organización administrativa que se sitúa entre la centralización y la descentralización. Dice: "Es una forma de organización administrativa en virtud de la cuál, los órganos superiores transfieren al órgano desconcentrado, órgano inferior en la relación jerárquica, determinadas facultades exclusivas, o se disminuye la subordinación de los órganos inferiores a los órganos superiores, sin dejar de existir el nexo de la jerarquía administrativa".³⁹

Otros conceptos relacionados con la desconcentración administrativa

La desconcentración administrativa es una figura que se entenderá mejor si tenemos presentes nociones de instituciones que están ligados a ella en forma estrecha, como son las de Estado, Administración Pública, Centralización, etcétera.

Estado

El hombre abstracto, por tradición, se ha considerado como un sujeto de derecho, capaz de facultades y deberes; debemos advertir que no siempre

³⁸ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 544.

³⁹ Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Op. cit. p. 309.

ha sido reconocido así, como lo prueba la institución de la esclavitud. Cuando se alude a las personas jurídicas se incluye también a la colectividad o asociación que tiene derechos y obligaciones y que cuenta con patrimonio propio para responder de los actos de sus titulares, esto es, a la persona jurídica colectiva.⁴⁰ "El Estado es una persona jurídica, que tiene una existencia real. La doctrina mayoritaria entiende que esta realidad es accidental, a diferencia de los entes reales sustanciales"⁴¹. Lo importante es que aunque se le ha llegado a considerar mera ficción jurídica, cuenta con personalidad jurídica.

El tratadista Wilburg Jiménez Castro considera "que el Estado es uno y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la Nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado." Agrega que "es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés público sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de sus finalidades sociales."⁴²

"Dentro de la teoría del Derecho y en la jurisprudencia dogmática el concepto de Estado es bastante controvertido, sin embargo es posible hacer una caracterización y proporcionar una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es

⁴⁰ Olivera Toro, Jorge. Manual de derecho administrativo. 7ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1997. p. 253.

⁴¹ Sarmiento García, Jorge y otros. Op. Cit. p. 518.

⁴² Jiménez Castro, Wilburg. Administración Pública para el desarrollo integral. 2ª ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, en una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce, de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o, simplemente como la soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como un ente o 'corporación territorial dotada de un poder de mando originario (Jellinek)'. La caracterización anterior ha sido persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes remotos.⁴³

"En realidad, la palabra 'Estado' tiene dos sentidos diferentes: o bien designa el conjunto de instituciones gubernamentales de una Nación (Estado-gobierno), o se refiere a la Nación misma en tanto está dotada de instituciones (Estado-nación)".⁴⁴

El régimen jurídico mexicano considera al Estado como una persona jurídica (art. 25 del Código civil), y por tal motivo le dota de derechos y obligaciones, de manera que personifica a la Nación. La Nación, que esta constituida por el pueblo, se encuentra asentada en un espacio geográfico propio y determinado; es decir, en el territorio nacional, éste lo integran las Entidades Federativas y el Distrito Federal; las islas, incluyendo los arrecifes y cayos de los mares adyacentes; las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y las modalidades que establezca el

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano; (D-H). 13ª ed. Ed Porrúa y la U.N.A.M. México, 1999. p. 1322.

⁴ Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. 6ª ed. española. Reimpresión para México, por Ed. Planeta mexicana. México, D.F., 1992. p. 23.

opio derecho internacional (art. 42 Constitucional). También se le confiere un poder supremo, éste es, la soberanía, y para ejercerla crea instituciones gubernamentales, mediante las cuales podrá gobernar al pueblo buscando el beneficio del mismo, lo cual se deduce de los artículos 1, 40 y 41 Constitucionales.

Cabe dejar claro que el que posee personalidad jurídica es el Estado en su conjunto; es decir, su personalidad no corresponde al Poder Ejecutivo.⁴⁵

El maestro Ricardo Uvalle Berrones, respecto al Estado ha planteado que es una institución que puede objetivarse; que el Estado no es un concepto etéreo, sino una organización con propiedades tangibles, es un artefacto útil que permite a la sociedad asegurar sus condiciones de vida. Su finalidad es la realización del bien común. Pero el bien común no es viable si el Estado desarrolla racionalmente sus capacidades de gobierno y administración; lo que depende de la conjugación ordenada y significada de sus estructuras, procedimientos y actividades.

Sigue explicando que el Estado no sustituye al individuo; por el contrario, teniéndolo como referencia básica, es organizado en cuanto a institución que responde a las necesidades de los individuos y de la sociedad. Es una institución integrada no sólo por sus medios de administración, funcionarios y recursos que ejerce, sino porque tiene a su cargo el cuidado, aprovechamiento y desarrollo de sus fuerzas internas (dotación y recursos muebles e inmuebles). Su eficacia, por tanto, es susceptible de verificarse y evaluarse con apego a la noción de cálculo con el que ha sido construido.

Olivera Toro, Jorge. Op. cit. p. 256.

Agrega que desconocer o soslayar al Estado en su realidad física, conduce a su negación como organización que tiene su propia lógica para existir. Significa que únicamente es concebido como entidad externa a la sociedad, pero sin valorar la naturaleza de sus capacidades para resolver las carencias de la propia sociedad.

El mismo maestro, finalmente, señala que desde tal postura se arroborra que es la Administración Pública la instancia que lo objetiva al dar cumplimiento a los fines sociales que tiene encomendados. Que así, el Estado será entendido como la suma de capacidades tecnológicas que son consecuentes con su razón de ser y la combinación fina y compleja de fuerzas que funcionan armónicamente; y que si una de ellas falla, las demás se alteran, provocando desajustes que lesionan su *modus operandi*. El contenido tecnológico del Estado deviene en que es una realidad vivencial, no un arquetipo ideal. Es un contenido que se nutre del conocimiento tecnificado, del aprovechamiento de la ciencia y de las habilidades que pueden conjugarse hasta conseguir que funcione optimamente.⁴⁶

En la estructura gubernativa del Estado mexicano observamos la teoría de la separación de poderes, que en su momento planteó Charles Louis de Secondat barón de Montesquieu. Nuestra Carta Magna en el artículo 49, establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Actualmente más que existir una división estricta del poder, se habla de una colaboración entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En este trabajo es el Ejecutivo el que por valerse, para operar, de las formas de organización administrativa, nos interesa.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. I.A.P.E.M. Edición a cargo del Programa Editorial de la A.E.M. México, 1997. pp. 177-179.

Administración Pública

La Administración Pública es, ante todo, una actividad del Estado sometida a derecho; surge como producto del mismo y se presenta como una actividad-organización, es desde los autores clásicos de la Roma política, donde se llegó a considerar en un sentido de la idea distinta de subordinación, servicio o ejecución que sugiere su raíz etimológica, para establecerla en las de ordenar, gobernar, conducir, dirigir.⁴⁷

La Administración Pública, según se ha dicho, es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura, como en su actividad. Woodrow Wilson, citado por Jorge Fernández Ruíz, asevera que la Administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno.⁴⁸

“Dividido el ejercicio del Poder Público como lo exige la naturaleza de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; asegurada esta división en los Estados Unidos Mexicanos por medio de la Constitución Federal, al Poder Legislativo corresponde únicamente la facultad de legislar y al Ejecutivo quedan conferidas la política y la Administración: la política cuyo efecto debe ser el exacto cumplimiento de la Constitución y de las leyes y cuyo fin es mantener en el interior la armonía entre todos los elementos del país para que los principios constitucionales sean una verdad y las leyes aseguren la libertad del hombre, y adquirir y conservar en el exterior, en las relaciones con el mundo, el respeto a la soberanía nacional; la Administración, cuyo objeto se forma de las necesidades materiales,

Pantoja Bauzá, Rolando. Op. cit. p. 49.

Woodrow Wilson. Citado por Fernández Ruíz, Jorge. Op. cit. pp. 17 y 18.

orales e intelectuales de la sociedad, y cuyo fin es satisfacer esas necesidades."⁴⁹

"Así como la existencia de la sociedad proviene necesariamente de la organización humana, la Administración Pública proviene necesariamente de la existencia de la misma sociedad, de cuyos intereses y necesidades está encargado el poder administrativo. Existieron por tal causa la ciencia del derecho administrativo antes de que fuera conocido su nombre, y su ejercicio estuvo confiado a diversas autoridades hasta que la división de los poderes públicos vino a clasificar el administrativo como parte del Ejecutivo".⁵⁰

La Administración Pública se refiere solamente a la actividad de uno de los órganos del Estado: al Ejecutivo. Es una ciencia que está íntimamente ligada a la ciencia política; señalando la mayoría de los autores que la política es la ciencia que se refiere a toda actividad estatal en sentido deontológico, en tanto que, la Administración Pública se refiere solamente a una parte de la actividad estatal enmarcada fundamentalmente en la prestación de los servicios públicos. Al ser la concreción de la voluntad del poder político, no puede ni debe considerarse como un fin en sí mismo, sino el medio o instrumento a través del cual, el Estado satisface las necesidades de su población llevando a cabo los servicios públicos que requiere la comunidad y todas las tareas que pertenecen a la misma y justifiquen su existencia a través de la historia.⁵¹

Miguel Galindo Camacho, señala que en México se da el caso de que el poder político y el administrador están representados por la misma persona, el

Del Castillo Velasco, José María. Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano. T.I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1994. p. 7.

Op. cit. pp. 18 y 19.

Galindo Camacho, Miguel. Op. cit. p. 7.

Presidente de la República, quien es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe de Gobierno y como tal es quien realiza las actividades políticas más importantes de la Federación y al mismo tiempo en su calidad de titular del órgano Ejecutivo de la Unión, es el Titular de la Administración Pública Federal. Concreta, que la teoría de la Administración Pública es una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios del derecho constitucional y del administrativo, formula los suyos propios a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaboradas por la ciencia política, para realizarlos por medio de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva, para la satisfacción de las necesidades comunitarias a través de los servicios públicos, atribuciones, tareas, encomiendas o cometidos que corresponden a las facultades que la ley otorga a los órganos que la realizan.⁵²

Máximo N. Gámiz Parral hace referencia a la Administración Pública como el sistema integrado por las fases de planeación, organización, dirección y control en el procesamiento de los insumos externos e internos para la producción más eficiente de bienes y servicios de la colectividad; definiéndola como "el conjunto de organismos gubernamentales que coordina los recursos materiales, humanos y técnicos mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, y constituye un sistema abierto que contempla y procesa los insumos propios y los que los demás sistemas proporcionan, y trata de obtener mayor eficiencia en el logro de sus objetivos y el cumplimiento de sus obligaciones".⁵³

A medida que el Estado se fue consolidando, la Administración Pública incorporó nuevos cometidos a su ámbito de competencia. Dicho movimiento orientado a aumentar la radio de acción de la función administrativa no ha cesado en la actualidad, porque prácticamente toda

⁵² *Ibidem*. pp. 10 y 11.

⁵³ Gámiz Parral, Máximo N. *Op. cit.* pp. 168 y 169.

actividad social implica relaciones con los órganos del Poder Ejecutivo federal, local o municipal. Esto ha provocado un enorme campo de acción de la Administración Pública, lo que ha requerido la innovación y proliferación de métodos, reglas y organismos; y ha motivado a que se haya ensayado una multiplicidad de variantes en la estructura del Poder Público, y el incremento de la diversificación de sistemas.⁵⁴

Centralización

“El Estado, en su carácter de persona jurídica, actúa a través de órganos y entes para cumplir sus funciones específicas. Por ello, para el cumplimiento de las funciones administrativas, asume distintas formas de organización: centralización, descentralización y desconcentración”.⁵⁵ En este apartado únicamente trataremos la centralización.

En España se entiende que la centralización importa reunir varias materias en un centro común, e implica necesariamente dependencia de un poder central; así mismo, los órganos que integran la Administración guardan entre sí una relación piramidal, y convergen hacia una autoridad con la que se enlazan los demás órganos del sistema.⁵⁶ De este modo a la centralización se le define como la concentración de atribuciones en los órganos superiores dentro de la organización administrativa; lo que presupone un proceso de unificación, de cohesión de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales.⁵⁷

⁵⁴ Martínez Morales, Rafael I. Op. cit. p. 8.

⁵⁵ Dromi, Roberto. Derecho administrativo. 8ª ed. Impreso en España. Ediciones Ciudad Argentina. Argentina, Buenos Aires, 2000. p. 521.

⁵⁶ Op. cit. pp. 522 y 523.

⁵⁷ Sarmiento García, Jorge y otros. Op. cit. p. 519.

Por otra parte el tratadista mexicano Jorge Olivera Toro, considera a la centralización como la estructura dinámica que implica la existencia de una relación de subordinación jerárquica, en una serie de potestades de los órganos superiores sobre los inferiores. Así, el conjunto de órganos administrativos de un país que están enlazados bajo la dirección de un órgano central único, encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso lo lleven los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores, de dicho modo, la coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del órgano central, para hacer depender de él a los demás órganos. La vinculación de los órganos constituye la relación de jerarquía administrativa. La dependencia no supone que la vinculación de los órganos sea en forma directa con el órgano central, es decir que éste, es el único con el que tendría inmediata dirección administrativa, sino que hay otros órganos que dependen del órgano central y que vinculan a los inferiores, pero a su vez llegan hasta la dirección administrativa central. Cita a Andrés Serra Rojas, que expone al régimen de centralización administrativa, como aquel que organiza exclusivamente el Poder Ejecutivo.⁵⁸

En el plano administrativo, la centralización promueve la uniformidad en la aplicación de las leyes y en la prestación de servicios, y orienta la organización de la misma Administración Pública centralizada; de tal modo que cuando se dice centralizar, se habla de reunir la decisión de las actividades del Estado, de la Administración Pública o de cualquier otra organización en un centro.⁵⁹

Sabemos que la Administración Pública centralizada consiste en la relación entre el órgano superior jerárquico y los inferiores, cuyo deber de

⁵⁸ Olivera Toro, Jorge. Op. cit. pp. 271- 274.

⁵⁹ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 19.

obediencia a un mandato legítimo es inexcusable; en México es el Presidente, titular y responsable único de la Administración Pública Federal, y todo el poder se centra en él. Cabe señalar que se tienen como características inherentes a la centralización administrativa la facultad o poder de decisión, la facultad o poder de nombramiento, la facultad o poder de mando, la facultad o poder de vigilancia, la facultad o poder disciplinario, la facultad o poder de revisión y la facultad o poder para resolver conflictos en caso de competencia.⁶⁰

“Como hemos dicho cuando nos referimos al concepto de centralización, ésta se integra por los entes del Poder Ejecutivo que dependen directamente del jefe de gobierno. Pueden denominarse Secretarías, Ministerios, Procuradurías, etcétera.”

“El derecho mexicano actualmente usa las denominaciones secretaria, departamento y procuraduría.”

“El número de órganos centralizados es muy variable, y depende del país, la época, las posibilidades presupuestarias y la conveniencia política de contar con un aparato administrativo grande o reducido.”

“En cuanto a su composición: cuenta con un titular (secretario, jefe de departamento o procurador) y, con personal de muy distintos niveles, el cual está a cargo de las oficinas en que jerárquicamente se estructura el órgano centralizado.”⁶¹

⁶⁰ Galindo Camacho, Miguel. Op. cit. p. 204.

⁶¹ Martínez Morales, Rafael I. Op. cit. p. 22.

Descentralización

Al lado de la centralización, existe otra forma de organización que consiste en la realización de una actividad administrativa por organismos que guardan con la Administración central cierta relación que no es jerárquica, y a los que se transfieren atribuciones. "Por ejemplo, la gestión de los servicios públicos se realiza, entre otras formas, mediante la afectación de un patrimonio, que con una estructura administrativa constituye una persona jurídica creada por el sistema de disociación o desmembramiento del Poder público, y se le aparta de los poderes del órgano central. Gráficamente hay un desdoblamiento del propio Estado, por eso se mantienen algunos poderes de la jerarquía administrativa centralizada".⁶²

La descentralización en términos generales, debe entenderse como la transferencia de facultades propias del Estado a otros organismos distintos a su propia personalidad y donde se observa un proceso de control a través de la tutela administrativa.⁶³ Entonces, alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, a favor de entes, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía, respecto del centro.⁶⁴

"La descentralización es la libertad de acción que se atribuye a un nuevo ente separado de la Administración central con personería jurídica propia e integrado por órganos propios que expresan su voluntad."⁶⁵

⁶² Olivera Toro, Jorge. Op. cit. pp. 289 y 290.

⁶³ Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González Parás, José Natividad. Op. cit. p. 32.

⁶⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 35.

⁶⁵ Sarmiento García, Jorge y otros. Op. cit. p. 520.

Conviene señalar que mientras la descentralización administrativa surge como consecuencia de la intervención del Estado frente a problemas específicos locales o de determinada especialización que exigen una desintegración territorial o funcional de los organismos del Estado, la descentralización política implica una aceptación de los principios del federalismo.⁶⁶

"La descentralización administrativa, como forma de organización, o *Administración paraestatal* consiste en el proceso por el cual se confían facultades de consulta, decisión y ejecución en órganos que se crean. El conjunto de estos órganos a quienes la ley denomina "entidades", y las relaciones entre ellos y con la Administración central, conforman la estructura de la *Administración paraestatal*. Las entidades tienen autonomía administrativa."⁶⁷ "En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina Administración Pública paraestatal; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos."⁶⁸

La descentralización está conformada por una serie de organismos que pertenecen al Poder Ejecutivo, los cuales están dotados de personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.⁶⁹

Tales entes u organismos son creados por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, conforme a lo establecido por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración

⁶⁶ Loc. cit.

⁶⁷ Roque Fourcade, *Elea. Derecho constitucional y administrativo mexicano*. Ed. Porrúa, S.A. México, 1996. p. 187.

⁶⁸ Martínez Morales, Rafael I. Op. cit. p. 66.

⁶⁹ *Ibidem*. pp. 66 y 67.

Pública Federal'. "Están regulados de manera específica, por la ley o el decreto que los creó. En ese instrumento jurídico, se expresa que son personas morales, y se especifica su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y, en ocasiones, las formas en que el Estado supervisará su funcionamiento y, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso."⁷⁰

Delegación de facultades

Delegar debe entenderse como confiar un sujeto a otro las atribuciones que le corresponden para que haga sus veces. "La delegación de facultades consiste en trasladar la aptitud legal de obrar en determinados asuntos, del superior jerárquico al inferior; y tiene por objeto hacer más expedito el despacho de los negocios administrativos, disminuyendo el volumen de trabajo de los altos mandos del órgano público."⁷¹

"El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, repitiendo lo que se había establecido en la Ley anterior de Secretarías de Estado (art. 16), previene que los Titulares de ellas y de los Departamentos Administrativos podrán delegar cualesquiera de sus funciones que no deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares, a favor de los funcionarios que integran las propias dependencias, o de los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones locales."⁷²

En los sucesivos LOAPF.
Martínez Morales, Rafael I. Ibid. p. 68.
Ibid. pp. 57 y 58..
Fraga, Gabino. Op. cit. pp. 195 y 196.

En el referido artículo se menciona que quienes pueden delegar facultades son, los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, a favor de los funcionarios que son sus subalternos y que se describen en los artículos 14 y 15 de la misma ley. Y se señala que facultades pueden ser objeto de delegación, y éstas son, todas menos las que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas precisamente por aquellos titulares.

Los asuntos cuyo despacho se traslada al inferior corresponden originalmente, por disposición legal, al superior; es la propia ley la que debe permitir la delegación de facultades, en todo caso, el acuerdo que lecida ésta ha de publicarse en el Diario Oficial. El acuerdo de delegación de facultades ha de satisfacer los requisitos constitucionales del acto administrativo; o sea, debe ser fundado y motivado, ha de haber competencia del órgano para los asuntos que se delegan en forma escrita, estar basado en la ley, debe existir procedimiento adecuado, y la no retroactividad; asimismo ha de emitirlo el funcionario al que originalmente le corresponde atender la materia, y la ley debe permitirle a éste efectuar la delegación de facultades. Es conveniente señalar que la posibilidad de trasladar potestades no crea falta de certeza jurídica para el particular. La delegación de facultades es una consecuencia de la relación jerárquica.⁷³

En el derecho argentino, las notas características de la delegación son: se le entiende esencialmente como una técnica transitoria de transferencia de facultades de los órganos superiores hacia los inferiores, que hace la dinámica de la organización y no implica la creación de un nuevo órgano; por otra parte el delegante puede tomar la facultad de la cual se ha desprendido temporalmente; y, en relación con la

⁷³ Martínez Morales, Rafael I. Op. cit. p. 58.

responsabilidad administrativa, el superior es en todo caso responsable respecto al delegado.⁷⁴

En España; explica Luis Morell Ocaña, la delegación de competencias (sic) existe siempre que un ente ejerce poderes jurídicos que originariamente correspondían a otro del que ha recibido, a título derivativo, la correspondiente legitimación para actuar. Siendo notas características:

a) Que la delegación constituye una figura en cuya virtud el delegante comparte con el delegado el desarrollo de una función administrativa; la actuación del delegado no queda limitada a una gestión puramente fáctica o material, sino que se extiende también al ámbito de la decisión administrativa, constituyendo, modificando y extinguiendo relaciones jurídicas;

b) Que existe la imposibilidad de ejercer, por el delegante, los poderes contenidos en la titularidad conferida, en tanto subsista la delegación. No obstante, el delegante sitúa al delegado en una cierta relación de subordinación, esto, porque continúa siendo el *dominus*; la titularidad originaria y fundamental es la suya y de aquí que la delegación no implique una abdicación plena de la responsabilidad que el ordenamiento le confirió al entregarle dicha titularidad y por tanto no puede desentenderse del ejercicio que el delegado realiza de los poderes y deberes que ha recibido;

c) Que su fundamento es lograr el mejor servicio de los intereses públicos que corren a cargo del delegante.⁷⁵ (ver pág. 15)

⁷⁴ Ferrando, Ismael (h); Martínez, Patricia R. y otros. Op. cit. pp. 110 y 111.

⁷⁵ Morell Ocaña, Luis. Op. cit. pp. 242-244.

Por su parte Luis Cosculluela Montaner dice que esta técnica de iteración del ejercicio de competencias en las leyes españolas, se inscribía adicionalmente en el principio de jerarquía; sin embargo actualmente se a desconectado la delegación de este principio, posibilitando que la delegación opere a favor de otros órganos, aunque no estén jerárquicamente subordinados respecto del delegante, siempre que existan circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que lo hagan conveniente; y por supuesto, se debe motivar la misma, más, si el órgano en el que se delega no es jerárquicamente dependiente.⁷⁶

Cabe aclarar que en nuestro sistema jurídico administrativo la delegación de facultades se entiende dada de un servidor público a otro siempre que sean de aquellas facultades delegables por ley, no de un órgano a otro.

Coordinación

Cuando definimos a la Administración Pública, la apreciamos como un conjunto de órganos relacionados, vinculados. El carácter de este nexo, según se trate de centralización o descentralización, resulta decisivo para la unidad de acción, necesaria, en vistas de eficiencia, eficacia y racionalidad. No obstante la autarquía o autonomía administrativa, la unidad de acción se alcanza a través de la coordinación administrativa basada en una fuerza que dirige en un mismo sentido e imprime congruencia en las actividades.⁷⁷

Cosculluela Montaner, Luis. Op. cit. pp. 169 y 170.
Roque Fourcade, Elsa. Op. cit. p. 197.

De tal modo, la coordinación implica tender a la coincidencia en vista de los fines estatales. Así, si en el Poder Ejecutivo se confía la ejecución de la función y para el cumplimiento de las atribuciones y el despacho de los negocios de orden administrativo cuenta con dependencias y se auxilia de las entidades pertenecientes al sector paraestatal, será preciso proveerle de los instrumentos, requisito formal, para la ordenación material. Mientras en la Administración central, el vínculo se compone con los poderes o facultades de la jerarquía en los órganos superiores, respecto a las dependencias, el ámbito descentralizado de la estructura administrativa se une a través de la coordinación. Ella leviene en tutela, con la intención de coincidencia en los fines y objetivos.⁷⁸

De acuerdo con el español Luis Morell Ocaña, la coordinación es un criterio o criterios con que se actúa en el seno de las organizaciones; y tal criterio se presenta cuando se realizan actuaciones plurales, es decir, a cargo de dos o más sujetos; esos sujetos y actividades parten de un objetivo común, de modo que sólo mediante la integración de los comportamientos en un conjunto puede lograrse el resultado previsto o una mayor eficacia. Reconoce, que la coordinación puede cumplirse de dos modos: colocados los entes en una situación de igualdad, y entonces la coordinación estaría reposando sobre las respectivas voluntades puestas de acuerdo; o en una situación de desigualdad, que surge cuando el ordenamiento atribuye a la entidad territorial superior una competencia de coordinación.⁷⁹

Por su parte, el también español Luis Cosculluela Montaner, dice que la coordinación significa que la satisfacción de los distintos intereses públicos a que atienden los diferentes órganos de una entidad o varias

⁷⁸ Ibidem. pp. 197 y 198.

⁷⁹ Morell Ocaña, Luis. Op. cit. pp. 262 y 266.

entidades públicas, debe obedecer a principios o finalidades comunes y no contradictorios, que impliquen una economía de actuaciones y no de duplicidad de esfuerzos y, en fin, se logre unidad funcional entre los distintos órganos. Agrega que la jerarquía opera exigiendo que todos los órganos se encuentren en una misma división organizativa, que tengan un superior común, en tanto que si esto no se produce, la reconducción funcional de la acción se realiza por la coordinación.⁸⁰

Cabe señalar, que existe una disposición en el artículo 22 de la OAPF que autoriza al Presidente de México, para convenir con los gobiernos de los Estados y los Municipios, si se satisfacen formalidades iguales que en cada caso procedan, con el fin de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas.⁸¹ Resultado de tal disposición son los convenios de coordinación administrativa que "son aquellos que suscribe el Ejecutivo Federal con los gobiernos de los Estados para coordinar la participación de estos últimos en la planeación nacional y desarrollo, determinar como habrán de coadyuvar en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de la planeación nacional, y para que las acciones a realizar por ambas partes se planeen de manera conjunta, considerando en todo caso la participación que corresponde a los municipios".⁸²

Los convenios de coordinación que llegan a celebrar entre sí el Estado mexicano, a través de las dependencias, y las entidades de la Administración Pública, pueden referirse a distintas materias, su propósito es atender un asunto que les sea común dentro de su esfera competencial, asunto para el cual no es necesario crear una comisión intersecretarial.

Coscolluela Montaner, Luis. Op. cit. p. 175.

Fraga, Gabino. Op. cit. pp. 196.

Pemex Lex. Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos. Núms. 99-100. México, D.F. Septiembre-octubre de 1996. p. 12.

Colaboración

La colaboración implica la acción y efecto de colaborar o contribuir, alguien, a la consecución o ejecución de algo, que en principio le corresponde hacer a otro.

En derecho constitucional y administrativo, cuando se habla de colaboración generalmente se hace referencia a la que se genera entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Podemos decir que en ese sentido, no se da en la centralización administrativa, porque cada dependencia debe atender estrictamente lo que la ley les señala; sin embargo, se puede decir, que con base en la definición que hemos presentado, si cada Secretaría de Estado cumple sus cometidos como es debido está colaborando o contribuyendo automáticamente en la consecución y ejecución de la misma Administración Pública.

Por otra parte existe dentro de la doctrina de la descentralización administrativa una clasificación de ésta por servicio, por región y por colaboración. Por medio de la descentralización por colaboración "se cumple con el desempeño de algunas tareas de la función estatal a través de la actividad de los particulares, a los que el Ejecutivo solicita y otorga al mismo tiempo, y en determinadas condiciones, facultades de consulta, decisión y ejecución para la mejor realización de la parte de la función pública que les fue encomendada. Este tipo de descentralización se presenta cuando el Estado tiene la necesidad de recurrir a los particulares para que colaboren con él en algunas de sus tareas". Presenta como ventajas descargar a la Administración Pública de la realización de algunas tareas para las cuales no tiene el personal adecuado o es conveniente que los particulares colaboren realizándola; y proporciona la posibilidad de

reunir a los particulares y a los organismos que estos forman, para hacerlos partícipes de las decisiones gubernamentales.⁸³

Se ha dicho que "en el caso de descentralización administrativa por colaboración se está frente a un reconocimiento implícito de insuficiencia de recursos o de incapacidad financiera, técnica u organizacional por parte de la Administración Pública para la realización de algunas de las actividades que tiene atribuidas, como son algunos servicios públicos. Por esa razón, transfiere su prestación a los particulares, quienes realizan las tareas que originalmente se consideran asignadas a la Administración Pública."⁸⁴

En España se ha considerado que gracias al incesante aumento de las tareas públicas y la necesidad de costear los impresionantes gastos que el desempeño de tales tareas conlleva, así como la exigencia de dar satisfacción a las aspiraciones de algunos sectores sociales, se explica y justifica la existencia de un tipo de actividad administrativa que se ejerce en colaboración con las personas físicas y organizaciones ya sea de tipo empresarial o sean asociaciones, formadas específicamente para ello. Tales personas físicas o jurídicas, de base incuestionablemente privada, colaboran en el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo.⁸⁵ Las consideraciones mencionadas; sin duda, aplican también en nuestro país y justifican la existencia de organismos públicos que de alguna manera colaboran con la Administración centralizada.

⁸³ Galindo Camacho, Miguel. Op. cit. pp. 209 y 210.

⁸⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 53.

⁸⁵ Bermejo Vera, José y otros. Derecho administrativo. Parte especial. 4ª ed. Civitas ediciones, S.L. España, 1999. pp. 135-139.

Participación

ramaticalmente se entiende como la acción y efecto de participar, es decir, tener parte uno en una cosa, recibir una parte de algo, o compartir, teniendo algo en común con otros; también como el aviso o noticia que se da a uno; la parte que se recibe de algo; la intervención de los miembros de un grupo, empresa, etc., en la gestión de este mismo grupo o empresa, con poder decisorio.⁸⁶

La idea de participación entendida en el sentido propio de tener parte en una cosa y también en el de intervenir o tomar parte en una actividad, se haya presente en múltiples parcelas de la realidad jurídica.⁸⁷ Entendiendo la que se presenta en el marco de la Administración Pública la que más interesa.

El concepto de participación, en la Administración Pública mexicana, tiene relevancia en la participación de los ingresos federales que consiste en las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deben entregarse a los gobiernos de los Estados y sus municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.⁸⁸

Entendida así; la participación, que de manera indirecta sea recibida por órganos administrativos desconcentrados, es necesaria para que se pueda lograr una Administración óptima del Estado, y para que al mismo

Diccionario enciclopédico éxito. T. IV. Editado por Grafos S.A. España, Barcelona. s/a.

Nueva enciclopedia jurídica. T. XIX. Ed. Francisco Seix, S.A. España Barcelona, 1989. 45.

<http://www.shcp.gob.mx/index01.html>

tiempo pueda operar de manera oportuna y eficaz la organización administrativa base de esta investigación, y mediante la misma desconcentración la ciudadanía se vea beneficiada.

Por otra parte, se tiene que como administrados podemos dirigirnos al Ejecutivo a través de la llamada "participación ciudadana", promovida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006", con el objeto de darle a conocer, de que manera esperamos que cumpla con los cometidos que le están encomendados. Creemos que ello da lugar a que la Administración Pública forzosamente tenga que cumplir los principios de eficacia y eficiencia administrativa que muchas veces se exigen o desean y que se agran con la desconcentración administrativa.

Hasta aquí, hemos revisado instituciones jurídicas que consideramos tienen relación con la desconcentración administrativa. En el siguiente capítulo presentaremos parte de la normativa legal y parte de la jurisprudencia que se relaciona con nuestro tema de investigación.

Capítulo segundo

La desconcentración administrativa en el régimen jurídico de la Administración Pública mexicana.

El presente capítulo está dividido en tres apartados: 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3) Jurisprudencia. En cada uno tocaremos lo referente a la desconcentración administrativa en el régimen jurídico de la Administración Pública mexicana. Veremos que la desconcentración administrativa, de manera indirecta encuentra su base en la Constitución, su fundamento en la Ley Reglamentaria de la Administración Pública Federal y que existe jurisprudencia suficiente para ubicar dicha institución, en su contexto real.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

No pretendemos abarcar toda la historia de las constituciones que han regido al México independiente, pero no pasaremos de largo aspectos que se han considerado de importancia respecto a la desconcentración.

“Tenemos una Constitución que fue producto original y natural de una serie de movimientos y reacomodamientos sociales, y que en función de la circunstancia humana y política nacional, así como de ideas aceptadas universalmente, contiene, de una parte, los derechos humanos y las garantías de las libertades y, de otra, unos derechos humanos

también, pero referidos al hombre situado en un medio concreto, social y económico, que llamamos los derechos sociales".⁸⁹

"Atribuye la misma Constitución, en un plano realista, al Estado, es decir, al representante y servidor de la comunidad, una serie de funciones y obligaciones no sólo en lo jurídico, sino en lo económico también, destinadas a crear un sustrato, un fundamento, una base sólida, a fin de que ese hombre situado, muchas veces precariamente, en lo cultural y quizá a veces más en lo económico, pueda sin embargo, ejercitar derechos y con ellos mejorar su condición de vida y su incorporación rápida a la comunidad nacional, a sus esencias, a sus factores de integración y a sus dialécticas de mejoramiento en el presente y en lo futuro".⁹⁰

Fue en 1824 cuando surgieron los documentos que postulan el federalismo; con lo que se establece específicamente una nueva forma de gobierno; que estatuyen la soberanía nacional; que estipulan algunos derechos a favor del hombre y del ciudadano, y que norman la división y el equilibrio de los poderes. Todas estas y otras instituciones novedosas, que habrían de configurar a la Nación emergente, se encuentran en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824.⁹¹

"El federalismo que se tomó de la Constitución americana, significó la antítesis del feroz centralismo de la Colonia, mientras que el establecimiento de la soberanía depositada en la Nación, implicó el traslado al México independiente, de lo que Ramos Arizpe y otros ilustres constituyentes habían escuchado y aprobado en Cádiz".⁹² Es desde entonces que la República Federal, significó, no sólo la división de poderes

⁸⁹ Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Op. cit. p. 240.

⁹⁰ Loc. cit.

⁹¹ Rabasa, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: A. Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, Núm.63. U.N.A.M. México, 1994. p. 16.

⁹² Op. cit. p. 26.

dentro del gobierno nacional, sino dentro de la organización política local.⁹³

Así, "aún cuando la importación del federalismo fue brusca y casi sin conocer la teoría en verdad, la adopción del sistema, no resultó, de ninguna manera, incongruente, ya que en definitiva se lograba todo aquello por lo que se había luchado en la independencia y que estaba latente en el Congreso: en forma determinante suprimir el absolutismo que en ese momento se presentaba escondido dentro del republicanism, pero también otorgar a las antiguas provincias de la Nueva España, cuya penuria había sido más por el abandono que por una dominación efectiva, los mismos principios de autosuficiencia política que se otorgaban en el gobierno federal, es decir, garantizar a los Estados un gobierno republicano, representativo y popular".⁹⁴

Antes de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 existió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Después rigieron a nuestro país: las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843; el Acta Constitutiva y Reformas de 1847; y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Actualmente rige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.⁹⁵

En ningún ordenamiento de los señalados se menciona en forma expresa a la desconcentración administrativa; por esta razón consideramos importante mencionar aspectos que de alguna manera están relacionados con ella.

⁹³ *Ibidem.* p. 29.

⁹⁴ *Loc. cit.*

⁹⁵ *Ibidem.* p. 9.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se promulgó el 5 de febrero de 1917 y que hoy nos rige, en materia política fundamentalmente contuvo las reformas propuestas por Carranza, esencialmente para reforzar al Poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los Estados y creando al Municipio Libre.⁹⁶

Al constituirse nuestro país en una República representativa, democrática y federal; "existía de principio una base que establecía una división territorial particular, basada en el sistema federal y por otra parte, que establecía una distribución y competencias que obviamente determinaban una descentralización política surgida por el constituyente".⁹⁷

"México, paradójicamente tuvo que desunir para unir, era un país que venía con una trayectoria centralista por la forma de organización política y administrativa que tenía la colonia española, existían provincias en aquella época y cuando accede a la independencia en 1821, empiezan a sentirse las presiones separatistas de algunas de las provincias. Estuvo a punto de ocurrir en México lo que pasó en algunas provincias centroamericanas, que por esas tendencias separatistas de algunas de las provincias, que llegaron a constituirse como pequeñas repúblicas con la Constitución de 1824. Un poco también en forma paradójica puesto que los constituyentes dieron origen a los Estados y posteriormente los Estados dieron origen a la Federación, se establece un sistema federal de gobierno en donde constitucionalmente, situación que recogen las posteriores constituciones del 57 y la de 1917, en donde hay una distribución de competencias entre el nivel federal y el nivel estatal, la Nación como República conserva aquellas competencias de interés general

⁹⁶ *Ibidem.* p. 103.

⁹⁷ Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González Parás, José Natividad. *Op. cit.* p. 30.

y reserva a los Estados aquellas que no están expresamente determinadas en la Constitución de 1917.⁹⁸

"Otro elemento adicional, es la existencia del Municipio Libre, si el Estado es autónomo dentro de este contexto, de unión republicana, el Municipio es en principio libre y se dan entonces tres niveles de gobierno, que se sobreponen uno al otro, un nivel Federal donde hay un Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República y la Administración Pública Federal donde se da una desconcentración y una descentralización dentro del propio Poder Ejecutivo, hay una Administración Pública paraestatal, hay un Poder Judicial y un Poder Legislativo de la Unión; a un nivel estatal se repite el esquema. Existe un Poder Ejecutivo que está representado por los gobernadores de los Estados que son electos por los ciudadanos de una Entidad Federativa; una Administración Pública estatal donde también se da el proceso administrativo de desconcentración y la descentralización administrativa, puesto que pueden tener una Administración estatal-paraestatal, hay un Poder Judicial estatal, un Poder Legislativo estatal y de una manera más desdibujada, pero se repite el esquema en el Municipio, hay un Poder Ejecutivo representado por el presidente municipal donde puede darse la desconcentración administrativa y la descentralización, hay un Poder Legislativo en ciernes que sería el cabildo que toma algunas decisiones colegiadas y existe además, una instancia judicial que dirime las controversias entre las partes".⁹⁹

La Federación mexicana se integra políticamente por tres órdenes de gobierno; a éstos, no debería denominárseles como "niveles", puesto que la propia Constitución en ninguno de sus artículos dispone que se sobrepongan uno a otro.

⁹⁸ Loc. cit.

⁹⁹ Ibidem. p. 31.

Estos tres órdenes de gobierno integran la República Mexicana, sin embargo a pesar de la existencia del sistema federal, México se ha caracterizado por ser un sistema de organización político y administrativo, económico y poblacional, concentrado y centralizado. En México se resentó la centralización política, administrativa, económica, poblacional existe también como una consecuencia necesaria de esta situación desequilibrada, la necesidad de revertir el proceso y de emprender procesos serios de desconcentración; los Estados sufrieron también un desequilibrio en detrimento de su organización que ha hecho grande y fuerte la organización central, y ha provocado una hipertrofia de la Administración Pública centralizada dando como resultado una organización desequilibrada dentro del esquema federal que conforma nuestro Estado mexicano.¹⁰⁰

En el capítulo primero habíamos visto que el Estado mexicano personifica a la Nación y que ésta la constituye el pueblo, y que al mismo estado se le confirió un poder supremo -la soberanía -, y que para ejercer esa potestad crea instituciones gubernamentales, mediante las cuales puede gobernar al pueblo buscando el beneficio del mismo.

Lo anterior se deduce de la revisión del contenido de los siguientes artículos constitucionales:

Art. 39. - La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

⁰ Ibidem. pp. 31 y 32.

Art. 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Con este artículo se relaciona el 124 constitucional que establece el principio de distribución de competencias en nuestro sistema político nacional.

Art. 124. - Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

Art. 41. - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (párrafo primero)

El Estado mexicano es una Federación; y sus partes integrantes son conforme con el artículo 43 constitucional: los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y el Distrito Federal.

Todos están situados en el territorio nacional; y es la Ciudad de México o Distrito Federal, la sede de los Poderes de la Unión y la Capital del país.

Al referirse el constituyente a "los Poderes de la Unión", en realidad nos está indicando un poder supremo, entendamos éste como poder que no acepta poder superior, y que es indivisible; de manera que es el ejercicio de ese poder el que se divide, y no la soberanía. A esto se refiere el artículo 49 constitucional que expresa:

Art. 49. - El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (párrafo primero)

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. (segundo párrafo)

Con el objeto de tener presentes las facultades extraordinarias en materia legislativa concedidas al Ejecutivo federal, a continuación transcribiremos los artículos 29 y 131 constitucionales.

Art. 29. - En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos

Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde. (párrafo primero)

Art. 131. - El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. (segundo párrafo)

De la lectura del artículo 49 constitucional se desprende que hay tres órganos del Estado, que son, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Por otra parte, del artículo 41 constitucional antes transcrito, se entiende que la estructura señalada se repite en el orden estatal.

“En cuanto al sistema federal, es conveniente advertir –siguiendo a Kelsen– que el Estado Federal, o comunidad jurídica total, se encuentra constituido por la Federación, que es una comunidad jurídica central, y los Estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. En este sentido, en el Estado Federal se pueden distinguir tres órdenes: el orden total o Estado Federal; el orden de la Federación que vale sobre todo el territorio, y los ordenes locales (Entidades Federativas o Estados miembros) que valen en proporciones de territorio nacional. Sin embargo, la teoría tradicional identifica erróneamente al orden de la Federación con el Estado Federal”.¹⁰¹

“Consecuentemente deben distinguirse las competencias otorgadas a los órganos federales (aquellos órganos del orden total o Estado Federal), de las atribuidas a los órganos de la Federación y las correspondientes a los órganos de las Entidades Federativas (al respecto, debe tenerse presente la distribución de competencias prevista en nuestro artículo 124 constitucional, conforme al cual las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; en este sentido, las facultades que dicha Constitución confiere a dichos ‘funcionarios federales’ pueden referirse, según el caso, a los órganos propiamente federales o a los órganos de la Federación, siendo estos últimos el Legislativo, Ejecutivo y Judicial en los términos del 49 constitucional). Así pues, de conformidad con el orden jurídico mexicano, se puede considerar como órganos federales a aquellos que desempeñan entre otras, las siguientes funciones atribuibles a la comunidad jurídica total que conforma el Estado Federal

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentarios de Orozco Enriquez, J. Jesús. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1994. p. 35.

mexicano y no sólo a la Federación: la creación de la Constitución Federal y que correspondió al órgano constituyente originario, como es el caso del Constituyente de Querétaro de 1917; la adición, modificación o reforma a la Constitución Federal y que corresponde al órgano constituyente permanente, que se integra con la combinación del órgano Legislativo de la Federación y la totalidad de los órganos legislativos locales, según el artículo 135 constitucional; la suspensión de garantías, que corresponde a la combinación de los órganos Ejecutivo y Legislativo de la Federación, en los términos del artículo 29 constitucional; la defensa de la Constitución, que se encomienda en gran medida, al organismo judicial de la Federación, de acuerdo con los artículos 103 al 107 constitucionales, etcétera. De este modo, todos los órganos mencionados, aún cuando habitualmente se consideren órganos de la Federación o de las Entidades Federativas, en el ejercicio de las funciones apuntadas deben reputarse como órganos federales".¹⁰²

"Característico del Estado Federal es que los Estados miembros poseen cierto grado de autonomía —aunque el artículo 40 constitucional aluda, erróneamente, a 'Estados libres y soberanos'— en lo referente a sus regímenes interiores, si bien dicha autonomía se encuentra un tanto limitada por determinados principios establecidos en la Constitución Federal (piénsese, por ejemplo, en que las constituciones de las Entidades Federativas deben adoptar 'la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre', en los términos del artículo 115 constitucional, así como otras exigencias relativas a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, previstas en el 116)".¹⁰³

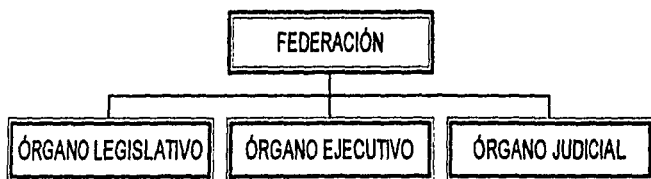
¹⁰² Op. cit. pp. 185 y 186.

¹⁰³ Ibidem. p. 186.

Al regular el artículo 40 constitucional, que los Estados miembros de la Federación mexicana son "libres y soberanos", formalmente lo son y tienen la capacidad de manejarse bajo ese parámetro, siempre cuidando no abarcar competencias que no les corresponden; por lo tanto, no compartimos la idea expresada de que es un error que el artículo mencionado aluda a ellos en la forma que lo hace.

De acuerdo con algunas consideraciones que anteceden, el pueblo es el titular de la soberanía y la ejerce a través de órganos federales, los de la Federación o los de las Entidades Federativas, según lo dispuesto en la Constitución Federal y las particulares de los Estados, en el entendido de que estas últimas jamás podrán contravenir lo previsto en la Constitución Federal.¹⁰⁴

Lo que hemos indicado hasta este momento, en cuanto a la Federación mexicana y la soberanía nacional, podemos representarlo de la siguiente forma:



Entendamos que el Estado mexicano se ha constituido como una Federación y que el supremo poder de ésta, aún sin ser divisible, en su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Que de acuerdo con lo antedicho la misma distribución se repite en el orden local; y, se dibuja

¹⁰⁴ Loc. cit.

una estructura similar, sólo respecto al órgano administrativo, al Ayuntamiento, en el orden municipal.

En esta obra, es el Órgano Ejecutivo el que nos interesa puesto que es al que corresponde el ejercicio de la función ejecutiva. Función que se enmarca en el derecho administrativo en donde se encuentra ubicada la desconcentración administrativa.

El Órgano o Poder Ejecutivo o Administrativo de la Federación de acuerdo al artículo 80 constitucional, se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Podemos afirmar que el sistema presidencialista se da en México; "en nuestro país el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al Presidente. Por lo que los demás funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, desde los secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia; por ello sólo pueden ejercer una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el Presidente, de acuerdo a ellas."¹⁰⁵

El poder del Ejecutivo federal es enorme, ya que es el encargado de realizar todo aquello que sea necesario para hacer efectiva una ley y que sea respetada, de esta manera, se confirma que no sólo el Presidente de la República influye y es factor determinante en el proceso legislativo federal sino que, con la aplicación de las leyes federales en todo el territorio nacional, su influencia se resiente en todos los Estados de la República. Y no obstante que dada la intervención presidencial tan determinante, en el proceso legislativo, se ha aducido que existen algunas limitaciones y que son propiamente matices del sistema parlamentario, como el refrendo (art.

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentarios de Barquín Álvarez, Manuel. Op. cit. p. 368.

92 constitucional), que consiste en la obligación de que los secretarios, encargados del ramo a que el asunto corresponda, firmen todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, pues en caso contrario no existe obligación de obedecerlo; pero si el Presidente de la República tiene la facultad de designar y remover libremente a los secretarios de despacho, esta supuesta limitación de su esfera competencial queda nulificada, porque con la mayor facilidad se puede destituir a aquel secretario que no refrende una resolución del Presidente; y estimamos que se ha conservado el refrendo sólo como un principio de orden para el efecto de que los secretarios tengan suficiente información de todas aquellas directrices que el Presidente de la República expida, en lo que se refiere a la actividad o ramo de que están encargados.¹⁰⁶

Ahora, refiriéndonos concretamente a la Administración Pública Federal, es el artículo 90 de la Constitución nacional el que da sus bases. Su texto es el siguiente:

Art. 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. (párrafo primero)

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o

¹⁰⁶ Gámiz Parral, Máximo N. Op. cit. pp.159 y 160.

entre éstas y las Secretarías de Estado y
Departamentos Administrativos. (segundo párrafo)

Originalmente el precepto constitucional establecía: "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario". Se estimó por el Constituyente de 1917 que "si bien se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, otras funciones administrativas meramente dichas (correos, telégrafos, salubridad, educación pública, se dan como ejemplos), a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno competen la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política. Podría llamárseles por ello -se decía- *Departamentos Administrativos*, para distinguirlos de las Secretarías de Estado, las que se ocuparían con exclusividad de aquellos asuntos que el Presidente de la República les encomendara, recayendo en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo".¹⁰⁷

Cabe mencionar, que a pesar de que la ley, y que la doctrina administrativa actual, señalan la existencia de entes administrativos denominados "Departamentos Administrativos", éstos en la actualidad no operan en la Administración Pública mexicana.

¹⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentarios de Barajas Montes de Oca, Santiago. Op. cit. pp. 405 y 406.

Fue en la primera Ley de Secretarías de Estado promulgada el día 25 de diciembre de 1917, en la que se precisó la organización de la Administración Pública Federal, muy lejos de la conceptualización actual que la ha dividido en centralizada y paraestatal. A partir de dicha ley, han sido publicadas varias más con modificaciones tanto en su denominación como en el contenido de sus atribuciones, justamente tenemos a la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo federal de 22 de marzo de 1934; la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, que sufrió importantes reformas en los años de 1940 y 1943; la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 que empezó a regir el 1° de enero de 1947; y, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que a su vez tuvo reformas en los años de 1964 y de 1970.¹⁰⁸

El tratadista español Luis Cosculluela Montaner expresa que las Constituciones en general —excepto la española—, se limitan a regular los principios que conforman el modelo de organización administrativa, a prever el régimen de creación de órganos administrativos o de algunos de ellos y a establecer la reserva de ley para la regulación de ciertos órganos de la Administración, los de mayor relieve; no acostumbran descender mucho más en la regulación de la Administración.¹⁰⁹

Efectivamente, la Constitución mexicana sólo se limita a regular de forma muy general la Administración Pública Federal; y el mismo ordenamiento aludido, ni siquiera expresa la existencia de la forma de organización administrativa desconcentrada.

En el sistema jurídico mexicano es precisamente la LOAPF, que rige actualmente, quien regula lo referente a la organización administrativa federal, marcando el modelo organizacional que debe seguirse.

¹⁰⁸ Op. cit. p. 406.

¹⁰⁹ Cosculluela Montaner, Luis. Op. cit. p. 157.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Para el desarrollo de este apartado, no sólo transcribiremos los artículos de la LOAPF que se relacionan en forma directa con la desconcentración administrativa, sino que al mismo tiempo tomaremos en cuenta, la doctrina que nos permite entenderlos mejor.

Las formas de organización administrativa consideradas en nuestro sistema jurídico, son la centralización administrativa, la desconcentración administrativa y la descentralización administrativa y también tenemos el sistema de empresas de participación estatal como forma de organización a la que el Estado ocurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país.¹¹⁰

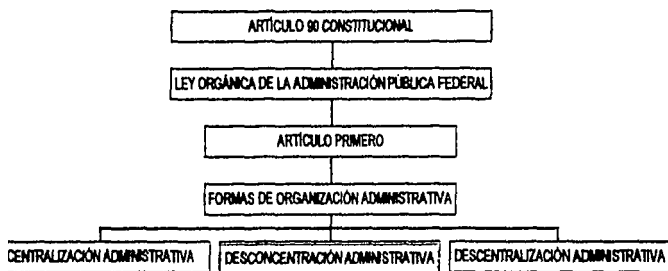
El maestro Rafael Martínez Morales al clasificar la Administración Pública distingue a la centralizada y paraestatal, de la centralizada, desconcentrada y descentralizada; la primera clasificación —dice— se refiere a los dos tipos de Administración Pública previstos en el artículo 90 de la Constitución Federal, mientras que la segunda está referida a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del Poder Ejecutivo.¹¹¹

Por su parte Miguel Galindo Camacho, expresa que son tres las formas de organización administrativa federal: la centralización, la desconcentración, que —considera— es una variante de la anterior y la Administración Pública paraestatal, que en México, tiene como parte a la descentralización y otras. Añade que estas formas de organización de la Administración Pública se presentan en la Federación, en los Estados miembros de la misma y en el Municipio. Señala también que la Administración Pública Federal se realiza también a través de empresas de

¹⁰ Fraga, Gabino. Op. cit. p. 165.

¹¹ Martínez Morales, Rafael I. Op. cit. p. 9.

participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como a través de fideicomisos, independientemente de que tales organismos han disminuido notoriamente y muchos, inclusive, desaparecido.¹¹²



En el esquema que podemos observar en esta página se puede apreciar que la LOAPF es reglamentaria del artículo 90 constitucional. El artículo primero de dicha ley, al igual que el artículo 90 de nuestra Carta Magna no menciona a la desconcentración administrativa; la existencia de esta se deduce al leer el texto del artículo 17 de la LOAPF; pero lo colocamos en el mismo nivel que la centralización administrativa y que la descentralización administrativa, por guardar con éstas la misma naturaleza jurídica.

Las formas de organización administrativa que muestra el esquema son contempladas en la doctrina administrativa mexicana. En nuestra legislación el artículo 90 constitucional, cuya reforma aparece en el D.O.F. de 21 de abril de 1981, previene que la Administración Pública será centralizada y paraestatal; división que antes apareció en una reforma a la LOAPF, publicada en el D.O.F. de 29 de diciembre de 1976, casi 5 años

¹¹² Galindo Camacho, Miguel. Op. cit. pp. 203 y 204.

antes que la reforma constitucional. En el mencionado D.O.F. de 29 de diciembre de 1976 también se publicó el texto vigente del artículo 17 de la LOAPF, referente a la desconcentración administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entro en vigor el 1° de enero de 1977, en su artículo primero del título primero dispone:

Art. 1. - La presente ley establece las bases de la 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 instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Podemos observar en el texto del artículo que transcribimos, que mientras que en su segundo párrafo, se señala la existencia de Departamentos Administrativos, siendo que no existe uno solo; se omite señalar la existencia de órganos administrativos, que tienen el carácter de desconcentrados y que operan actualmente en el ámbito de la Administración Pública centralizada. Aún cuando estos últimos se mencionen en el artículo 17, creemos conveniente que deben señalarse en el artículo referido.

Apoya nuestra sugerencia lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que en su artículo 2º regula que la Administración Pública del D.F. se compone con los órganos que integran la Administración centralizada y desconcentrada, así como por las Entidades (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos), que componen la Administración paraestatal. Que la Administración Pública centralizada se integra con la Jefatura de Gobierno del D.F., las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la Oficialía Mayor, la Contraloría General del D.F. y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Y, que la Administración desconcentrada se integra con órganos administrativos desconcentrados [mismos que quedan jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que él determine).

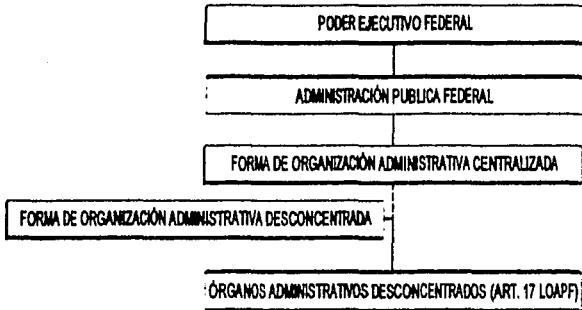
Es necesario ordenar de manera coordinada a los entes que conforman la Administración Pública para lograr alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa; de este modo los entes del Ejecutivo organizados por la Administración pueden realizar las tareas que conforme a la Constitución y a las leyes respectivas les han sido asignadas.¹¹³

Las formas o sistemas como se estructuran los entes del Poder Ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio Poder Ejecutivo; ya sea que el titular como en el caso de México se llame Presidente, o en otros casos, primer ministro, gabinete, gobernador o ayuntamiento. "Las formas de organización son la manera como está integrada la Administración Pública; como se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado".¹¹⁴

¹³ Martínez Morales, Rafael I. *Legislación comentada de la Administración Pública Federal*. Ed. Oxford University Press. México, 1998. p. 2.

¹⁴ Op. cit. p. 3.

En el siguiente esquema, se aprecia claramente como los órganos administrativos desconcentrados, aunque integran una forma de organización diferente a la centralizada, están en relación directa con ésta.



Cabe hacer mera mención de las dependencias del Poder Ejecutivo a que alude el artículo 17 citado. Para ello transcribimos el artículo 26 de la LOAPF.

Art. 26. - Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.
 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo
 Rural, Pesca y Alimentación.
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 Secretaría de Contraloría y Desarrollo
 Administrativo.
 Secretaría de Educación Pública.
 Secretaría de Salud.
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 Secretaría de la Reforma Agraria.
 Secretaría de Turismo.
 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

El maestro Rafael Martínez Morales, señala que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es en realidad una de las unidades de apoyo técnico de la Presidencia, y de coordinación en la materia de lo que las Secretarías y la Procuraduría General de la República⁹ produzcan; aunque la ley la considere órgano centralizado.¹¹⁷ Formalmente si es un órgano centralizado (artículo 1° de la LOAPF), aunque su labor sea auxiliar al Jefe del Ejecutivo.

Por ahora, sólo resta manifestar que será en el siguiente capítulo cuando tratemos más a fondo la desconcentración administrativa, y basta mencionar que la LOAPF únicamente se refiere en su artículo 17 a tal institución administrativa, al mencionar la existencia de órganos administrativos desconcentrados en la Administración centralizada, pero no detalla cuales son todos los elementos que distinguen a dicha forma de organización administrativa.

⁹ En lo sucesivo PGR.

¹¹⁷ Martínez Morales, Rafael I. Ibidem. pp. 6, 9 y 11.

Jurisprudencia

Iniciaremos este apartado citando la tesis jurisprudencial que por rubro lleva "Subsecretaría de Ingresos. Validez de sus determinaciones."; en la que se nota un antecedente de la desconcentración administrativa: el señalar como prerrogativa del Presidente, designar en subalternos inmediatos de un secretario de Estado, determinadas atribuciones. Y también porque las facultades que antes eran competencia de dicha Subsecretaría, ahora los son del órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado Servicio de Administración Tributaria (En lo sucesivo SAT).

"Los artículos 90 y 92 de la Constitución federal establecen las facultades administrativas y políticas de los secretarios de Estado, como auxiliares inmediatos del Presidente de la República. Conforme al artículo 90 se autoriza al congreso para establecer el número de Secretarías y hacer la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría, lo cual debe hacer mediante la expedición de una ley. La organización de cada Secretaría requiere la intervención de diversos elementos que colaboran con el secretario en la resolución de los asuntos que les están encomendados. Para tal efecto la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958, señala la organización interna, en lo administrativo, de cada uno de esos órganos auxiliares del titular del Ejecutivo, pero de su contenido se advierte que se refiere fundamentalmente a la función administrativa de las Secretarías, y hace mérito, en su artículo 27, a su función política que se encuentra reservada, constitucionalmente, a los secretarios y ciertos subalternos inmediatos cuando por disposición expresa se encuentren encargados del despacho de la Secretaría. Las dependencias de tales Secretarías forman un todo, no son cuerpos independientes, no obran por acción propia, sino que

tienen que recabar el acuerdo de los superiores que se establecen en la expresada ley para ejecutar determinados actos. Este último dispositivo en su artículo 25 establece la posibilidad de que el presidente de la República designe diversos subsecretarios encomendándoles, a veces en su denominación el conocimiento de ciertas materias en las que auxilian al secretario del ramo, por lo que si la ley permite tales designaciones, no se trata en su actuación de una simple cuestión de incompetencia, sino de la actuación legalmente permisible de un órgano de la propia Secretaría. El subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, por su propia denominación y como auxiliar del titular si se encuentra facultado para emitir una decisión y para encargar al director del impuesto su comunicación al órgano correspondiente dentro de la jerarquía adecuada dentro de la organización interna de la propia secretaria y para que, además, la hiciera conocer al afectado para su cumplimiento o para que hiciera uso de su derecho de impugnación". (Semanao Judicial de la Federación. Séptima época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Volumen: 47 Sexta Parte. p. 55.)

La prerrogativa mencionada en la tesis citada, debe expresarse en una ley. La carga de trabajo administrativo es bastante y ello dió lugar a que existan órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados a una Secretaría de Estado.

Con la lectura del artículo 17 de LOAPF que rige en nuestros días, podemos apreciar que dicha ley no se refiere en forma expresa a la desconcentración administrativa, como tal, sino que lo hace de manera indirecta al dictar que las Secretarías de Estado... podrán contar con órganos administrativos desconcentrados", de los que se indican en el mismo artículo, dos características: que estarán subordinados a aquellos y que tendrán facultades específicas en determinado ámbito territorial.

Podemos observar que la jurisprudencia al igual que la ley, toma como eje al órgano desconcentrado, cuando hace referencia a la forma de organización administrativa desconcentrada.

La próxima jurisprudencia que citaremos maneja el término de *desconcentración administrativa* y lo hace refiriéndose a ésta como un sistema de *delegación de funciones*; la desconcentración administrativa y la delegación de facultades, ambas figuras del derecho administrativo han sido en ocasiones confundidas por el uso de ellas como sinónimos, por consiguiente, creemos necesario que al tratar la desconcentración se use el término atribuir y no el de delegar, que se hable de atribución de facultades. Porque creemos que es fácil, aunque sin quererlo, relacionar la palabra "delegar", con la delegación de facultades; y que al usar la voz "atribuir", cuando estemos refiriéndonos a la desconcentración administrativa, tendremos un distintivo que permita individualizarla, ya que jurídicamente, dicho término nos está indicando el otorgamiento de facultades que se hace a un órgano administrativo, que implican derechos y obligaciones.

Cabe señalar que la desconcentración administrativa, no se instituye mediante un convenio de coordinación; ya vimos que su fundamento es el artículo 17 de la LOAPF. Más adelante tocaremos lo referente a la creación de un órgano desconcentrado.

La finalidad que se persigue con la desconcentración es, a veces, acercar los servicios a los lugares donde sea necesario; y lograr la eficiencia y eficacia administrativas. Tal forma de organización es factible e introducirse tanto en el campo administrativo de la Federación, en el estatal, como el Municipal; sin embargo, en cada uno de dichos campos se presenta al interior, y no es posible que se desconcentre en el Municipio alguna facultad porque la naturaleza de éste no es igual a la de un órgano desconcentrado. La tesis que comentamos dice:

"La doctrina, el derecho positivo y la jurisprudencia consideran a la desconcentración administrativa como un sistema de delegación de funciones a través del cual el Ejecutivo del estado, o de la Federación, en su caso, confían una parte de sus atribuciones a favor de instituciones u organismos de su propia dependencia, o en las autoridades municipales, con el propósito de acercar los servicios a los lugares donde sea necesario y lograr mayor eficiencia en el trámite de las áreas respectivas, así como una mejor y más adecuada vigilancia de aquellas actividades en que el Ejecutivo del Estado y la sociedad tienen interés en que se cumplan las normas legales y reglamentarias indispensables para una sana y armoniosa convivencia, sin que lo anterior signifique abdicación de las facultades que la Constitución del Estado consigna a su favor, por lo que si el convenio de coordinación celebrado por el Titular del Ejecutivo de esta entidad federativa con el Municipio del puerto de Tampico, sólo decide delegar a las autoridades municipales algunas de sus atribuciones de control, vigilancia y fiscalización sobre los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas, por no estar inmersas en las fracciones II, V, VII, VIII, IX, XXV y XXVI del artículo 91 de la Constitución del Estado, que contiene potestades indelegables las que solamente el Titular del Ejecutivo y nadie más puede ejercer, sino que derivan de una ley secundaria, es evidente que dicho convenio de coordinación, al encontrar su fundamento en los artículos de la Constitución Local, no adolece de vicios de legalidad, máxime si se considera que otro de sus propósitos es fortalecer la economía del Municipio, en términos de lo que ordena el artículo 115 de la Constitución Federal, por ello se autoriza a aquellas autoridades para aplicar sanciones económicas por infracciones a la ley e ingresar a la tesorería el cien por ciento de las multas y de los gastos de ejecución y cobranza". Convenio de coordinación por el que el Gobierno del Estado de Tamaulipas delega facultades a las autoridades municipales, para el control, vigilancia y fiscalización de los establecimientos que expidan bebidas alcohólicas. No

contiene facultades indelegables. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: VII, Marzo de 1998. Tesis: XIX.1°. J/5. p. 647.)

Son varias las tesis jurisprudenciales que contemplan aspectos que se relacionan con la desconcentración administrativa (el rubro de las mismas lo colocamos entre paréntesis); para evitar una lectura pesada, en los siguientes párrafos mostramos el estudio que hicimos de las tesis que seleccionamos, las cuales no citamos textualmente.*

Otra tesis jurisprudencial permite apreciar que tanto la desconcentración administrativa, como la delegación de facultades, tienen su origen en la ley y con ellas se pretende mantener la unidad del poder administrativo. Ambas son consideradas sistemas de delegación de funciones; y cuentan, cada una, con sus características propias; en la doctrina administrativa, los términos "desconcentración administrativa" y "delegación de facultades", se llegaron a utilizar indistintamente, probablemente porque como instituciones jurídicas administrativas en ambas se observa la existencia de una relación jerárquica. (Autoridades administrativas. Competencia de las. Puede establecerse también en un acuerdo delegatorio de facultades.)

Paralela al régimen de la Administración centralizada existe la Administración paraestatal que se integra con organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos; éstos son entidades dependientes de la Administración central, y únicamente mantienen con el Poder Ejecutivo Federal relaciones vinculatorias que persiguen el objetivo de regular el control administrativo de su funcionamiento orgánico.

*En la bibliografía se pueden encontrar los datos de las tesis que utilizamos para realizar el estudio aludido.

Seguro Social, Instituto Mexicano del. Por su carácter de organismo descentralizado, no es parte integrante de la Federación.)

Los organismos descentralizados operan al margen del Poder público central, son en estricto derecho entidades distintas del Estado puesto que se les dota de personalidad jurídica propia, de un patrimonio y de una estructura orgánica administrativa; no están relacionados con el Estado de manera jerárquica sino que éste sólo puede ejercer sobre ellos el poder de vigilancia. Por el contrario, los órganos del Estado, en estricto sentido, se identifican por relaciones de supra y subordinación que los vinculan dentro de la estructura jerárquica del Poder central, relaciones que afectan esencialmente a las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. (Organismos descentralizados, Naturaleza de los.)

En la estructura administrativa estatal, los órganos administrativos desconcentrados tienen como una de sus tareas el acercar la Administración al administrado, es decir, se pretende resolverle a éste cuestiones administrativas en forma eficaz y eficiente en el lugar de su residencia, de tal guisa que la Administración Pública se caracterice por ser eficaz y eficiente. De hecho esta es la razón por la que un órgano desconcentrado está autorizado para atender determinada materia en un ámbito territorial específico. (Competencia laboral. Corresponde a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje conocer de los conflictos laborales surgidos entre una Empresa Administradora de Fondos para el Retiro y sus trabajadores.)

Los órganos desconcentrados se encuentran comprendidos dentro de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo y a ellos se les atribuye mediante subordinación jerárquica directa parte de la competencia administrativa. (Petróleos Mexicanos. Dado su carácter de organismo descentralizado, no es parte integrante de la Federación por lo que no le es aplicable el artículo 9 de la Ley de Amparo.) No pueden contar con

personalidad jurídica propia puesto que el que posee tal, es el mismo Estado; y los referidos órganos no deben considerarse como entidades diversas de la Federación. (Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado, son ineficaces para convertir en órganos desconcentrados de las mismas a una persona pública.)

Por otra parte, al igual que una ley, un reglamento se caracteriza por ser general e impersonal; pero la ley es una expresión de voluntad nacional, manifestada mediante el Congreso, y el reglamento es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del Poder Ejecutivo y deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar. La ley queda subordinada a la Constitución y el reglamento necesariamente debe estar subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no puede derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Legislativo. (Leyes y Reglamentos, Diferencia entre los.)

Es el artículo 89, fracción I, de la Constitución mexicana, el que faculta al Jefe del Ejecutivo para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y de esta manera proveer a la esfera administrativa su exacta observancia. Esta facultad reglamentaria tiene por objeto la ejecución de las leyes, desarrollando y concretando en detalle las normas contenidas en aquéllas, por lo que en el ejercicio de dicha facultad pueden crearse las autoridades necesarias para la realización de las funciones previstas en la ley y hacerse la atribución de facultades a esas autoridades. (Autoridades, creación de. Los artículos 4º. Y 10º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, No son inconstitucionales en cuanto la remiten al Reglamento Interior.)

Mediante la facultad reglamentaria, a través de Reglamentos, se distribuyen atribuciones y asignan facultades a los órganos desconcentrados. También puede ser mediante una Ley.

Efectivamente, la forma de organización administrativa desconcentrada, opera dentro de la Administración centralizada; de tal modo, las Secretarías de Estado pueden contar con órganos administrativos desconcentrados. También cuenta con órganos desconcentrados la PGR, dependencia del Ejecutivo, uno de ellos es el Instituto de Capacitación, que fue establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de dicha dependencia. (Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. No es autoridad para los efectos del Juicio de Amparo.)

En disposiciones de la LOAPF sólo encontramos los lineamientos que deben ser desarrollados en otros instrumentos legales. (Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus normas no rebasan ni contravienen a las de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Al crear la Administración Local de Auditoría Fiscal.) El Poder Ejecutivo, al distribuir atribuciones y asignar facultades, atribuye a los órganos desconcentrados facultades mediante el Reglamento respectivo, si es que las mismas no les fueron concedidas por un Ley. Por otra parte, los secretarios de Estado pueden delegar facultades siempre que no sean consideradas como indelegables. La delegación de facultades, regulada por el artículo 16 de la LOAPF, es una figura diferente a la desconcentración administrativa; en aquélla se delegan facultades en funcionarios subalternos al secretario de Estado, y en ésta se atribuyen facultades a un órgano administrativo. (Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. No excede la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al crear a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como órgano desconcentrado y dotarlo de facultades coercitivas.)

Los Reglamentos Interiores de cada Secretaría de Estado (o una Ley), son quienes expresan las atribuciones que corresponderán en principio a un órgano administrativo desconcentrado; a través de dichos cuerpos

legales se crean y se determinan sus facultades, lo que significa precisamente proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley reglamentada, en éste caso lo relacionado con el artículo 17 de la LOAPF. (Facultad reglamentaria. El Presidente de la República no se excede al crear una autoridad, si se ajusta a una ley.)

Es la Ley que crea a un órgano desconcentrado la que le rige; también, puede estar regido por el Reglamento Interior de la Secretaría de Estado en el que se contemple. (Visita domiciliaria ordenada por el Administrador Local de Auditoría Fiscal. Es ilegal.) Son los Reglamentos Interiores de los mismos órganos desconcentrados, los que deben contener en forma pormenorizada las facultades que a los mismos competan. (Servicio de Administración Tributaria. El segundo párrafo del artículo segundo transitorio de su Reglamento Interior no es violatorio de los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

Interesante resulta ser la siguiente tesis jurisprudencial que para cerrar este apartado citamos, porque al manejar las características del SAT, nos otorga parte de la doctrina que gira en torno a la desconcentración administrativa; su texto, establece que es la ley que creó dicho órgano la que le da el carácter de desconcentrado, que además carece de personalidad jurídica propia y que aunque goza de autonomía de gestión y presupuestal para lograr sus objetivos y de autonomía técnica para dictar resoluciones, no goza de autonomía para tomar decisiones de propia autoridad; otra característica que resalta es que por medio de la desconcentración, el titular del órgano correspondiente queda relevado de la necesidad de consultar con su superior la totalidad de sus actos; también carece de patrimonio propio; a la vez que la ley le atribuye una esfera de competencia típicamente autoritaria, propia de la Administración centralizada. A continuación transcribimos dicha tesis:

"El artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponden, entre otras facultades, las relativas a la determinación y cobro de las contribuciones, funciones que había venido desempeñando desde el treinta y uno de enero de mil novecientos cincuenta y nueve a través de la Subsecretaría de Ingresos, pero mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en la que se creó el Servicio de Administración Tributaria, al que le fueron otorgadas las facultades que desempeñaba la Subsecretaría de Ingresos, debiendo considerarse que ese nuevo órgano tiene, en cuanto a su naturaleza, características fundamentales que lo ubican dentro de la desconcentración administrativa. Ello es así, en primer lugar, porque el artículo primero de la ley que lo creó declara expresamente que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otra parte, carece de personalidad jurídica propia, pues ningún precepto le confiere una distinta de la que corresponde a la dependencia centralizada; de igual manera, no goza de independencia para tomar decisiones de propia autoridad, aunque goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, como establece el artículo 3º. de la citada ley, de donde se infiere que tiene un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, lo que revela a su titular de la necesidad de consultar a su superior la totalidad de sus actos; asimismo, carece de patrimonio propio, ya que no existe declaración formal de que goce de uno distinto del que corresponde a la Administración centralizada, siendo por ello irrelevante que se le confiera una suma de recursos que le garanticen la suficiencia presupuestal y financiera para el logro de sus objetivos; por último, la ley le confiere una esfera de competencia típicamente autoritaria, propia, indudablemente, de

la Administración centralizada. Por tanto, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que sea óbice a lo anterior que algunas de sus características sugieran, por su diseño, los marcos legales comunes a los organismos descentralizados, pues apreciadas en su integridad permiten concluir que dada su escasa trascendencia, no alcanzan a transformar su naturaleza de órgano desconcentrado". Servicio de Administración Tributaria. Sus características le otorgan la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Semanario Judicial de la Federación. Novena época. Instancia: Pleno. Tomo: XII, Septiembre de 2000. Tesis: p. CXLIII/2000. p. 44.)

En este capítulo pudimos apreciar, que el tratamiento que se le da a la desconcentración administrativa en la Constitución Política de nuestro país, es nulo; que respecto a la LOAPF, de su artículo 17 se deduce la existencia de la institución jurídica en estudio, y el mismo es su fundamento; y, que la doctrina jurisprudencial nos permite conocer más de dicha institución jurídica administrativa. Es la doctrina jurídica administrativa la que nos presenta en forma detallada las notas distintivas de la desconcentración administrativa; en el siguiente capítulo, estaremos presentando los aspectos que sabemos permitirán tener un panorama claro de nuestro tema de investigación.

Capítulo tercero

Doctrina en torno a la desconcentración administrativa.

La Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal, la forma de organización administrativa desconcentrada opera en la primera aunque como técnica administrativa no es privativa de ésta. Junto a la desconcentración administrativa como formas de organización administrativa están la centralización y la descentralización.

En este capítulo abordaremos únicamente a la desconcentración administrativa; y tocaremos los aspectos que permitirán tener un concepto claro de ella.

Naturaleza jurídica de la desconcentración administrativa

El Estado se le entiende como una institución dotada de personalidad jurídica; siendo una de las múltiples formas en que el Estado exterioriza o expresa su voluntad, la denominada actividad administrativa, la estructuración de la misma, de manera objetiva, en definitiva redundará en un beneficio para el administrado y para la seguridad jurídica en general.¹¹⁸

¹¹⁸ Sarmiento García, Jorge y otros. Op. cit. pp. 518 y 519.

A su vez la Administración Pública se estructura mediante la organización administrativa, de modo que pueda cumplir con los fines del propio Estado.

Se entiende por organización, el "proceso mediante el cual se definen, determinan y relacionan las funciones, niveles y actividades de todos los recursos humanos de la institución que se estiman necesarios para el logro de un objetivo; asimismo, precisa la responsabilidad y autoridad de las personas para la eficiente ejecución de sus labores, y la eficacia de los planes y objetivos previamente determinados, y contempla los puestos que son obligaciones concretas de cada unidad de trabajo susceptible de ser desempeñados por una persona. Considera, además, la división de funciones, con objeto de agrupar las actividades de una área de trabajo en grupos homogéneos".¹¹⁹

La organización permite determinar con detalle como deberá conformarse una institución, así como cada uno de sus departamentos; estructura los elementos que la componen y les da orden y coherencia; precisa las jerarquías, indica y describe las actividades, señalando como deben ejecutarse y quién va a realizarlas.¹²⁰

La organización administrativa es la ordenación de los medios de que dispone la Administración Pública para el mejor cumplimiento de las funciones que tiene atribuidas. Toda vez que tales funciones están desempeñadas por personas físicas, se sigue que el tejido organizativo de la Administración Pública es particularmente vulnerable cuando carece de una base científica adecuada. Con la creciente extensión de la actividad administrativa y la progresiva presencia de la Administración Pública en la

¹¹⁹ Reyes, Agustín. Citado por Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. Op. cit. p. 17.

¹²⁰ Loc. cit.

vida social, se ha evidenciado una reforma administrativa que, teniendo en cuenta los principios organizativos básicos de la división del trabajo y de la distribución del poder, permita corregir las visibles insuficiencias de la organización administrativa, como el desajuste en las atribuciones de las personas respecto de la organización para realizar las funciones, la falta de proporcionalidad entre facultades y responsabilidades de los funcionarios, la proliferación y disgregación de los organismos y dependencias, y la carencia de un criterio dinámico de organización administrativa.¹²¹

“Entendemos por organización administrativa el conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, relaciones jerárquicas, situación jurídica, formas de actuación y control de los órganos y entes en ejercicio de la función administrativa.”¹²²

La organización administrativa es la parte del derecho administrativo que examina el aspecto estático de la Administración; su estudio no sólo es de textos legales sino también de principios y de sistemas; además, se crea y desenvuelve por medio de normas y relaciones jurídicas, siendo el dato primero de todo el ordenamiento jurídico.¹²³

Luis Cosculluela Montaner, sostiene que “La organización administrativa, como toda organización supone la objetivación de unas funciones, la creación de una auténtica estructura, un aparato, capaz de desempeñar eficazmente las funciones encomendadas a una Entidad. En cuanto las funciones son públicas y el aparato organizativo se inserta en una institución de naturaleza política, la organización correspondiente

²¹ Ribó Durán, Luis. Diccionario de derecho. (Los conceptos del derecho positivo, con sus variedades terminológicas en la América hispana y con referencias a la sistemática del derecho civil, mercantil, constitucional, administrativo, fiscal, laboral, penal, comunitario procesales). BOSCH, Casa Editorial, S.A. España, 1987. pp. 427 y 428.

²² Dromi, Roberto. Op. cit. p. 521.

²³ Olivera Toro, Jorge. Op. cit. p. 266.

está condicionada primeramente por unos presupuestos políticos, unas decisiones políticas que les vienen impuestas. Esta circunstancia la diferencia notablemente de cualquier otra organización compleja de naturaleza privada, singularmente de las de carácter empresarial, en las que el valor decisivo que prima sobre cualquier otro es el de eficacia. También este valor es esencial en las organizaciones públicas, pero no es el único. La politicidad de la Administración impone importantes modulaciones al valor eficacia, la característica de dependencia de la Administración respecto del poder político, por una parte, y la estricta exigencia de legalidad de sus actuaciones, con los consiguientes controles, imponen unas coordenadas a la organización administrativa que no admiten parangón con las organizaciones empresariales privadas."

Agrega, que "la organización administrativa no es el resultado de un plan científico, la obra de un experto, sino de una decisión política que tiene, en el terreno de los grandes principios que deben informar la organización administrativa, unas consecuencias trascendentales en orden a la penetración de la representación política en las estructuras burocráticas, a la creación de diversos niveles de adopción de decisiones a escala territorial y, en fin, al grado de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas."

Continúa diciendo, que "la politicidad de la organización administrativa no pretende excluir el valor complementario, que no marginal, de las teorías y técnicas de organización que se orientan esencialmente a la búsqueda de la eficacia y rentabilidad de la acción administrativa. La decisión política no se produce en el vacío, supone la adopción de uno u otro modelo organizativo, también su corrección o modulación y, en este sentido, los análisis científicos influyen en la decisión política. Debe tenerse en cuenta además que la Administración Pública, como aparato organizativo complejo, tiene una mayor tradición

que la empresa privada y existe una decantación histórica de modelos organizativos extraída, precisamente, de la Administración que se han aplicado a las empresas privadas. En este sentido, la influencia de la organización pública sobre los modelos privados es todavía muy poderosa".¹²⁴

Por su parte José María Del Castillo Velasco, manifiesta que la organización administrativa debe contar con ciertas características, entre ellas la armonía entre Administración e instituciones políticas; a este respecto señala: si la autoridad nace de la voluntad del pueblo, si su ejercicio esta determinado por los códigos políticos, no puede concebirse de que manera pudiese ejercerse el poder público legítimamente si hubieran de contrariarse en algo los principios establecidos en dichos códigos. Una legislación administrativa contraria a las instituciones políticas necesariamente ha de producir o la arbitrariedad y el despotismo que les son consiguientes, o el desprecio del pueblo a las leyes que es nada menos que el germen de la disolución social, o la parálisis de las fuerzas de la sociedad que de una manera inevitable habría de producir su ruina. Añade, que la política y la Administración tienen objetos diferentes, pero al estar estrechamente relacionadas deben seguir un mismo sendero, sin desviarse de él para no crear ni favorecer intereses contradictorios que creasen un caos.¹²⁵

El derecho administrativo encuentra en la organización administrativa la herramienta indispensable para la adecuada realización de la actividad administrativa. Dicha organización registra diversas formas entre las que destacan la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas que, lejos de excluirse, coexisten y se

¹²⁴ Cosculluela Montaner, Luis. Op. cit. p. 155.

¹²⁵ Del Castillo Velasco, José María. Op. cit. p. 12.

complementan porque las tres tienen por objeto común, en principio, relacionar el funcionamiento de la Administración Pública.¹²⁶

A la desconcentración administrativa, su naturaleza jurídica la presenta como una forma de organización administrativa; que tiene como finalidad, aún sin dejar a un lado el aspecto político, lograr conforme con su objeto la eficacia y la eficiencia de la Administración del Estado.

Ubicación de la desconcentración administrativa en la Administración Pública

La función administrativa del Estado, en razón de la organización es desconcentrada cuando a través de un ordenamiento legal, un órgano de la Administración central confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores, dentro de su misma organización. El órgano así desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propio.¹²⁷

La forma de organización desconcentrada, de la Administración Pública Federal, conforme con nuestra legislación la encontramos ubicada dentro del campo de la centralización; los órganos que forman parte de la misma llevan a cabo sus funciones en representación del órgano central por el que fueron creados; debemos precisar que tanto la centralización, la desconcentración y la descentralización, son formas de organización administrativa completamente distintas.

Para Miguel Galindo Camacho, la forma de organización desconcentrada de la Administración Pública, "es propiamente una variante exitosa de la centralización, ya que los órganos que llevan a cabo

¹²⁶ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 18.

¹²⁷ Dromi, Roberto. Op. cit. pp. 176 y 177.

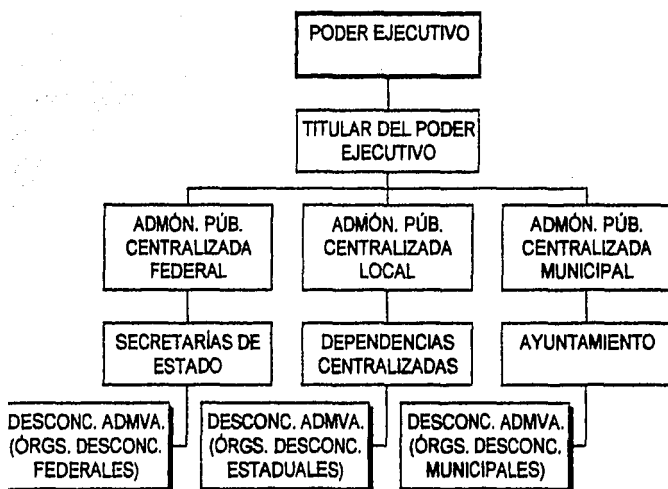
todas las actividades y actos administrativos, lo hacen en representación del órgano central que los creó, y nunca en virtud de facultades propias, ya que carecen de ellas; sin embargo, se le ha considerado como una forma intermedia entre la centralización y la descentralización, pero nunca debe confundirse con ésta, a pesar de que semánticamente podría existir la confusión, pero desde el punto de vista jurídico, político y administrativo son totalmente diferentes". Continúa diciendo, que para algunos autores de Derecho Administrativo "los órganos desconcentrados no actúan por delegación, sin embargo, es evidente que si lo hacen y realizan las facultades que le son delegadas por el órgano titular, debiéndose entender que éste sólo puede delegar las facultades que la ley le permite, pero jamás aquellas que debe realizar el titular del órgano por sí mismo". Finalmente hace el señalamiento de que la Administración desconcentrada trae grandes beneficios a los administrados y se aprecia bajo los mismos parámetros en los tres niveles de gobierno.¹²⁸

Es oportuno comentar que a la desconcentración administrativa, no debe confundírsele con la delegación de facultades; aquélla tiene su razón de ser al momento en que se decide *atribuir* a un órgano administrativo determinadas facultades que le serán propias, con la finalidad de hacer más eficaz y eficiente el despacho de los asuntos que son competencia de los entes que integran la administración centralizada.

Doctrinalmente se ha considerado que el órgano al que se le atribuyen determinadas facultades, puede ya existir dentro del órgano central, o bien, puede crearse con la finalidad de que desempeñe determinadas funciones.

²⁸ Galindo Camacho, Miguel. Op. cit. pp. 206, 207 y 233.

Al crearlo, dicho órgano administrativo debe contar con las siguientes características: a) no tiene personalidad propia; b) no tiene patrimonio propio; c) no se crea una persona moral diversa del Estado; d) es un órgano, que está directamente conectado con el secretario del ramo; e) no se le da función alguna, ajena a las que le competen al secretario.¹²⁹ En esta página se observa un gráfico que muestra la posición de la Administración desconcentrada en nuestro país.



⁹ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho administrativo y derecho al estilo mexicano. Teoría del derecho administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos). Ed. Porrúa, S.A. México, 1993. 132.

Como opera la desconcentración administrativa en la Administración Pública

Es mediante los órganos administrativos con carácter de desconcentrados que opera la forma de organización administrativa desconcentrada.

“La desconcentración administrativa ha revestido en nuestro sistema administrativo estas formas: instituciones, juntas, institutos, consejos, comités, patronatos, uniones y comisiones.”¹³⁰

Dichos órganos, se fundamentan ya sea en una ley del Congreso o en un acto presidencial, conforme con lo que se establece en los artículos 73, fracción XXX; 89 fracción I; y 90 constitucionales. Si en determinado caso fuera un secretario de Estado o cualquier otro funcionario con igual o inferior jerarquía, quien cree, modifique o extinga un órgano desconcentrado, tal medida carecerá de base constitucional. La desconcentración administrativa, ya vimos, está contemplada en la actual ley reglamentaria del artículo 90 de nuestra Constitución.¹³¹

La fracción XXX del artículo 73, establece la facultad que tiene el Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades, que en general, son señaladas en el texto constitucional. La fracción I, del artículo 89, proclama la facultad reglamentaria del Presidente. Y; el artículo 90, fija las bases para organizar la Administración Pública Federal.

³⁰ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 552.

³¹ Martínez Morales, Rafael I. Legislación comentada de la Administración Pública Federal. Op. cit. p. 22.

Sea por Decreto presidencial o por uno que provenga del Congreso, or ley o mediante un Acuerdo la forma en que se cree un órgano esconcentrado, las normas legales que lo regirán se deben publicar en el diario Oficial de la Federación. El órgano desconcentrado mantiene con su superior jerárquico relaciones interorgánicas, estas no tienen el carácter e jurídicas "respecto al ordenamiento general del Estado, pero si lo son entro del 'ordenamiento interno'; por ello sostenemos que los actos en ue se concretan esas relaciones, dentro del ordenamiento interno, tienen arácter de 'actos administrativos', a cuyas reglas quedan sometidos. Aún respecto al ordenamiento general del Estado, las relaciones interorgánicas on trascendentes: 1) porque la facultad de crear dichas relaciones está mitada por el derecho, que confiere poderes e impone obligaciones a sus istintos órganos; 2) porque del cumplimiento o incumplimiento del ontenido de esas relaciones puede derivar, para los sujetos de los órganos orrespondientes, una responsabilidad disciplinaria, que en ocasiones uede incluso ser civil o penal. Por tanto, las relaciones interorgánicas son úricas, aunque tengan lugar en el ámbito interno del ente público estatal".¹³²

"Por otra parte en las relaciones 'interorgánicas' es donde undamentalmente se expresa el poder jerárquico".¹³³ Debe haber niformidad en el ejercicio de la Administración, y la subordinación de los rganos inferiores debe mantenerse porque sin ella cada autoridad sería osolutamente independiente y tal independencia produciría el más pantoso caos en la Administración; pero tal subordinación no implica ediencia ciega a las autoridades superiores, de modo que se impida el ercicio de las facultades que la ley designa para cada autoridad, ni

¹ Ferrando, Ismael (h); Martínez, Patricia R. y otros. Op. cit. p. 114.

¹ Loc. cit.

mucho menos exigir que sean realizados actos abiertamente contrarios a la ley.¹³⁴

En España se conoce la desconcentración funcional, la cual se realiza mediante la atribución a un órgano medio o inferior, como propia, de una competencia (sic) del órgano superior, configurándose de tal modo una autoridad propia para un sector o ramo de asuntos, desgajando del superior facultades de decisión, otra modalidad de desconcentración funcional, se distingue por la creación de órganos especialmente constituidos para la gestión de un servicio o actividad determinada, al que se le dota de un régimen peculiar.¹³⁵ Esta última modalidad es la que podemos semejar a la desconcentración que opera en nuestro país, en cuanto a que se crea un nuevo órgano (aunque pudiera ya existir y tomar el carácter de desconcentrado), y al mismo se le atribuyen determinadas facultades, y en cuanto a que opera una forma de organización distinta a la centralizada.

"La desconcentración territorial es aquella en la que la competencia de un órgano central se confiere a órganos periféricos de la misma Administración. Esto es, desde órganos con funciones que se extienden a la totalidad del territorio, a otros que tienen limitadas sus funciones a una parte del mismo, una circunscripción territorial. Aparte otras ventajas, la desconcentración territorial permite situar las facultades decisorias en las autoridades que están más cerca de los asuntos; pudiendo por ello, resolverlos de modo más acertado. Además, puede darse un contacto más directo entre Administración y administrados."¹³⁶ Es mediante esta modalidad de la desconcentración como forma de organización administrativa que se logra uno de los fines de la misma, que es

¹³⁴ Del Castillo Velasco, José María. Op. cit. p. 66.

¹³⁵ Morell Ocaña, Luis. Op. cit. p. 351.

¹³⁶ Loc. cit.

descongestionar el poder central y a la vez acercar a los administrados la administración.

El maestro José Chanes Nieto señala que en México, en la desconcentración administrativa, la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, mientras que las decisiones aplicativas: tales normas y la prestación de servicios se desconcentran, es decir, funciones decisorias, no únicamente trámites. Menciona que la desconcentración debe ser de una facultad decisoria, para efectivamente permitir al ciudadano obtener un servicio, o cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma eficaz, en un lugar cerca al de su residencia; la decisión, debe ser desconcentrada totalmente, no en forma parcial; y además, es necesario desconcentrar funciones complementarias, como serían las adquisiciones, la contratación de personal y las asignaciones presupuestales, para acercar efectivamente la Administración Pública al administrado. También considera que mientras que los órganos centrales aumenten sus funciones de normatividad, coordinación y control, sin tratar de conservar las funciones decisorias desconcentradas, las unidades desconcentradas deben evitar atribuirse funciones normativas de las que recaen.¹³⁷

En México, de acuerdo con el maestro Rafael Martínez Morales, las modalidades de la desconcentración que existen son: La vertical, a la que también se le denomina central, interna, funcional o por materia; que consiste en que la competencia conferida al desconcentrado, está segregada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, que ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial; tal desplazamiento de competencia puede ser de un órgano a otro, de lo contrario, si fuera de un funcionario a

Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Op. cit. pp. 363-365.

otro, estuviésemos en presencia de la delegación de facultades.¹³⁸ La regional, que se distingue porque el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central, por ejemplo, las delegaciones de diversas Secretarías en los Estados. Y la horizontal, en la que el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial, tal sería el caso de las distintas oficinas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como las delegaciones regionales de la tesorería de la Federación y las administraciones fiscales regionales.¹³⁹

Elementos de la desconcentración administrativa

Al definir la desconcentración, como el principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo, una determinada competencia a un órgano localizado dentro de la misma jerarquía administrativa, pero que no ocupa la cúspide de la misma; obtenemos dos elementos de la misma: que la atribución de la competencia es en forma exclusiva y que el órgano al que se le atribuye determinada competencia está en una posición de subordinación.¹⁴⁰

Dicha forma de organización administrativa, existe porque los órganos superiores transfieren a un órgano desconcentrado, órgano

¹³⁸ Martínez Morales, Rafael I. *Legislación comentada de la Administración Pública federal*. Op. cit. p. 22.

¹³⁹ Loc. cit.

¹⁴⁰ Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González Parás, José Natividad. Op. cit. p. 9.

inferior en la relación jerárquica, determinadas facultades exclusivas manteniéndose entre ambos un nexo jerárquico.⁴¹

De acuerdo con lo expresado por el maestro Andrés Serra Rojas, las características de la desconcentración administrativa son:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo (sic) no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado.

⁴¹ Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Op. cit. pp. 309-311.

- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.
- h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.
- i) A los organismos (sic) desconcentrados no se les reconoce el manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, aunque se señalan casos de excepción. En México el sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del presupuesto de egresos de la Federación o de, el de la Institución (sic) que los crea.¹⁴³

Por su parte el maestro Rafael Martínez Morales comenta que la organización administrativa en estudio:

- a) Está referida a órganos que realizan función administrativa, y que gozan de cierta libertad de acción en lo técnico, propio de alguna materia que fue de la competencia del ente (sic) central del cual dependen dichos órganos.
- b) Que tal autonomía es operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado.

¹⁴³ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pp. 545 y 546.

- c) Que la autonomía financiera no se da, ya que el presupuesto de un órgano desconcentrado se incluye en el del ente (sic) central al que pertenece.
- d) Que tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propios, ya que para el caso de que se recauden ciertos ingresos, los mismos deben concentrarse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁴³

El catedrático Ernesto Gutiérrez y González señala como características jurídicas de la desconcentración las que a continuación se citan:

- a) La desconcentración sólo se da dentro de la organización administrativa centralizada.
- b) Un órgano desconcentrado sólo se da en el ámbito de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo.
- c) De acuerdo con un organigrama correspondiente a una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, el desconcentrado depende directamente del secretario del ramo, sin que haya entre el secretario y el personal destinado al desconcentrado, funcionario intermedio alguno, como sucede por ejemplo con los directores generales, que tienen como intermediario al subsecretario al que están subordinados.
- i) El órgano desconcentrado no tiene personalidad propia, sino que es sólo un grupo de funcionarios a los que se les encomienda una función específica.

¹⁴³ Martínez Morales, Rafael I. Legislación comentada de la Administración Pública federal. Op. cit. pp. 21 y 22.

-) Por consecuencia de que el órgano desconcentrado no es persona, tampoco tiene patrimonio propio. Los fondos económicos de éste, no aparecen como un patrimonio propio, sino como sumas que en el presupuesto de egresos de la Federación, se le asignan a la Secretaría de Estado u órgano del cual es desconcentrado.
-) El órgano desconcentrado no tiene autonomía orgánica, pues siempre estará sujeto a la decisión directa e inmediata del secretario del ramo que lo haya creado, o para el que se haya creado; ya que la autonomía orgánica se identifica de hecho con la personalidad.
-) Lo que sí tiene el órgano desconcentrado es autonomía técnica, para con ella poder resolver mejor el problema determinado que constituye su finalidad, y para lo cual se le crea.
-) Un órgano desconcentrado lo crea el secretario del ramo, lo puede crear el Presidente de la República o lo puede crear el Estado en una ley.¹⁴⁴

Diferencias que guarda la desconcentración administrativa con las otras formas de organización administrativa y con la delegación de facultades

Debido a que "del término desconcentración se ha abusado en su empleo, al utilizarlo para designar figuras que en derecho administrativo tienen otra denominación o, incluso, para cuestiones ajenas al derecho; así se emplea indebidamente, como sinónimo de descentralización, tampoco es lo mismo la desconcentración política; también se mal emplea para expresar

¹⁴⁴ Gutiérrez y González, Ernesto. Op. cit. pp. 300 y 301.

delegación de facultades y para señalar la mudanza de una dependencia o entidad o para indicar la distribución de labores dentro de una oficina, etc.¹⁴⁵; es necesario conocer cuales son las diferencias que tiene la desconcentración administrativa con otras instituciones jurídicas administrativas.

Desconcentración administrativa y centralización

En los textos constitucionales que han regido nuestro país, las bases para la organización del Poder Ejecutivo, han establecido invariablemente un régimen de organización administrativa fuertemente centralizado; siendo los elementos fundamentales de la organización centralizada las Secretarías de Estado, intituladas según el texto legal "para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación", aunque dejando a la ley secundaria la fijación del número y distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. La desconcentración consiste en una desvinculación de mayor o menor grado respecto a la Administración central; y modifica o transforma necesariamente las bases legales de los órganos centrales, de los cuales son desconcentradas determinadas atribuciones, facultades o materias.¹⁴⁶

El maestro Serra Rojas, señala que Buttgenbach al tocar el tema de la distinción entre la centralización y la desconcentración administrativa comienza diciendo que son dos formas de la técnica de organización de los servicios públicos y las caracteriza en los siguientes términos: La centralización es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para realizar los actos jurídicos corresponden a la persona pública -Estado- y son reservadas a la

¹⁴⁵ Martínez Morales, Rafael I. Derecho administrativo. Op. cit. pp. 70 y 71.

¹⁴⁶ Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Op. cit. pp. 288 y 330.

autoridad central y suprema. Por otra parte la desconcentración administrativa es un sistema de organización en el cual el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona pública, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados de la autoridad central y suprema de este servicio.¹⁴⁷

También se diferencian porque en la centralización existe unidad funcional, es decir una organización estructurada jerárquicamente, en la cual los órganos superiores reúnen los principales medios de acción y de control, así como de decisión; en tal virtud los órganos subalternos o distribuidos territorialmente sólo preparan o tramitan las decisiones; y mientras en la centralización la competencia es material, por funciones genéricas que ejercen en todo el ámbito nacional, la competencia de los órganos desconcentrados es territorial, en tanto únicamente la ejercen en un espacio geográfico determinado. Los órganos centrales son normativos, determinan las políticas, los criterios, las normas y la interpretación de la ley para ellos y para los órganos desconcentrados, correspondiendo a estos últimos la ejecución de las funciones que tienen conferidas, mismas que están coordinadas y controladas por el órgano central.¹⁴⁸

Desconcentración administrativa y descentralización

Además de la personalidad y del patrimonio propio, la característica fundamental de la descentralización, que no existe en la desconcentración, es precisamente la falta de vínculos jerárquicos con la Administración central."

¹⁴⁷ Ibidem. p. 303.

¹⁴⁸ Ibidem. pp. 360 y 361.

"Las autoridades centrales tienen facultades para revisar los actos de las autoridades inferiores desde dos puntos de vista: el de legalidad y el de oportunidad. En el caso de las organizaciones descentralizadas las autoridades centrales no pueden hacer la revisión de sus actos por razones de oportunidad. Esta es una de las características que marca la desvinculación que existe entre esas organizaciones y la autoridad central".¹⁴⁹

Así, una diferencia entre descentralización y desconcentración administrativas, radica en que la primera no está sujeta a control jerárquico; los organismos descentralizados están sujetos a controles especiales, pero no al de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica propia, tienen un patrimonio propio, mientras que los órganos desconcentrados están incluidos dentro del presupuesto general de la dependencia y, aun cuando puedan tener asignaciones particulares, carecen de un presupuesto independiente y no tienen personalidad jurídica propia ni están investidos de autonomía orgánica.¹⁵⁰

Roberto Dromi establece que la desconcentración, a diferencia de la descentralización, tiene lugar entre órganos de un mismo ente (sic); que se diferencian además, en lo concerniente al vínculo que une al órgano con el Poder Ejecutivo: en la desconcentración tal vínculo se denomina poder jerárquico; en la descentralización se denomina control administrativo o poder jerárquico constitucional, que otorga limitados poderes de control y dirección sobre el ente personalizado y que son sólo facultades de supervisión.¹⁵¹

Ibid. p. 296.

Ibid. p. 361.

Dromi, Roberto. Op. cit. pp. 523 y 524.

Respecto de este apartado Serra Rojas indica que la distinción entre desconcentración y descentralización se hace en términos generales, en estas consideraciones: "La desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no se rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados." "En la descentralización se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central; en la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna igualmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos de jerarquía."¹⁵²

También hace notar que la descentralización se produce a favor de entes, a favor de personas jurídicas, y la desconcentración se produce a favor de órganos que forman parte de un mismo ente (sic) central.¹⁵³

"La diferencia entre descentralización y desconcentración, es fácil de percibir, la descentralización supone siempre la existencia de personas distintas, mientras que la desconcentración simplemente supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica de un mismo ente. La desconcentración al surgir, lo hace dentro de la forma centralizada; sigue existiendo la vinculación, porque no desaparece la jerarquía, aún cuando adquiere cierta flexibilidad en sus actividades, o sea cierta disminución de la subordinación. La descentralización crea entidades para repartir las

² Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 545.

³ Ibidem. p. 548.

ciones ya existentes o para que se desarrollen otras nuevas; esto es, se omiza a la Administración.¹⁵⁴

Por su parte Jorge Fernández Ruiz, dice que "para diferenciar ambas ndencias organizativas se puede señalar que en la desconcentración iministrativa se da una delegación o transferencia de facultades entre os órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la scentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades y mpetencia se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta que descentralizada también tiene, como la centralizada, personalidad rídica propia. Además, la relación entre los órganos es de jerarquía en la sconcentración y de tutela en la descentralización".¹⁵⁵

Diferencias entre la desconcentración iministrativa y la delegación de facultades

u sido común la confusión entre la delegación de facultades y la sconcentración administrativa; veamos en que se distinguen: ésta en un incipio se implantó por la necesidad de la eficacia misma del servicio ublico; así queda instaurada cuando se desconcentra el poder de decisión esto implica que el órgano central ya no sea competente en la materia sconcentrada, porque si lo sigue siendo es una mera delegación de ultades, pero si ya no lo es, entonces si se plasma una auténtica sconcentración administrativa, ya que la auténtica desconcentración asiste en darle todos los elementos necesarios al órgano desconcentrado ra que cumpla en todos sus aspectos con la función desconcentrada.¹⁵⁶

Olivera Toro, Jorge. Op. cit. p. 284.

Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 60.

Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Op. cit. p. 333.

Tenemos que la delegación de facultades no priva al órgano delegante de las mismas, éste simplemente las transfiere temporalmente, en cambio en la desconcentración el órgano central debe perder sus facultades y atribuciones para entregárselas definitivamente al órgano desconcentrado, ya que de no ser así, la desconcentración sería precaria, porque en cualquier momento el órgano delegante puede retirar las facultades que delega; la desconcentración administrativa significa división, repartición de competencias, no simplemente transmisión temporal de facultades, porque entonces no habría desconcentración sino una simple y llana delegación de facultades.¹⁵⁷

La delegación de facultades se da de los funcionarios superiores a los subalternos, mediante ella una autoridad administrativa jerárquicamente superior confía a una subordinada la posibilidad de decidir o realizar determinados actos en su lugar, la delegación tiene un carácter administrativo, sin que se transfiera la competencia y responsabilidad del órgano delegante al delegado, en tanto que la desconcentración tiene un fundamento jurídico administrativo, en virtud de transferirse la competencia y la responsabilidad además de alterarse la estructura orgánica. El órgano delegado que no adquiere la titularidad, ejerce las funciones en los términos en que las tiene el órgano delegante; en cambio el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función con características específicas, que ejerce en un ámbito territorial definido.¹⁵⁸

Por otra parte, tratándose de desconcentración, el órgano desconcentrado se convierte en instancia obligatoria, de tal manera que el órgano central no puede sustituirle; en el caso de delegación de facultades o tratarse de una competencia propia del órgano delegante, es revocable

⁷ Ibidem. p. 342.

⁸ Ibid. p. 361.

en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior, tomar la decisión aún antes de que intervenga aquél en quien ha delegado la función. La delegación es revocable en todo momento, mientras que la desconcentración sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que a estableció, es decir por un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, en que se determine la fecha en que surte efectos tal evocación. Cabe agregar que la delegación se da de los funcionarios superiores a los subalternos, de ahí que se presente en la centralización, en la desconcentración y en la descentralización.¹⁵⁹

La delegación, que es una transferencia del ejercicio de la competencia, no de la competencia en sí, a un órgano inferior, tiene su origen en un acto volitivo del delegante, permitido por el ordenamiento jurídico, no impuesto por él, mientras que en la desconcentración la atribución de competencias se produce por imperio del ordenamiento jurídico. Así, la delegación aparece configurada como una técnica organizativa de carácter transitorio y para competencias determinadas, a diferencia de la desconcentración que es permanente, constitutiva, general abstracta.¹⁶⁰

“Se observa que en la desconcentración administrativa la competencia exclusiva, aparece en forma limitada, en tanto que en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida. De modo que los actos en la delegación se atribuyen al superior, en tanto que en la desconcentración se tiene la fuerza jurídica necesaria, incluso para poner fin a la vía administrativa queda abierta por medio de los recursos

¹⁵⁹ Ibid. pp. 361 y 362.

¹⁶⁰ Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González Parás, José Natividad. Op. cit. p. 1.

administrativos, en la desconcentración estos recursos se reducen o se eliminan".¹⁶¹

Mediante la desconcentración hay una atribución de competencias a un órgano inferior; mientras que a través de la delegación sólo se transfiere total o parcialmente el ejercicio de una competencia, que seguirá perteneciendo al superior, que puede retomar su ejercicio para ejercerlo por sí o para transmitirlo a otro.¹⁶²

Concordancia existente entre la desconcentración, centralización y descentralización administrativas

"En todo aparato político o administrativo contemporáneo se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización como formulas o directivas de organización coexistentes; pese a su contraposición como dos valores opuestos, paradójicamente lejos de excluirse se complementan."¹⁶³ Se presentan una y otra, independientemente del sistema de gobierno y de la estructura del Estado; además de que se vinculan a los principios sobre "organización administrativa", de los cuales constituyen una expresión. Pueden haber centralización o descentralización administrativas tanto en un país unitario como en uno federal.¹⁶⁴

"La centralización y la desconcentración tienen en común la existencia de una relación jerárquica entre los órganos que las integran, relación que conserva la Administración central respecto a las unidades desconcentradas. Es decir, la creación de órganos con funciones decisorias en una circunscripción territorial determinada, o la atribución de las

¹⁶¹ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 548.

¹⁶² Dromi, Roberto. Op. cit. p. 524.

¹⁶³ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 35.

¹⁶⁴ Ferrando, Ismael (h); Martínez, Patricia R. y otros. Op. cit. p. 108.

nismas a los ya existentes, no implica la pérdida de la relación de jerarquía y, en consecuencia, se conservan los poderes del órgano central o de los superiores en cuanto a nombramiento, revocación, sustitución de las decisiones y normatividad de los órganos desconcentrados o subordinados. Los órganos centrales y desconcentrados están de esta manera, unificados".⁶⁵

La desconcentración y la descentralización son formas de organización administrativa que se nos presentan, como tendencias de distribución de las competencias de la Administración Pública para realizar un proceso funcional que destaque su unidad y la eficacia.⁶⁶

Tanto en la descentralización como en la desconcentración, la transferencia de competencias se opera en forma permanente: el acto que dispone es constitutivo, ya que produce el nacimiento de un ente dotado de personalidad jurídica propia, en la primera; o de un órgano, en la segunda, que antes no existía, con facultades decisorias. Además, en la desconcentración y en la descentralización se genera una asignación de competencia propia en un órgano inferior o ente a las que excepcionalmente el superior o la Administración central, en su caso, podrá revocar. Igualmente, en ambas figuras hay una verdadera limitación a la responsabilidad del superior, que queda restringida a un control normal y razonable sobre los actos del ente descentralizado u órgano desconcentrado.⁶⁷

También, la descentralización y la desconcentración, pueden ser consideradas como principios básicos y necesarios para la eficacia de las

⁶⁵ Blwek-Puydassenu, Jeanne y otros. Op. cit. p. 360.

⁶⁶ Olvera Toro, Jorge. Op. cit. p. 282.

⁶⁷ Ferrando, Ismael (h), Martínez, Patricia R. y otros. Op. cit. pp. 110 y 111.

funciones estatales en general y en especial para el logro de los objetivos del desarrollo del país en lo social y en lo económico.¹⁶⁸

El Servicio de Administración Tributaria, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República como órganos administrativos desconcentrados

Ejemplos de órganos desconcentrados en la Administración Pública Mexicana, entre otros, son: el Servicio de Administración Tributaria, que es desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que ahora forma parte de la estructura orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y que en un principio perteneció a la Secretaría de Desarrollo Social; y el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República.

De acuerdo con lo establecido en el texto del artículo 17 de la LOAPF, los órganos antes mencionados, están jerárquicamente subordinados a un órgano central, y deben, en esencia, cumplir con el despacho de los asuntos que sean de su competencia, resolviendo con arreglo a sus facultades sobre su materia y dentro de su ámbito territorial, de manera eficaz y eficiente.

¹⁶⁸ Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo y González Parás, José Natividad. Op. cit. p. 18.

En el derecho administrativo un órgano es la unidad diferenciada del aparato organizativo de una persona jurídica a la que se atribuyen un conjunto de funciones para su resolución o gestión.¹⁶⁹ Siendo de esta manera, persona jurídica es en este caso únicamente el Estado, y órgano será considerado toda unidad diferenciada que integre su aparato organizacional y tenga atribuidas determinadas competencias.

Naturaleza jurídica y características comunes

Los órganos que operan como subordinados jerárquicamente de un ente central, poseen la naturaleza jurídica de "desconcentrados", recibiendo en forma directa de la ley; ya que es un ordenamiento jurídico firme el que establece las normas que rigen a la desconcentración administrativa. Un órgano desconcentrado en la Administración Pública nacional surge cuando existe la exigencia de lograr un servicio público eficaz y eficiente; lo que en definitiva cambia la estructura de la organización administrativa centralizada.

Las características distintivas de los órganos desconcentrados, como ya se ha dejado ver, son: a) están creados mediante una ley o reglamento, a través de un acuerdo o decreto; b) forman parte de la centralización administrativa, del Poder Ejecutivo, y dependen directamente del titular del órgano central del que se desconcentran; c) mantienen una relación jerárquica con un ente de la administración central, del cual son subordinados; d) cuentan con cierta subjetividad orgánica puesto que por su naturaleza mantienen relaciones interorgánicas, pero no poseen personalidad jurídica propia, y por lo tanto adolecen de autonomía

¹⁶⁹ Cosculluela Montaner, Luis. Op. cit. p. 161.

Cabe señalar que existen algunos desconcentrados a los que la ley les otorga personalidad, tal es el caso del INBA (art. 1° de la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura) y del INAH (art. 1° de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de

orgánica; e) también carecen de patrimonio propio; f) poseen autonomía técnica y operativa; g) y, se les atribuyen facultades exclusivas, antes pertenecientes al órgano central, en determinada materia, para ejercerlas en un ámbito territorial establecido.

Régimen legal

Teniendo como fundamento el artículo 17 de la Ley Reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los órganos administrativos desconcentrados son establecidos en un Reglamento Interior de una Secretaría de Estado, por un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o por una Ley del Congreso.

Los órganos desconcentrados forman parte de la estructura orgánica de un órgano centralizado; sin embargo, integran una forma diferente de organización administrativa, a la vez que se rigen por normas jurídicas que les son propias.

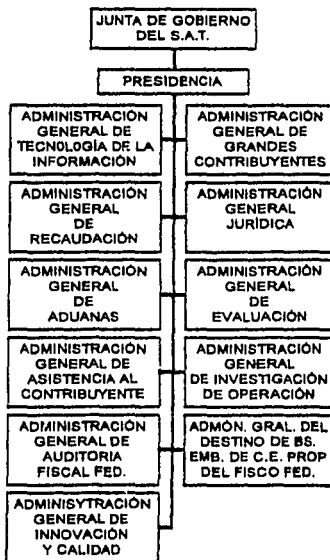
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Desde el año de 1821, en donde se ubican los primeros antecedentes de la Hacienda Pública, la legislación respecto de lo que hoy es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sido bastante dinámica. De tal modo, en el Reglamento Interior de la ahora Secretaría de Hacienda y Crédito Público se han observado múltiples reformas, que han originado cambios en la estructura básica de dicha Dependencia.

(antropología e Historia), órganos administrativos que dependen de la Secretaría de Hacienda Pública (art. 2º, Cº III y IV, y art. 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda Pública).

Es el día 15 de diciembre de 1995, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, ordenamiento mediante el cual se crea un nuevo órgano desconcentrado como máxima autoridad fiscal, a la vez que también se autoriza y registra por parte de las instancias globalizadoras competentes, una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 1o. de julio de 1997, entra en funciones el nuevo órgano desconcentrado denominado "Servicio de Administración Tributaria" y se publica en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento Interior, este órgano sustituye en sus funciones a la Subsecretaría de Ingresos. La última reforma aplicada a la Ley del SAT vigente fue la del 4 de enero de 1999. Respecto al Reglamento Interior es vigente el publicado en el Diario Oficial de 22 de marzo del año 2001. La estructura orgánica de este órgano desconcentrado es la siguiente:



A) NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS PROPIAS

En el artículo primero de la Ley del SAT se señala la naturaleza jurídica del órgano administrativo "Servicio de Administración Tributaria", al considerarle "un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas" que dicha ley menciona.

En el artículo primero del Reglamento Interior del SAT se establece que dicho órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley del mismo y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria al crear al órgano desconcentrado SAT le confirió la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del Estado público; y en la consecución de este objetivo, deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación.

El SAT goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. Así como de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto.

Conforme con el artículo quinto de la Ley del SAT su patrimonio estará conformado por los bienes muebles e inmuebles, recursos materiales y financieros que le sean asignados; los fondos y fideicomisos que se constituyan o en los que participe en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tales fines; los ingresos que obtenga por la prestación de servicios y gastos de ejecución; y las asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. Adicionalmente, el SAT recibirá recursos en proporción a sus esfuerzos de productividad y eficiencia.

El SAT, está integrado por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por las Unidades Administrativas que lo conforman y por un Presidente que será nombrado y removido por el Presidente de la República. El Presidente del SAT es el enlace entre dicho órgano y las demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal y de los sectores sociales y privado, en las funciones encomendadas al propio SAT. Por su parte, la Junta de Gobierno de tal órgano está configurada por el Titular de la Secretaría de Hacienda que funge como presidente, así como dos representantes de la propia dependencia, el presidente de este órgano desconcentrado y dos funcionarios del mismo. Entre sus principales atribuciones está la de establecer medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del PND y de los programas sectoriales.

El SAT nació como respuesta a las demandas y necesidades surgidas de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva. Así al contar con una

organización especializada conformada con personal calificado, se puede responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país. Esta medida es de capital importancia porque permite disponer de los recursos necesarios para ejecutar los programas propuestos por el Gobierno Federal para impulsar el desarrollo nacional.¹⁷⁰

B) RÉGIMEN LEGAL

El artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece que al frente de tal dependencia administrativa, está "el Secretario de Despacho, que para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de: D. Órganos Desconcentrados"; entre los que se encuentra el SAT. En dicho reglamento, en su artículo 98-B se establece que "para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán autonomía técnica y facultades ejecutivas para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito de competencia que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación". Asimismo en el artículo 98-C se menciona que un órgano desconcentrado de la Secretaría tendrá la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fueron creados.

A continuación presentamos una lista de una parte de la legislación que rige al SAT:

⁷⁰ <http://www.sat.gob.mx>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (D.O.F. 16/octubre/2000)
- Ley del Servicio de Administración Tributaria. (D.O.F. 04/enero/1999)
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. (D.O.F. 22/marzo/2001)
- Manual de Organización del Servicio de Administración Tributaria. (D.O.F. 23/octubre/2000)

C) ANÁLISIS

No obstante que la actividad que se le encomienda al SAT está considerada como estratégica es por la naturaleza misma de sus funciones que adquiere el carácter de máxima autoridad fiscal y la naturaleza de órgano desconcentrado, no de organismo descentralizado.

Por tener el rango de autoridad se le atribuye la potestad de ordenar y ejecutar o hacer cumplir sus decisiones.

El hecho de que la ley le otorgue al SAT patrimonio propio, puede hacer pensar que cuenta con personalidad, lo que sería un error porque únicamente posee personalidad jurídica el Estado y los organismos a los que se les confiere por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal (art. 45 de la LOAPF) para que lleven a cabo sus actividades.

Si al SAT se le diera el carácter de organismo descentralizado, se perdería el vínculo jerárquico que mantiene con el Ejecutivo; pero al tener la naturaleza jurídica que la ley le dá queda subordinado y esta subordinación permite que el Ejecutivo Federal revise la actuación o desempeño de dicho órgano, en una materia que se considera de gran importancia.

PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

"La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", se crea en julio de 1992, en calidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, como la instancia de la normatividad ambiental, a través de la inspección a las empresas de jurisdicción federal, la promoción y realización de auditorias ambientales y la participación social."

"Con motivo de las reformas del 28 de diciembre de 1994 a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se incorpora a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para lo cual se agregan a su marco de responsabilidades, además de los proyectos originales, la inspección y vigilancia de los recursos naturales, pesqueros, forestales, de flora y fauna silvestre marítima y terrestre y de zona federal; y por Acuerdo del 27 de diciembre de 1995, la fitosanitaria y de fauna silvestre comprendida en CITES."

"En la actualidad, la PROFEPA vigila que la legislación en materia de cuidado ambiental se cumpla y sirva de vehículo para que la ciudadanía denuncie y sancione acciones que no sólo alteren o rompen con el equilibrio que debe existir en el medio ambiente, sino que implican un

riesgo a la salud de las sociedades humanas que forman parte del ecosistema que está siendo alterado".¹⁷¹

Con la creación de este órgano desconcentrado se pretendió lograr un esquema de procuración de justicia que frene las tendencias de deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales, y que sienta las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica, que promueve el desarrollo económico y social de México con criterios de sustentabilidad. Así como elevar los niveles de cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, mediante el desarrollo de actos de autoridad; y el fomento al cumplimiento voluntario de la normatividad ambiental. De igual forma, se quiere propiciar un proceso de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en la protección al ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales, a través de la denuncia y la queja.¹⁷²

Actualmente en el organigrama de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la PROFEPA se encuentra ubicada como un órgano desconcentrado. Éste, con base en el Reglamento Interior de dicha Secretaría, cuenta con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

- I. Procurador;
- II. Subprocuraduría de Auditoría Ambiental;
- III. Subprocuraduría de Verificación Ambiental;
- IV. Subprocuraduría de Recursos Naturales;
- V. Subprocuraduría Jurídica;
- VI. Dirección General de Planeación y Coordinación de Auditorías;
- VII. Dirección General de Operación y Control de Auditorías;

¹⁷¹ <http://www.profepa.gob.mx>

¹⁷² Loc.cit.

- VIII. Dirección General de Auditoría del Riesgo Ambiental y Prevención de Accidentes;
- IX. Dirección General Técnica Industrial;
- X. Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación;
- XI. Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre;
- XII. Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal;
- XIII. Dirección General de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre;
- XIV. Dirección General de Inspección y Vigilancia de los Recursos Pesqueros y Marinos;
- XV. Dirección General de Delitos Ambientales Federales y Litigio;
- XVI. Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta;
- XVII. Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social;
- XVIII. Dirección General de Administración;
- XIX. Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
- XX. Unidad de Comunicación Social;
- XXI. Delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas y la Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México, que tendrá competencia en el Distrito Federal y los Municipios conurbados siguientes: Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad. La Delegación de la Procuraduría en el Estado de México tendrá representación y competencia en los restantes municipios del Estado de México.

También cuenta con un contralor interno que depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Y para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos competencia de este órgano desconcentrado, cuenta con Inspectores Federales facultados legalmente para actuar en determinados asuntos.

A) NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS PROPIAS

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se establece la naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la PROFEPA, ya que en dicho Reglamento se creó, y presenta como objetivo de dicho órgano desconcentrado, lograr la eficacia y la eficiencia en la Administración.

De la dependencia del Poder Ejecutivo Federal "Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales", se desconcentra la PROFEPA que depende directamente del Titular de aquélla, quién puede revisar, confirmar, modificar, revocar o nulificar, en su caso, los actos y resoluciones dictadas por dicho órgano desconcentrado.

El Titular del órgano desconcentrado es el representante legal del mismo y es designado por el Presidente de la República. Por su parte el Titular de la Secretaría tiene facultades para crear consejos o comités consultivos o técnicos en los órganos desconcentrados, determinando su integración, organización y funcionamiento.

Entre la Secretaría de Estado mencionada y el órgano desconcentrado en estudio existe una relación jerárquica en la que se advierte que el segundo es jerárquicamente subordinado de la primera.

Dicho órgano desconcentrado no posee personalidad jurídica propia, que la posee es el Estado, considerado persona.

Es el Titular del órgano desconcentrado quién formula, en coordinación con la Oficialía Mayor, los anteproyectos de Programa-resupuesto, y una vez aprobado verifica su correcta y oportuna ejecución.

La PROFEPA posee como todo órgano desconcentrado autonomía técnica y operativa. Este órgano administrativo desconcentrado, también suelva su materia en un ámbito territorial determinado, el federal.

RÉGIMEN LEGAL

El fundamento que la base para crear a éste órgano desconcentrado, es el artículo 17 de la LOAPF, Reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el que rige a la PROFEPA. No existe un Reglamento Interno de este órgano desconcentrado, ni cuenta con un manual de organización.

La siguiente es una lista de parte de la legislación, que rige a la PROFEPA:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (D.O.F. 04/junio/2001)

2) ANÁLISIS

La PROFEPA se ocupa de una materia que recientemente empezó a ser atendida en México: debe vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental en el ámbito federal. Forma parte de la estructura orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y ésta le puede avisar, confirmar, modificar, revocar o nulificar los actos o resoluciones que dicte.

Este órgano desconcentrado en ejercicio de sus facultades lleva a cabo actos de autoridad, como son, la multa, la clausura y el decomiso; la ley no le da expresamente el rango de autoridad, lo debería hacer.

INSTITUTO DE CAPACITACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En el artículo primero de la Ley Orgánica de la PGR se destaca que tal institución forma parte del Poder Ejecutivo Federal. Aunque en el capítulo tercero de la misma ley, intitulado, de las disposiciones generales, se establece que para los efectos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -de las responsabilidades de los servidores públicos-, la PGR se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada, lo que puede interpretarse como que sólo se puede considerar una dependencia para tales efectos; lo cierto es que no es así, porque en el artículo cuarto transitorio, se señala que las leyes que regulen materias aplicables a las dependencias de la Administración Pública Federal, que en sus disposiciones no enuncien, expresamente a la PGR, pero que resulten vigentes a ésta en su carácter de dependencia del

Ejecutivo Federal hasta antes de la entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones a la LOAPF de fecha 20 de diciembre de 1994, publicado en el D.O.F. de 28 de diciembre de 1994, serán aplicables a la PGR. Por tales consideraciones la PGR puede contar con órganos desconcentrados.

El Procurador General de la República es designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Es también el Presidente de la República quien puede removerlo libremente.

En la Ley Orgánica de la PGR, no se señala la existencia de algún órgano desconcentrado. Sólo se regula, en el artículo 17, que para el desarrollo de las funciones del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República, se cuenta con un sistema de desconcentración territorial y funcional, a la vez que se señalan las bases del mismo sistema.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, en el que se establece la organización, competencia y facultades de la Procuraduría, fija que para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de dicha institución y de su Titular, ésta se integra entre otras unidades administrativas y órganos, con el Instituto de Capacitación.

En el capítulo octavo del Reglamento aludido, artículo 45, se expresa que para la atención de los asuntos de su competencia, la PGR se auxiliara e las Delegaciones, del Instituto de Capacitación y de las Agregadurías, como órganos desconcentrados. Que éstos tendrán las facultades específicas que se determinen en cada caso, de conformidad con las normas que establezcan la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el presente Reglamento y los instrumentos jurídicos que los regulen.

A) NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS PROPIAS

El Instituto de Capacitación, que empezó a funcionar el 19 de agosto de 1993, tiene la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado por función, es decir, administrativo; misma que recibe del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR que es el que lo creó.

El referido órgano desconcentrado forma parte de la estructura orgánica de la PGR, al frente de él está un Director General que es nombrado por el Procurador. Su objeto esencial es diseñar, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia del ingreso a la Institución, así como los programas de capacitación, actualización, especialización y el sistema de evaluación permanente de los agentes del Ministerio Público Federal, Policía Judicial Federal, peritos y demás servidores públicos que integren la Procuraduría.

Se da entre la PGR y el Instituto de Capacitación una relación jerárquica, en la que el Instituto es un órgano subordinado de aquélla. La ley no le otorga ni personalidad jurídica propia, ni patrimonio propio.

Respecto a sus órganos y estructura, el Reglamento señala que cuenta con un Consejo Técnico, una Dirección General, una Secretaría Operativa, una Secretaría de Planes y Programas, una Secretaría de Reclutamiento, Evaluación y Control y una Coordinación Administrativa; además cuenta con diversas Secretarías que le son necesarias y Direcciones de Área. El organigrama del Instituto lo podemos consultar en el Manual de Organización de la PGR que se publicó en abril de 1999.

B) RÉGIMEN LEGAL

Si bien, la LOAPF, no cita en los artículos que tratan la composición de la Administración Pública Centralizada a la PGR, ésta, ha sido considerada parte integrante de la misma, por su propia Ley Orgánica.

El Instituto de Capacitación por tener la naturaleza de un órgano desconcentrado, debe, como lo indica el artículo 17 de la LOAPF, procurar el desarrollo de sus funciones de manera eficaz y eficiente, de conformidad con las disposiciones legales que le son aplicables.

En seguida presentamos una lista de una parte de la legislación existente en torno al Instituto de Capacitación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (D.O.F. 10/mayo/1996)
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (D.O.F. 21/enero/1998)
- Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República. (Publicado en abril de 1999)
- Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. (D.O.F. 18/agosto/1993)
- Manual de Normas Disciplinarias para los alumnos del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. (D.O.F. 1/diciembre/1995)

C) ANÁLISIS

Contrario a lo que habíamos visto con el SAT, al Instituto de Capacitación de la PGR, la ley no le otorga el rango de autoridad, pero dadas sus atribuciones, no es necesario.

La existencia del órgano desconcentrado en comento es importante porque permite que las funciones esenciales de la PGR sean realizadas por personal designado al cargo previamente calificado por sus conocimientos y aptitudes; cuestión trascendente si consideramos que ello es un mandato constitucional. El artículo 123, apartado B, fracción VII, dispone que "entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes...".

Podemos apreciar que los órganos administrativos que integran la forma de organización administrativa desconcentrada cuentan con la misma base teórica; sin embargo, las normas jurídicas que rigen a cada uno no siempre son en un mismo sentido, varían. Por ejemplo, al SAT se le da el carácter de autoridad expresamente, a la PROFEPA no y tampoco al Instituto de Capacitación de la PGR.

El siguiente capítulo, el último, contiene aspectos generales, aspectos a favor y aspectos en contra de la desconcentración administrativa. También contiene un apartado en el que damos una propuesta sobre la desconcentración administrativa.

Capítulo cuarto

Aspectos relacionados con la desconcentración administrativa.

Aspectos generales

La desconcentración administrativa, puede presentarse cuando exista la necesidad de instaurar una Administración al servicio de una sociedad, y en la que ella se esperen, prestaciones que sean realizadas de manera eficiente y eficaz. Sobre dicha base se ha pretendido establecer una reestructuración interior de la Administración Pública, esperando que funcione mejor.¹⁷³

Una doctrina administrativa bien sistematizada, puede conseguir que la Administración sea ágil, eficaz, eficiente, preparada y con una profunda vocación de servicio y de compromiso social. Se puede afirmar que el éxito y progreso del Estado radica en la calidad y esfuerzo de su Administración. La Administración Pública es tema obligado para comprender al Estado. El derecho administrativo y constitucional, la Administración Pública y la política coinciden para integrar y entender al Estado; la problemática de cualquiera de ellos atañe al Estado al igual que las aportaciones lo perfeccionan y fortalecen; sólo unidos sirven para comprender mejor a lo estatal, coadyuvando en la medida de su especialidad a alcanzar fines propios y comunes.¹⁷⁴

Palomar Olmeda, Alberto. La organización administrativa: tendencia y situación actual. Comares, S.L. Granada, 1998. p. 43.

Aguirre Saldivar, Enrique. Los retos del Derecho Público en materia de federalismo (sobre la integración del derecho administrativo federal). I.L.J. Serie G: Estudios doctrinales, Núm. 187. U.N.A.M., México, 1997. pp. 69 y 70.

Es la Administración Pública, que opera en el ámbito del Poder Ejecutivo, mediante la que se cumplen materialmente los fines del Estado, tanto legales como políticos, es decir, plasmados o no en normas con el rango formal de ley.

El Estado mexicano cuenta con un sistema político presidencialista, en cada nueva Administración se experimentan diversos cambios, su estructura y funcionamiento presentan modificaciones de acuerdo a las actividades que se planean y a los objetivos que se pretenden lograr cada sexenio. Tal vez ello sea necesario y lo que no debe dejarse de hacer es legislar adecuadamente una Administración Pública, acorde a las necesidades reales tanto políticas, económicas y sociales.

Se puede lograr una buena Administración Pública si se cuenta con una estructura bien organizada de la misma; la desconcentración administrativa, puede servir como instrumento jurídico para conseguir los objetivos que se fije a sí, una Administración.

El propio Poder Ejecutivo será el que al impulsar la desconcentración administrativa se beneficie ganando prestigio por su eficacia y eficiencia en el despacho de sus asuntos; así como la sociedad la verá mejoras en los servicios públicos que recibe.

Aspectos positivos de la desconcentración administrativa

Los principios jurídicos en todo sistema de organización administrativa son la competencia y la jerarquía; la primera es el conjunto de atribuciones, cometidos, facultades y deberes que ejercen en forma

obligatoria los órganos estatales, por su parte la jerarquía es el vínculo piramidal de la interrelación que guardan los órganos administrativos, en relación de subordinación, coordinación y supraordinación. La Administración se organiza piramidalmente por vía de diferentes líneas que conducen a un mismo centro. Las líneas jerárquicas son la sucesión de distintos órganos de la Administración unidos por la identidad de materias, pero diferenciados por la competencia que tienen en esa materia. En razón de esa diferente competencia ocupan un grado jerárquico, que es la situación o posición de cada órgano en cada línea jerárquica. Con estos dos principios se responde al qué y al quién en la organización dinámica de la Administración.¹⁷⁵

La forma de organización administrativa desconcentrada, permite a los órganos de la Administración central, al llevarla a la práctica, poder cumplir de mejor manera y eficazmente los cometidos que les son encomendados mediante los diversos ordenamientos legales que los rigen; través de normas legales, se atribuyen facultades a órganos desconcentrados de un ente central, del que son subordinados jerárquicamente y con el cual mantienen un vínculo jurídico.

Con la desconcentración administrativa se descongestiona el centro administrativo y las autoridades superiores conservan poder jerárquico sobre los órganos desconcentrados. Esta forma de organización administrativa acerca la administración a los administrados.

Al desconcentrar se debe tener presente el equilibrio entre la unidad y la diversidad, entre los asuntos comunes y los particulares; de ahí que el proceso centralizador siga sólo materias sustanciales de importancia común nacional, que por cierto son muchas y seguirán siendo más. Un

¹⁷⁵ Dromi, Roberto. Op. Cit. p. 522.

país en el complejo mundo económico, político y cultural de nuestro tiempo, no puede subsistir si no maneja unilateralmente su economía, sus aranceles, su moneda, su banca central y sus grandes magnitudes económicas de consumo y ahorro interno, de recursos privados y públicos para la inversión, de decisiones fundamentales industriales o de infraestructura. Sin forzar las cosas artificialmente un país no podrá subsistir si no conserva o recupera las posibilidades de marcar las grandes e importantes decisiones nacionales en el gobierno federal.¹⁷⁶

Consideramos como aspecto positivo de la desconcentración administrativa el que ésta ayuda a que la Administración Pública centralizada mantenga las riendas de determinadas materias e igual ayuda a que la centralización sea más dinámica, a que no se vea saturada de facultades que le impidan cumplir eficiente y eficazmente la función administrativa.

La desconcentración administrativa al dejar que la Administración se desarrolle cerca de los administrados los beneficia de manera directa en cuanto a servicios públicos, logrando que los ciudadanos manifiesten sus inquietudes respecto de la Administración del Estado, lo que implica que crezca en cierto modo la participación ciudadana.

La desconcentración administrativa, permite a los altos niveles, cuya función esencial no es el efectuar trámites o firmar, abocarse con mayor intensidad, por eliminación de trámites o firmas, al estudio de los problemas, a la proposición de soluciones y a controlar la ejecución de las mismas, es decir, sus funciones de planeación, coordinación y control pueden ser mejor cumplidas al disminuir el exceso de trabajo operativo.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Siwek-Pouydesseau, Jeanne y otros. Op. cit. p. 244.

¹⁷⁷ Ibidem. p. 358.

Además, con ella puede evitarse que un órgano centralizado crezca a tal grado que sea demasiado complejo. Por otra parte se puede disminuir la excesiva concentración de la población en la capital y a la vez favorecer la derrama económica al interior del país.

Como podemos observar, la desconcentración administrativa cuenta con diversos puntos positivos. Como ejemplo podemos citar el que "la Administración Pública desconcentrada del Distrito Federal está permitiendo a las autoridades correspondientes ofrecer mejores servicios con mayor eficacia y eficiencia para los administrados, evitándoles pérdida de tiempo que son horas de trabajo, salario, etc., por lo cual esta forma de organización pública debe incrementarse al máximo, ya que por otra parte requiere el mínimo de recursos para realizarla, comparándola con las versiones que se utilizan para establecer una empresa paraestatal."¹⁷⁸

Aspectos negativos de la desconcentración administrativa

El ideal es que la desconcentración administrativa contribuya a que la Administración Pública sea eficaz y eficiente y si sólo se da por una cuestión política, que nada tenga que ver con lograr una Administración eficiente, puede quedar a un lado el objetivo principal que con la referida forma de organización administrativa se busca.

No debe excederse la Administración Pública en el uso de la desconcentración administrativa como forma de organización administrativa; porque paradójicamente en la misma medida que se produzca un crecimiento desmedido del aparato administrativo, se puede

Galindo Camacho, Miguel. Op. cit. p. 221.

llegar a reducir paulatinamente la eficacia de la gestión al crecer la descoordinación, el solapamiento de funciones, la burocratización -en el sentido peyorativo de la palabra- etc.¹⁷⁹ Lo que debe hacerse es usar dicha institución administrativa sólo cuando sea necesario; es decir, cuando se considere que cierta materia deba ser tratada en forma especial por motivo de la eficacia y la eficiencia de la Administración.

Si no se cuenta con una coordinación adecuada de las acciones de un órgano administrativo desconcentrado con el órgano central del cual es subordinado, claramente delimitada por la ley, se puede causar el detrimento de la actuación de la Administración del Estado.

Balance respecto de las ventajas y desventajas que ofrece la desconcentración administrativa

Entre los diferentes órganos de la Administración Pública, cualquiera que sea su grado jerárquico, debe existir perfecta coordinación para que se optimice el prestigio y dignidad de la misma.

La forma de organización administrativa desconcentrada, ayuda a una mejor gestión del sector público de modo que puede ser fuente de numerosas ventajas: reducción de costos, mayor eficacia de los órganos administrativos en la producción y suministro de bienes y servicios, elaboración de presupuestos más realistas, mejora de la definición y puesta en práctica de las políticas y creación de un entorno más favorable para el sector privado.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Palomar Olmeda, Alberto. Op. cit. p. 9.

¹⁸⁰ Osborne, D y Gaebler, T. Citados por Palomar Olmeda, Alberto. Op. Cit. p. 20.

Administrativamente, las ventajas que permite la desconcentración, son dar claridad respecto a quien debe tomar una decisión en particular; la adopción de decisiones rápidas; así como la generación de actitudes positivas de democracia y justicia de la Administración. Como desventajas se tiene que como se delega la autoridad, el control de la Administración puede verse afectado.¹⁸¹

La desconcentración administrativa necesariamente repercute en lo político, económico y social. Facilita el crecimiento positivo de la Administración puesto que se prestan bienes y servicios no sólo en la capital del país, lugar donde se encuentran asentados los Poderes de la Unión, entre ellos el Poder Ejecutivo; también ayuda a descongestionar la Administración central, al atribuir facultades específicas a órganos administrativos que dependen del mismo Poder central, pero que se localizan en cualquier parte del territorio nacional, no únicamente en el Distrito Federal.

La Administración Pública debe ser flexible y debe adaptarse fácilmente a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna. Mantener una estructura rígida puede entorpecer la marcha administrativa que debe ser siempre expedita, eficaz y adaptable a las circunstancias así como ser útil a los administrados; por ello, se debe permitir al órgano desconcentrado, resolver libremente los asuntos de su competencia. El Estado no puede o no debe soltar en forma total las amarras que atan a una institución del Poder central; pero puede facilitar su desenvolvimiento dándole una relativa libertad de acción y de unidad frente a los problemas que le corresponden; de tal manera, al habilitar la acción de órganos desconcentrados en el campo de la centralización administrativa, además de descongestionar el Poder central, se puede

¹⁸¹ Arguelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. Op. cit. p. 27.

seguir de cerca su acción, y lograr determinadas ventajas como la rapidez, economía y responsabilidad, que siempre encuentran obstáculo en una férrea jerarquía administrativa.¹⁸²

Propuesta sobre la desconcentración administrativa

En el Poder Ejecutivo de la Unión se desarrolla la Administración Pública federal, ésta tiene su fundamento en la Constitución Política mexicana, está regida por la LOAPF y por los demás ordenamientos legales que le son aplicables; en ella ha de prevalecer el principio de legalidad; al derecho administrativo también se le debe reconocer como un instrumento indispensable para entender al Estado, su funcionamiento y sus fines, puesto que ha contribuido a la construcción de un Administración Pública ordenada.

La Administración Pública por la complejidad que la caracteriza, no ha podido verificar cambios en su interior, que traigan grandes beneficios al país, en periodos cortos de tiempo; más bien su reestructuración cuando se ha visto la necesidad de llevarla a cabo, se ha realizado de manera paulatina.

La desconcentración administrativa como forma de organización de la Administración Pública resulta una técnica administrativa útil para conseguir que la función administrativa sea realizada de manera eficaz y eficiente.

⁸² Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pp. 550 y 551.

Aunque en la actualidad podemos ver que existen varios órganos desconcentrados de dependencias administrativas, su incursión en la Administración Pública mexicana no fue de manera inmediata.

Invariablemente, el Ejecutivo Federal en el PND de cada sexenio, presenta los objetivos que rigen la actuación de la Administración Pública Federal. Tales objetivos se logran mediante políticas públicas⁷, que son de acuerdo con el documento aludido, el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción, a través de las cuales la comunidad organizada como Estado, debe hacer frente a desafíos y problemas que se consideren de naturaleza pública. Cabe señalar que los programas de la Administración Pública Federal deben basarse en el PND y éste a su vez en el art. 26 constitucional, en la Ley de Planeación y en los artículos relativos de la LOAPF); y creemos que si en los mismos se explota el valor que tiene la desconcentración administrativa se podrá mejorar la capacidad de respuesta para atender oportuna y eficazmente las necesidades de la sociedad.

En el PND⁸ se mencionan varios propósitos del Ejecutivo Federal para el periodo 2001-2006, entre ellos se encuentra lograr un auténtico federalismo; se señala que por décadas en el país imperó un centralismo absorbente, un federalismo simulado que concentraba de manera excesiva el poder y una participación ciudadana acotada, que es necesario fortalecer el federalismo para que la Federación se fortalezca mediante un sano desarrollo regional.

Diario Oficial del 30 de mayo de 2001. Segunda sección. p. 34.
Ibid. pp. 31, 106, 111 y 115.

El federalismo se ha dicho, no ha operado debidamente en nuestro país; de acuerdo con datos contenidos en el PND* de este sexenio, hay notables desigualdades regionales en los más de 2000 Municipios en que se divide el país que obligan a plantear nuevas estrategias respecto de la instrumentación de políticas nacionales de desconcentración económica, demográfica, y creemos que por lo tanto es factible la utilización de la desconcentración administrativa.

Con la desconcentración administrativa el Poder central se puede distribuir regionalmente al trasladar a órganos desconcentrados de dependencias de la Administración centralizada facultades de decisión y ejecución sobre alguna materia, lo que contribuye para alcanzar el federalismo así como un mejor desempeño de la misma Administración del Estado.

En el PND** se encuentran establecidas unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional a las que se les ha denominado mesorregiones y que se integran con varias Entidades Federativas. Son cinco y cada una se integra de la siguiente manera:

- Sur-Sureste: Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz y Puebla.
- Centro-Occidente: Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Oaxaca, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí.
- Centro: Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Estado de México.

Ibid. p. 14.

Ibid. p. 5.

- Noreste: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango.
- Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Recordemos que en el artículo 17 de la LOAPF se alude a un ámbito territorial determinado. Consideramos que se pueden tomar como base a dichas mesorregiones para establecer en ellas cuando se lleve a cabo la desconcentración administrativa, órganos desconcentrados de dependencias de la Administración centralizada, que deban ejercer facultades específicas, cerca del lugar de residencia de los administrados; aunque también se podría tomar en cuenta la división territorial contenida en la Constitución Federal.

Por otra parte, la doctrina y la ley dividen a la Administración Pública Federal en dos clases: centralizada y paraestatal. En la Administración Pública federal centralizada se origina y opera la organización administrativa desconcentrada, misma que como técnica administrativa no es exclusiva de aquélla; creemos que como el principio de legalidad rige la Administración Pública, y la doctrina es más clara que la ley en cuanto a desconcentración administrativa, para que en ambas se observe el mismo nivel teórico es necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; no sin antes reformar el artículo constitucional correspondiente.

Primero tendría que reformarse el artículo 90 constitucional o podrían reformarse conjuntamente éste y la LOAPF.

El artículo mencionado dispone: "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 entidades federativas y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". (párrafo primero) "Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." (segundo párrafo)

Sugerimos que el precepto constitucional referido, en su párrafo primero exprese que: "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; que establecerá las bases para crear órganos desconcentrados de tales dependencias; y que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación." El texto del segundo párrafo debería mencionar que: "Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado; así como las relaciones que mantengan los órganos desconcentrados con el Ejecutivo Federal y con las Secretarías de Estado."

La LOAPF, en su artículo 1° (párrafo primero), expresa textualmente: "La presente ley establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal".

Sugerimos que en una reforma al ordenamiento referido, en su artículo primero, se mencione expresamente a la forma de organización administrativa desconcentrada, quedando el párrafo primero de dicho artículo de la siguiente manera: "La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal; la misma se desarrollará a través de las formas de

rganización administrativa centralizada, desconcentrada y escentralizada".

En el segundo párrafo del artículo referido se expresa que: "La residencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos dministrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la dministración Pública Centralizada". Sugerimos que se modifique dicho párrafo y en él se mencione la existencia de órganos desconcentrados; y uesto que no existe un solo Departamento Administrativo, las voces Departamentos Administrativos" se eliminen.

En la legislación administrativa se establecieron las bases y el cance de la forma de organización desconcentrada; si bien no se ucuenta en la LOAPF vigente un apartado que la regule, que le sea ropio, sino sólo un artículo; de ella se tiene un marco jurídico aunque isperso en diversos ordenamientos legales, como Reglamentos Interiores e Secretarías de Estado y leyes que crean órganos desconcentrados.

Finalmente, queremos manifestar nuestra confianza en que la esconcentración administrativa, puede contribuir a una mejora real en la uidad de la Administración Pública.

CONCLUSIONES

1. - Un tema de estudio en el derecho administrativo es la desconcentración administrativa como forma de organización administrativa; la razón de su existencia es lograr una Administración que se caracterice por su eficacia y eficiencia, y permitir cumplir los fines del Estado en cuanto a prestación de servicios públicos y despacho de los asuntos públicos se refiere. Fundada en la ley, cuenta con elementos propios que permiten distinguirla de otras instituciones jurídicas administrativas.
2. - Si bien la desconcentración implica una delegación de facultades, difiere de la delegación de facultades regulada por el artículo 16 de la LOAPF. La desconcentración administrativa encuentra su fundamento legal en el artículo 17 de la ley mencionada y consiste en el traslado, establecido por un ordenamiento legal, de determinada competencia de un órgano central a un órgano administrativo calificado como desconcentrado.
3. - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, marca la pauta de la organización administrativa del Estado; pero en el texto del mismo se omite citar textualmente a la desconcentración administrativa. También en la Ley Reglamentaria del artículo 90 constitucional, en su artículo 17, no se hace mención expresa de la desconcentración administrativa; no obstante, se entiende que en la estructura orgánica de las Secretarías de Estado -y en la de los Departamentos Administrativos si éstos existieran-, que conforman la Administración central, pueden existir órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a la dependencia central que

pertenezcan y con facultades específicas de decisión en determinado ámbito territorial, mismas que les son atribuidas de manera exclusiva.

- La naturaleza jurídica de la desconcentración administrativa la coloca en el mismo rango de la centralización y la descentralización, como forma de organización administrativa; sin embargo, está ubicada en el campo de la Administración centralizada ya que se configura con órganos que mantienen una relación jerárquica de subordinación con respecto al órgano central del que reciben determinadas atribuciones.

- Los elementos que caracterizan a la desconcentración administrativa y que la distinguen de otras instituciones son:

- a) La desconcentración administrativa encuentra su razón de ser en una eficaz y eficiente Administración; su fundamento legal es el artículo 17 de la LOAPF; y las normas jurídicas que rigen su existencia pueden estar contenidas en una Ley o en un Reglamento.
- b) La forma de organización administrativa desconcentrada se encuentra ubicada en la Administración centralizada; opera a través de órganos administrativos que se encuentran subordinados a la entidad de la Administración Pública central de la que adquiere determinadas atribuciones.
- c) A dichos órganos se les atribuyen facultades específicas, de manera exclusiva; lo cual, disminuye la esfera competencial de las Secretarías de Estado.

d) La normatividad, planeación, coordinación y control permanecen centralizados; no ocurre lo mismo con las facultades de decisión y ejecución, objeto de la desconcentración, atribuidas al órgano desconcentrado.

e) Los órganos desconcentrados poseen autonomía técnica y operativa, pero no orgánica. No cuentan con personalidad jurídica (hay excepciones), por tal razón no cuentan con patrimonio (a menos que la ley establezca lo contrario) y no cuentan con autonomía presupuestal (si la ley no se la concede).

f) A algunos órganos desconcentrados, la ley les otorga el rango de autoridad, esto les permite, si es necesario, poder hacer cumplir sus decisiones.

3. - La forma de organización administrativa desconcentrada permite que el Poder central sea ejercido en todo el territorio nacional por órganos administrativos, a los que por medio de un acto legislativo, se les traslada determinada competencia de un órgano central; con esta institución del derecho administrativo operando en el sistema de la Administración Pública mexicana, se puede lograr que el Ejecutivo cumpla sus cometidos eficazmente y eficientemente, que haya una Administración óptima del Estado.

4. - Es importante contar con una doctrina bien sistematizada de la desconcentración administrativa, porque se deja la tarea de regular dicha forma de organización administrativa, a diversos instrumentos jurídicos; y éstos, deben contar con una base sólida que nos permita tener una regulación de dicha institución en forma uniforme y acertada.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE Saldívar, Enrique. Los retos del derecho público en materia de federalismo: hacia la integración del derecho administrativo federal. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1997.

ARGÜELLES, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio. Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas. Ed. Porrúa. México, 1994.

BERMEJO Vera, José y otros. Derecho administrativo. Parte especial. 4ª ed. Civitas ediciones, S.L. España, 1999.

CASTILLO Velasco, José María del. Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano. Ed. facsim. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994-9999.

COSCULLUELA Montaner, Luis. Manual de derecho administrativo; 10ª ed. Ed. Civitas. Madrid, 1999.

DOMÍNGUEZ Alcahud y Monge, Jesualdo y González Parás, José Natividad. Desconcentración, descentralización y división territorial. Ediciones I.N.A.P., serie praxis. N° 32. México, 1982.

DROMI, José Roberto. Derecho administrativo; 8ª ed. Editado por la fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Buenos Aires, 2000.

DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. 6ª ed. Española. Reimpresión para México, por Editorial planeta mexicana. México, D.F., 1992.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho administrativo. Mc. Graw-Hill/interamericana editores, S.A. de C.V. México, 1997.

FERRANDO, Ismael (h), Martínez, Patricia R. y otros. Manual de derecho administrativo. Ediciones Depalma. Argentina, Buenos Aires, 1996.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo; 40ª ed. Rev. y actualizada por Manuel Fraga. Ed. Porrúa. México, 2000.

GALINDO Camacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Ed. Porrúa, S.A. de C.V. México, 2000.

JÁMIZ Parral, Máximo N. Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2000.

JUTIÉRREZ y González, Ernesto. Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano. (Teoría del derecho administrativo y crítica a la forma en que se aplica ese derecho por múltiples funcionarios de los Estados Unidos Mexicanos) Ed. Porrúa, S.A. México, 1993.

JIMÉNEZ Castro, Wilburg. Administración Pública para el desarrollo integral. 2ª ed. Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

MÉNEZ Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. 4ª ed. Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho administrativo (biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos Vol. 3) Ed. Haria. México, 1999.

MORELL Ocaña, Luis. Curso de derecho administrativo. T. I. El derecho administrativo y sus fuentes. La organización administrativa y sus medios. Ed. Aranzadi, S.A. Navarra, España, 1996.

MORAVERA Toro, Jorge. Manual de derecho administrativo. 7ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1997.

LOMAR Olmeda, Alberto. La organización administrativa: tendencias y situación actual. Ed. Comares, S.L. España, Granada, 1998.

NETOJA Bauzá, Rolando. El derecho administrativo. Clasicismo y modernidad. Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1994.

NÚÑEZ, Emilio O. Historia de las constituciones mexicanas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie: A. Fuentes, b) Textos y estudios legislativos., Núm. 63. U.N.A.M., México, 1994.

OLIVERA Fourcade, Elsa. Derecho constitucional y administrativo mexicano. Ed. Porrúa. México, 1996.

OLIVERA García, Jorge y otros. Derecho público. 2ª ed. Teoría del Estado y de la Constitución. Derecho constitucional. Derecho administrativo. Ediciones ciudad Argentina. España, 1998.

OLIVERA Rojas, Andrés. Derecho administrativo (doctrina, legislación y jurisprudencia) 20ª Corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltrí. Ed. Porrúa, S.A. México, 1999.

OLIVERA-pouydesseau, Jeanne. et al. Desconcentración administrativa. Editado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.

OLIVERA Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Dirección a cargo de la U.A.E.M. México, 1997.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 132ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1990.

Martínez Morales, Rafael I. Legislación comentada de la administración pública federal. Oxford University Press. México, 1998.

ry Orgánica de la Administración Pública Federal. 5ª ed. Ediciones Luciana. México, 2001.

ry Federal de las Entidades Paraestatales. 5ª ed. Ediciones Luciana. México, 2001.

statuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. 2ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 2000.

ódigo civil para el Distrito Federal. Ed. Sista S.A. de C.V. México, D.F., 2000.

ry Orgánica de la Procuraduría General de la República. (D.O.F. 10/mayo/1996)

ry del Servicio de Administración Tributaria. (D.O.F. 04/enero/1999)

ry Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (D.O.F. 03/febrero/1939)

ry que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. (D.O.F. 1/diciembre/1946)

reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (D.O.F. 15/octubre/2000)

reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. (D.O.F. 22/marzo/2001)

reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (D.O.F. 15/junio/2001)

reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (D.O.F. 15/enero/1998)

reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. (D.O.F. 18/agosto/1993)

reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. (D.O.F. 23/junio/1939)

reglamento de Organización del Servicio de Administración Tributaria. (D.O.F. 15/octubre/2000)

JURISPRUDENCIA

ATORIDADES ADMINISTRATIVAS. COMPETENCIA DE LAS. PUEDE ESTABLECERSE TAMBIÉN EN UN ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II; Agosto de 1995. Tesis: VI.3º.6 A. Página: 472.

ATORIDADES, CREACIÓN DE. LOS ARTÍCULOS 4º. Y 10º DE LA LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, NO SON INCONSTITUCIONALES EN CUANTO LA REMITEN AL REGLAMENTO INTERIOR. Octava época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: III, primera Parte, Enero a Junio de 89. Tesis: XXXVIII/89. Página: 43. Genealogía: Informe 1988, Primera parte, Pleno; Informe 15, pág. 814. Informe 1989, Primera Parte, pleno, Tesis: 27, página: 592.

COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES SURGIDOS ENTRE UNA EMPRESA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO Y SUS TRABAJADORES. Novena época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Septiembre de 1999. Tesis: 2ª. /J. 105/99. Página: 106.

CONVENIO DE COORDINACIÓN POR EL QUE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS DELEGA FACULTADES A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, PARA EL CONTROL, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS QUE EXPIDAN BEBIDAS ALCOHÓLICAS. NO CONTIENE FACULTADES INDELEGABLES. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Marzo de 1998. Tesis: XIX. 1º. J/5. Página: 647.

FACULTAD REGLAMENTARIA. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO EXCEDE AL CREAR UNA AUTORIDAD, SI SE AJUSTA A LA LEY. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Noviembre de 1997. Tesis: P. CLII/97. Página: 76.

INSTITUTO DE CAPACITACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Abril de 1997. Tesis: 1.6º. A.7 A. Página: 246.

LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS. Quinta época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXXII. Página: 6716.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS. Sexta época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen: Quinta Parte, LXXVI. Página: 17.

PETRÓLEOS MEXICANOS. DADO SU CARÁCTER DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO, NO ES PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACIÓN POR LO QUE NO LE ES APLICABLE EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE AMPARO. Octava época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XV, Enero de 1995. Tesis: VI.2º. 192 A. Página: 282.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. NO EXCEDE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL AL CREAR A LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO Y DOTARLO DE FACULTADES COERCITIVAS. Octava época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XII, Diciembre de 1993. Tesis: 3º. LXVII/93. Página: 360.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. SUS NORMAS NO REBASAN NI CONTRAVIENEN A LAS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, AL CREAR LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE AUDITORÍA FISCAL. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Noviembre de 1997. Tesis: P. CLIV/97. Página: 80.

REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, SON INEFICACES PARA CONVERTIR EN ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LAS MISMAS A UNA PERSONA PÚBLICA. Octava época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XII, Octubre de 1993. Tesis: 3º. LVIII/93. Página: 137.

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. POR SU CARÁCTER DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO, NO ES PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACIÓN. Séptima época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen: 52 Tercera Parte. Página: 84. Genealogía: Informe 1973, Segunda Parte, Segunda Sala, Tesis: 22, página: 114.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE SU REGLAMENTO INTERIOR NO ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Novena época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: IX, Enero de 1999. Tesis: 2°. CLXIX/98. Página: 118.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS LE OTORGAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XII, Septiembre de 2000. Tesis: Página: XLIII/2000. Página: 44.

SUBSECRETARÍA DE INGRESOS. VALIDEZ DE SUS DETERMINACIONES. Séptima época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen: 47 Sexta Parte. Página: 55. Genealogía: Informe 1972, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página: 66.

VISITA DOMICILIARIA ORDENADA POR EL ADMINISTRADOR LOCAL DE AUDITORÍA FISCAL. ES LEGAL. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XI, Abril de 2000. Tesis: VII.2°. CT.22 A. Página: 1018.

REVISTAS JURÍDICAS

EMEX Lex. Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos. Núms. 99-100. México, D.F. septiembre-octubre de 1996.

DICCIONARIOS JURÍDICOS

OROMINAS, Joan. Breve diccionario etimológico de la lengua castellana. 3ª ed. Ed. Gredos. España, 1998.

OROMINAS, Joan y Pascual, José A. Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico. Vol. II. Ed. Gredos. España, 1991.

Diccionario enciclopédico éxito. Tomos 1, 2 y 4. Editados por Grafos S.A. España, Barcelona.

Gran Enciclopedia Larousse. T. 7. 3ª ed. Ed. Planeta. España, 1991.

INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Diccionario jurídico mexicano. Tomos I, II y III; 3ª ed. Editado por la Ed. Porrúa S.A., y por la U.N.A.M. México, 1999.

Nueva enciclopedia jurídica. T. XIX. Ed. Francisco Seix, S.A. España, Barcelona, 1989.

IBO Duran, Luis M. Diccionario de derecho: los conceptos del derecho positivo con sus variedades terminológicas en la América Hispana y con sus referencias a la sistemática del derecho civil, mercantil, constitucional, administrativo, fiscal, laboral, penal, monetario y procesales. Ed. Bosch. Barcelona, 1987.

OTROS DOCUMENTOS

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. (D.O.F. 30/mayo/2001)

DIRECCIONES ELÉCTRONICAS

[tp://www.shcp.gob.mx/index01.html](http://www.shcp.gob.mx/index01.html)

[tp://www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

[tp://www.profepa.gob.mx](http://www.profepa.gob.mx)

[tp://www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)