



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"LA EFICACIA DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES
PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANA HEYDI RAMOS LÓPEZ



ASESOR: DRA. ROSA CARMEN RASCÓN GARCÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA,





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**"LA EFICACIA DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES PREVISTAS EN EL
ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

FEDERAL

"

ÍNDICE

INDICE DE ABREVIATURAS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES.....	5
1.1 ACUERDO.....	5
1.2 ATRIBUCIONES, FACULTADES, COMPETENCIA Y COMETIDOS.....	7
1.3 ADMINISTRACIÓN.....	11
1.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	14
1.5 COMISIÓN Y SUS DIFERENCIAS CON COMITÉ, CONSEJO Y CONCEJO....	16
1.6 COMISIONES ADMINISTRATIVAS.....	24
1.7 COORDINACIÓN.....	25
1.8 EFICIENCIA.....	27
1.9 EFICACIA.....	29
1.10 SECRETARIADO TÉCNICO.....	31
CAPITULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	36
2.1 CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	36
2.1.1. Centralización Administrativa.....	37
2.1.2. Desconcentración Administrativa.....	45
2.1.3. Descentralización Administrativa.....	49
2.2 INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	54
2.2.1 Administración Pública Federal	55
Centralizada.....	
2.2.2 Administración Pública Federal Paraestatal.....	69
2.3. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y SUS TITULARES.....	84
2.3.1 Definición.....	84
2.3.2. Las Secretarías de Estado dentro de la Administración Pública	84
Federal.....	
2.3.3. Fundamento Constitucional y legal.....	85
2.3.4. Estructura interna.....	87
2.3.5. Los Titulares y sus facultades.....	88
2.3.6. Control Legislativo.....	91
2.3.7 Prevención de conflictos de competencia entre Secretarías de Estado.....	95
CAPITULO III LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES.....	96
3.1. CONCEPTOS RELATIVOS A LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	96
3.1.1 Antecedentes.....	96
3.1.2. Definición.....	101
3.1.3. Naturaleza Jurídica.....	104
3.1.4. Régimen Jurídico.....	105
3.1.5. Objeto.....	108
3.1.6. Integración.....	112
3.1.7. Temporalidad.....	116
3.1.8. Dotación y aplicación de recursos.....	117
3.2 LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL FRENTE A LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.....	118
CAPITULO IV. LA EFICACIA DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES	124

EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	124
4.1. ESTUDIO DE CUATRO COMISIONES INTERSECRETARIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	124
4.1. 1 Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.....	124
4.1.1.1 Antecedentes.....	124
4.1.1.2 Objeto.....	125
4.1.1.3 Funciones.....	127
4.1.1.4 Integración.....	128
4.1.1.5 Derechos y obligaciones de los integrantes de la Comisión.....	130
4.1.1.6 Facultades del Presidente de la Comisión.....	130
4.1.1.7 Facultades del Secretario Técnico de la Comisión.....	131
4.1.1.8 Recursos de la Comisión.....	132
4.1.1.9 Sesiones de la Comisión.....	132
4.1.1.10 Resultados y observaciones.....	133
4.1.2 Comisión Intersecretarial de Política Industrial.....	136
4.1.2.1 Antecedentes.....	136
4.1.2.2 Objeto.....	137
4.1.2.3 Funciones.....	138
4.1.2.4 Integración.....	139
4.1.2.5 Derechos y obligaciones de los integrantes.....	140
4.1.2.6 Facultades del Presidente.....	141
4.1.2.7 Facultades del Secretario Técnico.....	142
4.1.2.8 Recursos.....	142
4.1.2.9 Sesiones.....	143
4.1.2.10 Resultados y observaciones.....	144
4.1. 3 Comisión Intersecretarial del Plan Puebla-Panamá.....	145
4.1.3.1 Antecedentes.....	145
4.1.3.2 Objeto.....	146
4.1.3.3 Funciones.....	147
4.1.3.4 Integración.....	148
4.1.3.5 Derechos y Obligaciones de los integrantes.....	149
4.1.3.6 Facultades del Presidente.....	150
4.1.3.7 Facultades del Secretario Técnico.....	150
4.1.3.8 Recursos de la Comisión.....	151
4.1.3.9 Sesiones.....	151
4.1.3.10 Resultados y observaciones.....	152
4.1.4 Comisión Intersecretarial para la adopción y uso de la Clave Única de Registro de Población.....	153
4.1.4.1 Antecedentes.....	153
4.1.4.2 Objeto.....	154
4.1.4.3 Funciones.....	154
4.1.4.4 Integración.....	155
4.1.4.5 Derechos y obligaciones de los integrantes.....	156
4.1.4.6 Facultades del Presidente.....	156
4.1.4.7 Facultades del Secretario técnico.....	157
4.1.4.8 Recursos.....	157
4.1.4.9 Sesiones.....	157
4.1.4.10 Resultados y observaciones.....	157
4.1.5 Observaciones generales.....	159
4.2 ANÁLISIS SOBRE LA EFICACIA DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	162
4.2.1 Eficacia administrativa.....	162
4.2.2 Eficacia jurídica.....	164
4.3 PRINCIPALES COMISIONES INTERSECRETARIALES CREADAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	167

CONCLUSIONES	170
PROPUESTA	174
BIBLIOGRAFÍA	180

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CJEF	Consejo de la Judicatura del Ejecutivo Federal
CPEUM	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
IFAI	<i>Instituto Federal de Acceso a la Información</i>
INAH	<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>
INBA	<i>Instituto Nacional de las Bellas Artes</i>
LFTAIPG	<i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i>
LFEP	<i>Ley Federal de las Entidades Paraestatales</i>
LOAPF	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>
LOPGR	<i>Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República</i>
LPCGP	<i>Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Abrogada)</i>
LFPRH	<i>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</i>
ONU	<i>Organización de las Naciones Unidas</i>
PGR	<i>Procuraduría General de la República</i>
RLFTAIPG	<i>Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i>

RENAPO *Registro Nacional de Población*

SEDESOL *Secretaría de Desarrollo Social*

SHCP *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Poder Ejecutivo recae en una sola persona denominada Presidente de la República, el cual es formalmente el encargado de la función administrativa del Estado; sin embargo, este requiere para dar cumplimiento a todas y cada una de sus atribuciones, de una organización y estructura que lo auxilie para dar cumplimiento a su objetivo primordial que es lograr la satisfacción de necesidades para el bien común.

En este tenor el Ejecutivo Federal cuenta con órganos administrativos que lo auxilian, entre los que se encuentran las Comisiones Intersecretariales.

Si bien, estas Comisiones Intersecretariales tienen un fundamento legal para su creación, lo cierto es que es un tema poco atendido por los diversos estudiosos en la materia, e incluso sólo hacen alusión a que son órganos intermedios o especiales de la Administración Pública Federal, sin hacerse un estudio a fondo de las mismas.

Principalmente en las dos últimas administraciones, el Ejecutivo Federal ha hecho mayor uso de esta facultad, aumentando así el número de Comisiones Intersecretariales existentes, la importancia de cada comisión varía con el momento o tipo de actividad.

Asimismo, ante la nueva visión administrativa en la que se destacan objetivos rectores como lo es la racionalización de los recursos y la disminución del burocratismo innecesario; las Comisiones Intersecretariales cobran vital importancia, no sólo como una facultad que tiene el Ejecutivo Federal, sino más aún, como un instrumento eficaz que tienen las Secretarías de Estado para la coordinación de acciones dirigidas a la solución de un asunto o negocio determinado y que contribuyen en gran medida al cumplimiento de esos objetivos.

Por anterior, considero importante realizar el presente trabajo, cuyo objetivo es analizar la figura de la Comisiones Intersecretariales y la eficacia de las mismas.

Para lo cual, iniciaré con un primer capítulo de conceptos generales, el objetivo es permitir una mejor comprensión y precisión de conceptos que se manejarán en el transcurso del estudio.

En un segundo capítulo proseguiré con el estudio general de la Administración Pública Federal, donde se destaca la integración de la Administración Pública Federal de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como un análisis más detallado de las Secretarías de Estado, ya que estas últimas son los principales sujetos en la integración de las Comisiones Intersecretariales.

En un tercer capítulo realizaré el análisis sobre las Comisiones Intersecretariales previstas en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se destaca entre otros aspectos, su naturaleza jurídica, su objeto, concepto, su régimen jurídico y su integración; asimismo, y ante la importancia que en nuestro país tiene la materia de transparencia y acceso a la información, se ubicará a las Comisiones Intersecretariales en dicha materia y sus obligaciones correspondientes.

En un cuarto y último capítulo, analizaré cuatro Comisiones Intersecretariales, cuya importancia y características particulares apoyarán en el análisis y conclusiones del presente trabajo, de igual forma se realiza un listado de las principales Comisiones Intersecretariales creadas en la Administración Pública Federal y se finalizará con el análisis sobre la eficacia de las mismas.

CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES

Con el propósito de comprender de una forma más clara el estudio de las Comisiones Intersecretariales, se desarrollan a continuación los siguientes conceptos generales:

1.1. ACUERDO

La palabra “Acuerdo” puede conceptuarse desde distintos puntos de vista:

- Como un **convenio** entre dos o más partes.
- Como una **resolución** premeditada de una sola persona o de varias.
- Como una **conformidad**, unánime. Estar, ponerse de acuerdo.

“En México la doctrina alude al acuerdo administrativo en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste.”¹

En este tenor, a continuación presento los siguientes conceptos de Acuerdo:

“En sentido estricto: es el acto mediante el cual el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a su **consideración**.”²

“Es una **resolución** unilateral. Decisión de carácter ejecutivo, unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.”³

“**Orden** dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.”⁴

“**Resolución** que se toma en tribunales, comunidades o juntas. Resolución premeditada de una sola persona; pacto, convenio,

¹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM-III, I A-B, Porrúa, México, 2002, p.139

² Diccionario Jurídico Mexicano A-CH, 2ª, UNAM-III, Porrúa, México, 1987, p. 92

³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso, 24ª edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 217.

⁴ MARTÍNEZ MORALES Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos, 5ª edición, Oxford, México, 2004, p.

tratado, deliberación que concluye acerca de un determinado planteamiento.”⁵

“**Resolución** tomada por unanimidad ó por mayoría de votos sobre cualquier asunto por tribunales, corporaciones ó juntas.”⁶

“Sentencias, fallos, mandatos judiciales y decretos, **resoluciones**, órdenes y disposiciones gubernativas emanadas del poder supremo.”⁷

“Semánticamente es **coincidir** dos o más personas en un tratamiento o interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión.”⁸

“También puede significar una resolución tomada en común por varios individuos.”⁹

“Reunión de una autoridad gubernativa con uno o algunos de sus inmediatos colaboradores o subalternos para tomar conjuntamente **decisiones** sobre asuntos determinados.”¹⁰

De lo anterior puedo concluir que el Acuerdo es una resolución de carácter unilateral, dictada por un superior jerárquico de conformidad con una decisión tomada individual o colegiadamente sobre un asunto determinado.

⁵ Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Vol. 3, Rafael Martínez Morales, 2ª Edición, Oxford, México, 2000, p. 6

⁶ Enciclopedia Universal Ilustrada, Europeo-Americana, Tomo I, Espasa- CALPE. S.A., Madrid, 1975 p.635

⁷ Ídem

⁸ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit, p. 326

⁹ Ídem

¹⁰ Diccionario de la Lengua Española, Tomo I, 21ª edición, Real Academia Española, Madrid, 1992, p. 36

1.2. ATRIBUCIONES, FACULTADES, COMPETENCIA Y COMETIDOS

Atribuciones

De manera general se puede señalar que atribución es la “acción de atribuir, señalar o asignar una cosa a alguno como de su competencia.”¹¹

Autores tales como Gabino Fraga, Rafael Martínez Morales, Humberto Delgadillo, entre otros, coinciden en señalar que las atribuciones son tareas del Estado que se deben cumplir para la realización de sus fines:

“Las atribuciones son las tareas asignadas al Estado para la realización de sus fines.”¹²

“Son las tareas que el Estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etcétera.”¹³

“Las atribuciones son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano.”¹⁴

Facultades

En términos generales el concepto facultad es la “Aptitud, potencia física o moral. El poder, derecho para hacer alguna cosa.”¹⁵

En el ámbito del Derecho Administrativo la facultad se conceptúa de la siguiente manera:

¹¹ Diccionarios Jurídicos Temáticos, Op. cit., p.17

¹² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 44ª edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 4

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p. 40

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I, 2ª edición, Ed. Limusa, México, 2000, p. 38

¹⁵ Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 994

“La posibilidad legal que se concede al funcionario público como persona física para actuar de conformidad con la competencia del órgano al cual pertenece. Es la amplitud o legitimación que se concede a una **persona física** (funcionario o empleado público) para actuar según la competencia del órgano, por cuenta del cual exterioriza su voluntad. La facultad es pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal.”¹⁶

Competencia

“Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia, ae (competens,enti)* relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia.”¹⁷

“El sentido jurídico general alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos”.¹⁸

“Dentro de toda organización de la Administración Pública la competencia es considerada como uno de los principios fundamentales, por la cual un órgano administrativo tiene legalmente ciertas facultades para actuar. Este principio tiene un carácter funcional y limita la actividad de los órganos a las funciones que expresamente se le confieran.”¹⁹

“Es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido. El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente.”²⁰

¹⁶ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p.40

¹⁷ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Op. cit., p. 295

¹⁸ Ídem

¹⁹ FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal, La Nueva Estructura._2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 227.

²⁰ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p. 40

Delgadillo Gutiérrez señala que “La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo.”²¹

Finalmente Bielsa define a la competencia como “el conjunto de atribuciones de derecho público dadas por ley (en sentido lato) para realizar sus funciones.”²²

Cabe resaltar que en nuestro régimen jurídico y de acuerdo con la doctrina tradicional, la competencia puede clasificarse en razón de:

Territorio

En cuanto a razón de territorio, “es aquella que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial”²³, es decir, en un territorio determinado (Federal, Estatal y Municipal).”

Materia

“Este tipo de competencia es consecuencia de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa para determinados asuntos (fiscal, agrario, económico, entre otros).”²⁴

Grado

La competencia por grado “tiene relación con el principio de jerarquía, donde los asuntos administrativos se resolverán de manera escalonada, ya que los asuntos administrativos serán resueltos en un nivel de graduación escalonada, correspondiéndole a los órganos inferiores la distribución de decisión en primer grado para ciertos asuntos, y así sucesivamente en cada fase del proceso administrativo hasta llegar a los órganos superiores, a los que les corresponderá la decisión final.”²⁵

²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. cit., p. 79

²² BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo, 3ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1963, p. 240

²³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op cit., p. 104

²⁴ Ídem

²⁵ Íbidem, p. 105

Cometidos

Enrique Sayagués Laso define a los cometidos como “las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente.”²⁶

Este autor señala que la palabra “cometidos es más exacto que el de atribución, a pesar de que este último se encuentre prestigiado por autores de gran jerarquía.”²⁷

Asimismo, considera que los cometidos fundamentales del Estado en el ámbito administrativo son cuatro:

“Por **Cometidos esenciales**. Debemos entender aquellas tareas básicas que el Estado debe realizar para asegurar su subsistencia, por lo que no pueden ser efectuadas por los particulares: defensa, relaciones exteriores y policía.”²⁸

“Los **Servicios públicos** son actividades que tienen por objeto la satisfacción de necesidades generales, de manera uniforme, regular y continua: justicia, distribución del agua, drenaje, pavimentación, correo, etc.”²⁹

“**Servicios sociales**. Tareas que realiza el poder público con el fin de mejorar la situación de los grupos sociales desfavorecidos, entre las que se encuentran: previsión social, asistencia, bienestar económico, etc.”³⁰

“Los **cometidos de actuación** en el campo de la actividad de los particulares. Tareas que no corresponden a la función pública, por ser propias de los particulares, pero que el estado realiza por

²⁶ BIELSA, Op. cit., p.39

²⁷ Cit pos. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. cit., p. 38. SAYAGUES LASO, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I.

²⁸ Íbidem, p. 39

²⁹ Ídem

³⁰ Ídem

razones de estrategia económica, como son las industriales y comerciales: producción de acero, bienes de capital, abasto, etc.”³¹

1.3. ADMINISTRACIÓN

La palabra **Administración** “proviene del latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término “administrar” esta compuesto por *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente “servir”, llevando implícito en su sentido que es una actividad que tiene el propósito de servir.”³²

La administración es considerada como una ciencia social compuesta por reglas, principios, técnicas y conocimientos generales con los que se busca coordinar recursos materiales, humanos y técnicos con el propósito de lograr una mejor satisfacción de sus objetivos. Lo anterior de acuerdo con lo expresado por los siguientes autores:

Jiménez Castro señala que la administración:

“Es la ciencia social compuesta de principios y técnicas cuya aplicación a conjuntos humanos promete establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no son fácil de lograr.”³³

En esta misma tesitura Gámiz Parral señala que la 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

³¹ Ídem

³² JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, 4ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 23

³³ Ibídem, p. 13

los insumos que los demás sistemas proporcionan obteniendo mayor eficacia y eficiencia en los logros de sus objetivos.”³⁴

Asimismo, la palabra administración se define como:

“El conjunto sistemático para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y operar un organismo social”³⁵; o bien, como “una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de un mecanismo de operación y a través del esfuerzo humano.”³⁶

Dentro de la doctrina administrativa la acepción es más amplia, ya que como indica Andrés Serra Rojas:

“...ésta puede entenderse en dos sentidos, en el sentido material traducida como la **actividad**, que no es más que el hecho de administrar un negocio, y el sentido **orgánico** que alude al órgano u órganos que ejercen esa actividad.”³⁷

La administración se divide en pública y privada, cuyas diferencias se establecen a continuación:

Por un lado, la administración privada se orienta principalmente:

“...a las actividades mercantiles, industriales y de prestación de servicios; tienen como finalidad esencial el obtener el mayor grado de utilidad respecto a los recursos empleados, los ingresos obtenidos y la diferencia correspondiente. La administración privada está expuesta a un grado muy reducido a protestas y presiones de carácter ciudadano sobre las actividades que realiza.”³⁸

³⁴GÁMIZ PARRAL Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, Serie: Doctrina Jurídica, No. 22, 3ª edición, UNAM - III, 2003, p.183

³⁵ Ibídem p. 182

³⁶ Ídem

³⁷ SERRA ROJAS, Op cit., p. 78 y 79

³⁸ GÁMIZ PARRAL, Op cit, p. 184

Por otro lado, la administración pública:

“...es el conjunto de organismos gubernamentales que coordina los recursos materiales, humanos y técnicos mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar. 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 objetivos y el cumplimiento de sus obligaciones.”³⁹

La diferencia entre la administración pública y la privada radica principalmente:

De acuerdo con Serra Rojas “las diferencias entre administración pública y la administración privada puede precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública sólo se justifica por los intereses generales que la ley confiere.”⁴⁰

Asimismo, Olivera Toro señala que: “En la administración pública el Estado tutela la actividad administrativa, conforme a la ley; en la administración privada la aptitud del Estado es sólo de fiscalización de la actividad particular para salvaguardar los intereses de la sociedad.”⁴¹

Dentro de las características de la administración pública que la hace diferenciar de la administración privada se encuentran las siguientes:

“Satisfacer el interés público, actuar en la consecución de causas de interés público, se señalan como fin y justificación de la administración pública y de su actividad”⁴²

³⁹ *Ibíd.*, p. 187

⁴⁰ SERRA ROJAS, *Op. cit.*, P. 116

⁴¹ OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho administrativo*, 7ª edición, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 29

⁴² MARTÍNEZ MORALES, *Op. cit.*, p. 50

Por último cabe destacar que: “El tamaño y la complejidad de las estructuras y procedimientos de la maquinaria pública y la diversidad de las actividades que la componen, dificulta la toma de decisiones y la coordinación entre sus diferentes partes. La participación múltiple de personas y grupos y el alto grado de interrelación e interdependencia que existe entre diversos factores que componen ese sector público. Existe también un mando múltiple ejercido por diferentes personas y grupos que toman el liderazgo y que actúan a través de funciones directas o indirectas en las decisiones legislativas o ejecutivas.”⁴³

El presente estudio se enfoca básicamente a lo que es la administración pública, cuya concepción más detallada se hace en el siguiente punto.

1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Serra Rojas establece que la Administración Pública esta conformada por:

“Un complejo orgánico y en una serie de entes públicos menores, encuadrados en el poder ejecutivo, dichos entes realizan funciones de índole legislativa, jurisdiccional y ejecutiva, funciones que constituyen la Administración Pública en sentido objetivo.”⁴⁴

Asimismo, la mayoría de los autores señalan o definen a la Administración Pública en dos vertientes de acuerdo a los **órganos** que la conforman y de conformidad con la **actividad** que realizan dichos órganos.

De acuerdo a los **órganos** de administración pública, diversos autores señalan lo siguiente:

Gabino Fraga señala a este aspecto desde un punto de vista formal y define a la Administración Pública como “el organismo público que

⁴³ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 32

⁴⁴ SERRA ROJAS, Op cit, p.81

ha recibido del poder político, la competencia y medios necesarios para la satisfacción de intereses generales.”⁴⁵

Olivera Toro lo define como un aspecto subjetivo, señalando que la Administración Pública “puede ser contemplada como estructura, como aparato, conjunto de órganos y dependencias, para desarrollar la actividad administrativa.”⁴⁶

Para Miguel Acosta Romero, la Administración Pública:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁴⁷

De acuerdo a la **actividad** que realizan los órganos de la Administración Pública, se señalan las siguientes definiciones:

Gabino Fraga señala a este aspecto desde un punto de vista material, definiéndola como “la actividad de este organismo considerando en sus problemas de gestión y de experiencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁴⁸

Por otro lado Olivera Toro, señala que desde un punto de vista objetivo la Administración Pública es “la actividad correspondiente a la función pública. Es la actividad del Estado que actúa en

⁴⁵ FRAGA Gabino, Op cit., p. 119

⁴⁶ OLIVERA TORO, Op cit., p. 23 y 25.

⁴⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso, 14ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 117.

⁴⁸ FRAGA Gabino, Op cit., p.119

determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de necesidades públicas, de manera inmediata.”⁴⁹

1.5. COMISIÓN Y SUS DIFERENCIAS CON COMITÉ, CONSEJO Y CONCEJO:

Comisión

“La palabra comisión proviene del latín *comissio-onis*; acción de cometer; orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o atienda algún negocio.”⁵⁰

“Orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o atienda en algún negocio; encargo que una persona da a otra para que haga una cosa; **conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto**”⁵¹

Asimismo se señala a la Comisión como:

“Orden competentemente autorizada que se da a uno para desempeñar algún encargo, llevar a efecto alguna determinación ó resolución superior, entender en algún negocio. Conjunto de individuos nombrados por un cuerpo, sociedad ó corporación, para entender en ciertos negocios, preparar un trabajo, examinar y dilucidar una cuestión, emitir dictamen acerca de ella, etc.”.⁵²

“Designación genérica de ciertos órganos colegiados compuestos por un número restringido de miembros y que colaboran para regular, temporal o accidentalmente en la función administrativa o jurisdiccional. La palabra comisión implica en la mayoría de los casos que la totalidad o parte de sus miembros son designados por

⁴⁹OLIVERA TORO, Op cit., p. 23 y 25.

⁵⁰Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 519

⁵¹Diccionario de Derecho Constitucional, UNAM-III, Coordinador Miguel Carbonell, Porrúa, México, 2002, p 59

⁵²Enciclopedia Universal Ilustrada, Op cit., p. 694

cuerpos o asambleas más vastos, de los cuales las comisiones son simples emanaciones, aunque estén jurídicamente separados de ellos.”⁵³

En nuestro sistema jurídico mexicano se tienen principalmente dos acepciones de la palabra Comisión: La de mandato o encargo, y la de **organismo formado por un conjunto de personas para una misión determinada.**

A partir de estas dos vertientes, se han creado distintas comisiones en nuestro país y su naturaleza depende de la materia para la cual fueron creadas:

- Comisiones legislativas,
- Comisiones administrativas,
- Comisiones mercantiles.

Para el desarrollo del presente trabajo la vertiente a estudiar es a la Comisión como organismo formado por un conjunto de personas para realizar una misión determinada, dentro del derecho administrativo, es decir, “comisiones administrativas”, cuya acepción se realizará más adelante.

Comité

“Etimológicamente la palabra Comité proviene del Inglés *committe* que significa **a través del.**”⁵⁴

De acuerdo con la Enciclopedia Universal ilustrada:

“La Revolución Francesa inventó esta palabra en 1789 y se empleó en vez de comisión. La voz es de origen Inglés y se dice que la han empleado especialmente los gobiernos liberales. La Asamblea Nacional de Francia se dividió en varios comités cuando ejerció plenos poderes dados por el sufragio de la nación. Los documentos

⁵³Diccionario Jurídico Economía, Sociología, Política, Ecología, Moreno Rodríguez Rogelio, Fondo Editorial de Derecho y Economía, 1998, p. 145

⁵⁴ Diccionario de la Lengua Española, Op cit., p. 519

que recibía la Asamblea eran remitidos para su examen a los distintos comités, los cuales no publicaban sus decisiones, pero podían emitir dictámenes y dar instrucciones a todos los ministerios.”⁵⁵

Asimismo, en la misma fuente se señala que:

“En España la palabra Comité no ha tomado oficialmente carta de naturaleza, usándose en su lugar la de Junta ó la de Comisión; solamente en el Real Decreto del 13 de octubre de 1905, creando el Instituto Superior de Agricultura, Industria y Comercio, se empleaba la palabra *Comité directivo*, organismo formado por los presidentes de las cuatro secciones en que se dividía dicho instituto y encargado de intervenir en todas las cuestiones del personal y del orden interior.”⁵⁶

Sin embargo, esta palabra con el tiempo ha tenido distintas interpretaciones:

Por un lado, la Real academia Española define al Comité como la comisión de personas encargadas para un asunto.”⁵⁷

Asimismo Serra Rojas señala que el Comité es: “Comisión conjunta de personas delegadas que van a realizar determinadas tareas.”⁵⁸

Con lo anterior se puede deducir que desde el origen esta palabra fue considerada como un sinónimo de Comisión.

Por otro lado, hay quienes señalan que el comité se distingue por ser sólo de carácter político:

⁵⁵ Enciclopedia Universal Ilustrada Op cit., p. 710

⁵⁶ Ídem

⁵⁷ Diccionario de la Lengua Española, Op cit. p. 519

⁵⁸ Diccionario de Ciencia Política, Tomo I, Serra Rojas Andrés, Mas actual Mexicana de Editores S.A de C.V., México 1997, p. 216

“Es el conjunto de personas encargadas por una corporación o autor para atender en algún asunto, la modalidad comité se emplea generalmente con un sentido político, referida a las estructuras que los partidos políticos tienen dentro de sus organismos.”⁵⁹

“Reunión de personas encargadas de la dirección de algunos trabajos que tienen un objeto político.”⁶⁰

“Pequeño número de miembros del partido, de posición destacada dentro de éste, que toma decisiones importantes en la acción política a seguir por el partido, bien sea en ejercicio del poder o en la oposición”⁶¹

Asimismo, se define como:

“La reunión de personas encargadas por autoridad del examen de ciertas materias.”⁶²

“Grupo de personas a las cuales se les designan ciertas funciones, a fin de que se lleven a cabo colegiadamente o en su capacidad corporativa.”⁶³

“Grupo de personas que se reúnen mediante un plan para discutir o tomar decisiones concernientes a un asunto particular.”⁶⁴

En México, si bien existen comités dentro de las estructuras de los Partidos Políticos legalmente constituidos (por ejemplo: Comité Nacional del Partido Revolucionario Institucional, Comité Estatal del Partido de Acción Nacional, entre otros), dentro de la Administración Pública Federal se han creado

⁵⁹ Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Manuel Osorio, 27ª ed, Heliasta, 1996, p. 195

⁶⁰ Enciclopedia Universal Ilustrada, Op cit., p. 710

⁶¹ Diccionario de Ciencia Política, Op. cit., p.216

⁶² Enciclopedia Universal Ilustrada, Op cit., p 711

⁶³ JIMÉNEZ CASTRO, Op cit., p. 14

⁶⁴ HICKS, Herbert G. Administración, 2ª edición, Ed. Compañía Editorial Continental, México 1989, p. 646

diversos Comités, sin que éstos tengan como último fin el de carácter político; tal es el caso de comités técnicos, especiales, de adquisiciones, entre otros.

No existe un criterio general que pueda determinar qué es un comité dentro de la Administración Pública Federal; sin embargo, de todo lo anterior se puede desprender que dentro de la Administración Pública Federal, la diferencia entre una comisión y un comité deriva de lo siguiente:

- La Comisión es general y los Comités son más específicos, es decir, una comisión se crea mediante una orden o facultad que se da por escrito para que ejecute algún asunto o negocio que puede incluso comprender de más de una materia; mientras que el comité es creado para examinar ciertos aspectos de una **materia específica**.
- La Comisión puede, de acuerdo a las facultades otorgadas, hacer lo conducente para cumplir o solucionar el asunto o negocio, es decir, tiene facultades de decisión para la solución de dicho asunto. Los comités sólo pueden **expedir dictámenes o asesorar** respecto de una materia determinada que ayudará a la solución de un asunto o para la toma de alguna decisión.

Incluso dentro de una comisión pueden crearse comités que atiendan algún asunto específico que ayude a la solución del negocio o asunto para lo cual fue creada la comisión.

Consejo

La palabra Consejo tiene de manera general dos vertientes: como advertencia u opinión, y como organismo destinado a informar, asesorar o aconsejar a una autoridad:

Etimológicamente, la palabra Consejo proviene del Latín “*consilium*. Parecer o dictamen que se da o toma para hacer o no hacer una cosa.”⁶⁵

⁶⁵Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 546

Asimismo, la palabra Consejo tiene las siguientes acepciones:

“Alto cuerpo consultivo que entiende en los negocios más graves e importantes del Estado.”⁶⁶

“Reunión de los ministros para tratar de los negocios de Estado. Lo preside el jefe del poder ejecutivo o el ministro designado por él para ser jefe del gabinete, con el nombre del presidente del Consejo de Ministro.”⁶⁷

“Dictamen, opinión, juicio, junta de personas que deliberan sobre algún asunto. Nombre de diversos tribunales superiores y órganos consultivos o ejecutivos de la Administración Pública. Acuerdo o resolución.”⁶⁸

“La corporación consultiva encargada de informar al gobierno sobre determinada materia o ramo de la administración pública.”⁶⁹

“Junta de personas que con determinadas funciones y responsabilidades actúan como cuerpo colegiado en la dirección de un ente público o privado. Parecer o dictamen que se da o se toma para hacer o no hacer una cosa.”⁷⁰

“Corporación consultiva encargada de informar al gobierno sobre determinada materia o ramo de la administración pública.”⁷¹

En algunas de las acepciones realizadas, se habla sobre la reunión de ministros para tratar los negocios más graves e importantes del Estado. En el caso de México, la Administración Pública Federal no cuenta con Ministros como tal, sino con Secretarías de Estado, quienes también se reúnen para

⁶⁶ Ídem

⁶⁷ Ídem

⁶⁸ Diccionario de Ciencias Jurídicas, Op. cit., p. 219

⁶⁹ Diccionario de Derecho Constitucional, Op. cit., p. 84

⁷⁰ Diccionario Jurídico, Economía, Op. cit., p. 166

⁷¹ Diccionario de Ciencia Política, Op. cit., p. 237

tratar asuntos importantes del Estado, tal es el caso regulado en los artículo 29 Constitucional y 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para efectos de suspensión de garantías, o bien, de conformidad con el artículo 7 de este último ordenamiento, para evaluar la política del gobierno federal. Sin embargo, en nuestra legislación estas reuniones no son consideradas como consejos.

De lo anterior se puede resumir, que las diferencias entre la comisión y el consejo deriva principalmente de lo siguiente:

- La Comisión es creada para la **solución o atención** de un asunto o negocio determinado encomendado por una autoridad, mientras el Consejo se crea sólo para **informar**, conferir y/o determinar lo que se debe hacer sobre determinada materia o ramo, sin que sea una decisión final en un asunto determinado, es decir, estos últimos sólo asesoran, son consultivos por lo que no son responsables de alcanzar los principales objetivos.

Concejo

La palabra Concejo proviene “del latín *concilium*. Ayuntamiento, casa y corporación municipales.”⁷²

“Son órganos colegiados integrados por vecinos del municipio nombrados por las legislaturas locales respectivas, para suplir a los miembros del ayuntamiento y sus funciones, solamente por el periodo que falte para determinar su mandato.”⁷³

Tomando en consideración lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el **Concejo** se crea cuando se declara la desaparición de ayuntamientos.

⁷² Diccionario de Derecho Administrativo, coord. Jorge Fernández Ruiz, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 54

⁷³ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Op. cit., p. 339

Artículo 115.

I...

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Asimismo, en el párrafo cuarto del artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el desempeño de los cargos concejiles serán de carácter obligatorio y gratuito:

Artículo 5.

...

En cuanto a los servicios públicos, sólo **podrán ser obligatorios**, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los **cargos concejiles** y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

De lo anterior podemos diferenciar al Concejo de la Comisión, en razón de que el primero es un órgano que se crea en términos constitucionales sólo ante la desaparición de ayuntamientos y cuya finalidad es que se concluya la administración, mientras que la Comisión es el conjunto de personas encargadas por una autoridad para entender algún asunto determinado sin limitar sus efectos o materias.

1.6. COMISIONES ADMINISTRATIVAS

La comisión como forma de organización administrativa se define de la siguiente manera:

“Es un conjunto de personas encargadas legalmente de realizar determinadas actividades que corresponden al Estado, asumiendo las diversas formas centralizadas, desconcentradas o descentralizadas.”⁷⁴

“Es una forma de organización, es decir, un conjunto de personas encargadas legalmente de realizar determinadas actividades que corresponden al Estado.”⁷⁵

“Es una entidad política que se sitúa dentro de la actividad general del Estado, con sus elementos peculiares, es decir: un régimen jurídico general, una actividad específica, personalidad jurídica y patrimonio propio.”⁷⁶

“En nuestro régimen la Comisión Administrativa es la denominación con la que se conoce al conjunto de personas que colaboran de modo temporal o permanente en el desempeño de determinadas tareas de tipo administrativo.”⁷⁷

El origen de las comisiones administrativas, se encuentran en el derecho anglosajón, y a pesar de que las tradiciones y las estructuras son distintas, nuestro régimen jurídico adoptó el término creando comisiones como por ejemplo la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Federal de Electricidad, entre otras.

⁷⁴ SERRA ROJAS, Op. cit, p. 797

⁷⁵ Ídem

⁷⁶ Ídem

⁷⁷ Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal, PINA Vera Rafael, Editorial_Porrúa, México, 1983, p. 160

1.7. COORDINACIÓN

Etimológicamente coordinación proviene del latín “*Coordinatio - onis* f. Acción y efecto de coordinar.”⁷⁸

Coordinar proviene del latín “*co, por cum, con, y ordinare*, ordenar. Disponer de cosas metódicamente. **Concertar medios**, esfuerzos etc., para una acción común.”⁷⁹

Asimismo, coordinar significa “establecer fórmulas que permitan la unidad de acción en una organización compleja.”⁸⁰

La coordinación en términos generales "consiste, en efecto, en hacer que la complejidad y la división alcancen unidad y una cierta simplificación. “⁸¹

Con relación a la administración la coordinación se define como:

“Proceso integrador que ajusta las diferentes partes de una empresa o institución para que funcionen armónicamente y sin fricciones”⁸²

“Una coordinación fundamental se alcanza a través de la planeación, es decir, los diferentes objetivos parciales, pueden ser coordinados precisamente mediante un plan, que tiene entre sus funciones más importantes la coordinación de objetivos, programas y acciones parciales, para evitar que en su ejecución puedan resultar contradictorios, sin una relación fundada o una definición precisa para las diversas instituciones en su ámbito respectivo de competencia.”⁸³

⁷⁸Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 564

⁷⁹Ídem

⁸⁰TIMSIT Gerard. Coordinación Administrativa, Seminario Franco-Mexicano, Ed. Complejo Editorial Mexicano, México, 1977, p. 336

⁸¹Ídem

⁸²JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 14

⁸³TIMSIT Gerard, Op. cit., p. 347 y 348

“Establecer mecanismos para integrar las actividades de los departamentos en un todo congruente y para vigilar la eficacia de dicha integración. Este proceso se le conoce como coordinación.”⁸⁴

Ramón Parada define la coordinación administrativa como:

“Función que pretende conjuntar diversas actividades en el logro de una misma finalidad evitando la reduplicación de esfuerzos y las acciones divergentes e incluso, contradictorias.”⁸⁵

Asimismo, la coordinación se define como:

“El Acuerdo o concierto de movimientos, organizaciones, procesos o etapas entre personas e instituciones; establecimiento de determinadas relaciones entre ellas y movilización de sus esfuerzos para resolver tal o cual tarea común.”⁸⁶

Cabe destacar que como uno de los principales aspectos de la coordinación como señala Serra Rojas, es que “las facultades de quien realiza la acción están limitadas a poner en armonía las actividades objeto de su acción. La coordinación no implica dirección.”⁸⁷

Lo anterior se fortalece con lo señalado por Jorge Etkin, en el sentido de que:

“La coordinación no es una jerarquía y el control no está centralizado, porque cada organización de la red puede tener el mismo poder y estar al mismo nivel de toma de decisiones. Los centros no son superiores o inferiores.”⁸⁸

De los argumentos anteriores se puede señalar que hay una importante diferencia entre la coordinación y la dirección, mientras que la coordinación no implica jerarquías entre las partes, la dirección se puede definir como la

⁸⁴ STONER JAMES A.F., Administración, 6ª. Edición, Ed. Prentice- Hall, México, 1996, p.345

⁸⁵ PARADA Ramón. Derecho Administrativo II: Organización y Empleo Público, 14ª edición, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y sociales S.A., Madrid, España, 2004, p. 68

⁸⁶ Diccionario de Ciencia Política, Op. cit., p. 262

⁸⁷ Ídem

⁸⁸ ETKIN Jorge, Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones: Acuerdos, dualidades y divergencias, Prentice Hall, Buenos Aires, Argentina, 2000, p. 357

“técnica para conducir las actividades de individuos dentro de un marco formal de actuaciones”,⁸⁹ es decir, en la dirección se habla de subordinación.

Finalmente, cabe destacar que dentro de la Administración Pública Federal la coordinación recae fundamentalmente en el Ejecutivo Federal, sin embargo, ante el incremento cada vez mayor de la carga de trabajo se requiere de mecanismos y canales específicos para una mejor coordinación durante la ejecución de acciones.”⁹⁰

1.8. EFICIENCIA

La eficiencia se puede definir desde diversos puntos de vista, a saber:

Etimológicamente la palabra eficiencia proviene del latín “*efficientia*. Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.”⁹¹

La eficiencia se define como:

“Aprovechamiento máximo, oportuno y racional de los recursos humanos, financieros y materiales, para lograr el cumplimiento del objeto social. Orienta las tácticas y el apoyo logístico.”⁹²

“Consiste en realizar las cosas de manera adecuada y con el mínimo consumo de tiempo y demás recursos necesarios.”⁹³

“Capacidad de reducir al mínimo los recursos usados para alcanzar los objetivos de la organización (hacer bien las cosas).”⁹⁴

“Se dice que se emplean los recursos eficientemente cuando ningún cambio en la manera en que los recursos se combinan podrían incrementar la producción de un tipo de bien sin disminuir la

⁸⁹ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p.15

⁹⁰ TINSIT GERARD, Op. cit., p. 337

⁹¹ Diccionario de la Lengua Española, Op cit., p.792

⁹² Ibídem, p. 423

⁹³ HICKS, Herbert G. Op. cit., , p. 647

⁹⁴ STONER JAMES A.F., Op. cit., p .9

producción del otro bien. La eficiencia significa obtener la máxima producción posible con los recursos disponibles.”⁹⁵

Asimismo, Jiménez Castro señala que la eficiencia es el “resultado de contar con medios humanos y materiales racionales y adecuados para alcanzar un objetivo y dar satisfacción a los individuos que intervienen en las labores.”⁹⁶

Desde un punto de vista del Derecho Administrativo la eficiencia se define de la siguiente manera:

Zorrilla Martínez señala que la eficiencia es:

“El primer objetivo de toda administración. El ciudadano, el contribuyente, ya no solamente reclaman que la administración sea legal, esto es que los actos de los órganos del Estado se justifiquen a la ley y no sean arbitrarios, sino exige que la administración sea eficiente, que tenga el mayor aprovechamiento de los recursos de que dispone para alcanzar objetivos.”⁹⁷

De igual manera, “la eficiencia administrativa puede definirse en términos de una doble relación entre los recursos empleados y el producto obtenido, por una parte, y el grado en que este producto coincide con el objetivo, por la otra.”⁹⁸

Es decir: “En la administración pública no basta con que se logre una buena relación cuantitativa entre los recursos empleados y el producto obtenido, si ese producto se desvía del objetivo. En tal caso habrá desperdicio y no aprovechamiento de recursos. Lo más frecuente es que haya una desviación del objetivo inicial, y mientras más grande sea esa desviación, menor será la eficiencia.”⁹⁹

⁹⁵ McEACHERN William A., Economía: una Introducción Contemporánea, 4ª edición, Ed. International Thomson Editores, México, 1998, p. 34

⁹⁶ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit, p.15

⁹⁷ ZORRILLA MARTÍNEZ. Pedro. La Administración Pública Federal, UNAM, México, 1972, p.71

⁹⁸ Ídem

⁹⁹ Ibídem, p. 72

1.9. EFICACIA

Etimológicamente la palabra eficacia proviene del latín “*efficacia*. Virtud, actividad, fuerza y poder para obrar.”¹⁰⁰

Asimismo, la palabra eficacia puede definirse desde un punto de vista administrativo como:

“Capacidad para determinar los objetivos apropiados (hacer lo que se debe de hacer).”¹⁰¹

“Es el cumplimiento del objetivo social y de las políticas establecidas con un fin determinado. Orienta a la estrategia.”¹⁰²

Jorge Etkin señala que “la eficacia se refiere al logro de metas concretas”¹⁰³

Desde el punto de vista jurídico la eficacia se define de la siguiente manera:

Ruiz Dueñas señala que existen diversos sentidos sobre la eficacia en las normas, a saber:

“Generalmente al suceso de que la norma en cuestión sea cumplida por su(s) destinatario(s) se le denomina eficacia. La norma es eficaz cuando es cumplida, esto es cuando su pretensión de cumplimiento es satisfecha.”¹⁰⁴

“También cabe hablar, y de hecho así se hace habitualmente, de eficacia de una norma en el sentido de que si la norma se ha incumplido entonces se aplica (se aplica la sanción o conjunto de remedios previstos para el caso de incumplimiento). En este sentido,

¹⁰⁰ Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 792

¹⁰¹ STONER Op. cit., p. 10.

¹⁰² JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 423

¹⁰³ ETKIN Jorge, Op. cit., p. 359.

¹⁰⁴ RUIZ DUEÑAS Jorge, Metodologías de Evaluación de la Empresa Pública: Eficacia y Eficiencia, UAM, México, 1990, p. 17

la norma es eficaz cuando, habiendo sido incumplida, es aplicada.”¹⁰⁵

“...los juristas utilizan también la idea de eficacia para designar las condiciones y los límites que determinan normativamente que una norma despliegue su obligatoriedad (que tenga que ser cumplida), esto es: las condiciones normativas de promulgación, publicidad, entrada en vigor y vigencia temporal, así como los límites normativos de la vigencia de la norma, tales como su derogación, desconocimiento o desuso; es decir, las condiciones y límites que las normas de reconocimiento, cambio y adjudicación de cada ordenamiento establecen para que los destinatarios y los órganos de aplicación puedan reconocer cuándo una norma es o no es obligatoria, debe o no debe ser cumplida o aplicada.”¹⁰⁶

“La eficacia se entiende como correspondencia efectiva entre la acción o estado de cosas que la norma prescribe hacer o alcanzar y la acción o estado de cosas que el sujeto de la norma realmente hace o alcanza”¹⁰⁷

“Introducir una nueva idea de eficacia, aparentemente vinculada a la de cumplimiento, que es la eficacia como aceptación. La aceptación designa un nuevo y distinto hecho (mucho más complejo que la mera conformidad) consiste en que la razón del sujeto para cumplir la norma es algún tipo de identificación con el juicio de valor o la decisión que la norma implica, es decir, su internación..”¹⁰⁸

¹⁰⁵ Ídem

¹⁰⁶Íbidem, p. 18

¹⁰⁷Íbidem, p 19

¹⁰⁸Ídem

La diferencia entre eficiencia y eficacia radica en lo siguiente:

“La eficiencia es la capacidad para hacer correctamente las cosas, es un concepto que se refiere a los insumos y productos. Por otra parte, la eficacia implica elegir las metas acertadas.”¹⁰⁹

“La administración también tiene que conseguir que se terminen las actividades; es decir, busca la eficacia. Cuando los administradores alcanzan las metas de sus organizaciones, decimos que son efectivos. Por lo tanto la eficiencia tiene que ver con los medios, y la eficacia con los fines.”¹¹⁰

“La eficiencia indica la realización de un efecto. La causa eficiente se llama así por esta razón. Muy “eficiente” es aquello que produce en plenitud el efecto esperado. Pero la “eficacia” indica más bien la relación que existe entre medios y fines. Muy “eficaz” es aquello que conviene y obra en perfecta adecuación al fin que se trata de alcanzar.”¹¹¹

1.10. SECRETARIADO TÉCNICO

En los libros y diccionarios consultados en la materia, no se prevé la definición de “secretariado técnico” o “secretario técnico”, de manera conjunta, por lo que se que define de manera separada, de la siguiente manera:

La palabra **secretariado** se define por la Real Academia Española como “Destino o cargo de secretario. **Carrera o profesión de secretario.** Oficina donde despacha el secretario. Cuerpo o conjunto de secretarios.”¹¹²

¹⁰⁹ STONER, Op. cit., p.10

¹¹⁰ ROBBINS, Stephen P. Administración Teoría y Práctica: 4ª edición, Ed. Prentice Hall, México, 1994, p. 6

¹¹¹ VELASCO IBARRA, Enrique y MARTÍNEZ CABAÑAS Gustavo, Administración Pública y Desarrollo, UNAM, 1970, p.127

¹¹² Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 1853

“El vocablo es mero sinónimo de palabras existentes y más expresivas como secretaría, cual cargo, destino y oficina de un secretario.”¹¹³

Ahora bien, por **Secretario, ria**. “Se entiende a la persona encargada de escribir la correspondencia, extender las actas, dar fe de los acuerdos y custodiar los documentos de una oficina, asamblea o corporación. Persona que por oficio público da fe de escritos y actos. Persona que está encargada de los asuntos y correspondencia no oficiales de una persona constituida en autoridad.”¹¹⁴

En cuanto al término Técnico-ca es la “persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte. Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte. Pericia o habilidad para usar de esos procedimientos y recursos. Habilidad para ejecutar cualquier cosa, o para conseguir algo.”¹¹⁵

De lo anterior, se puede definir de manera general que el secretariado técnico es la instancia de apoyo en aspectos técnicos para el funcionamiento del órgano u organismo determinado, tales como levantar actas de las sesiones, llevar el registro de los asuntos a tratar en sesiones, notificar acuerdos, llevar a cabo trámites administrativos, entre otros.

A pesar de que no se encontró una definición conjunta de secretariado técnico; en la práctica administrativa es utilizada principalmente en la integración de Gabinetes, Consejos, Comisiones y Comités.

Cabe destacar que en algunos instrumentos se le denomina secretaría ejecutiva y en otros secretaría técnica, pero sus funciones son de la misma naturaleza.

¹¹³ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Caballenas, 14ª ed., Ed. Helenista, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 45

¹¹⁴ Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 1853

¹¹⁵ Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 1950

Sin embargo, hay quienes nombran tanto a una secretaría técnica como a una secretaría ejecutiva, otorgándoles funciones de distintas naturaleza.

A fin de fortalecer lo anterior, se presenta los siguientes ejemplos:

Coordinación de vinculación de la UNAM

“La Secretaría Técnica, cuenta entre sus funciones principales:

- Ofrecer apoyo y soporte técnico a los programas y proyectos de vinculación establecidos por los subsistemas, coordinaciones, entidades académicas y/o dependencias universitarias.
- Promover estudios para la identificación de problemas y oportunidades estratégicas para el país y la Universidad.
- Proponer e implantar nuevas formas de organización para la vinculación y establecer criterios y reglas para la participación de la UNAM en ellas.
- Ofrecer apoyo administrativo y de conducción a grandes proyectos interdisciplinarios concertados entre varias entidades académicas y/o dependencias universitarias.
- Recabar información relativa a los proyectos de vinculación que realizan otras dependencias universitarias. ¹¹⁶

De los cuatro gabinetes creados en el seno de la Presidencia de la República en materia de: Seguridad Nacional, Desarrollo Social y Humano, Económico y Político¹¹⁷, cuentan con Secretarías Técnicas a excepción del Gabinete de seguridad pública, creado mediante acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el D.O.F. el 6 de enero de 2005, el cual cuenta con una secretaría ejecutiva, sin embargo, esta tiene la misma naturaleza:

¹¹⁶ Acuerdo de creación de la Coordinación de Vinculación de la Universidad Nacional Autónoma de México. www.dgelu.unam.mx/acuerdos/acu8.htm

¹¹⁷ Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el D.O.F. el 13 de diciembre de 2004.

Gabinete de seguridad pública

Artículo 6.

El Secretario Ejecutivo del Gabinete será responsable de llevar a cabo el registro y seguimiento de los acuerdos asumidos, el resguardo y conservación de información y documentos, la organización y apoyo documental de las sesiones y de temas u órdenes del día, y las demás acciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento del Gabinete de Seguridad Pública.

Para ejemplificar a quienes les dan una naturaleza distinta a la secretaría técnica y a la secretaría ejecutiva se tiene al Consejo de Seguridad Nacional, previsto en los artículos 12, 14 y 15 de la Ley de Seguridad Nacional publicada en el D.O.F el 31 de enero de 2005:

Consejo de Seguridad Nacional

Artículo 12.

...

*Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el **Secretario Ejecutivo** presidirá la reunión.*

*El Consejo contará con un **Secretario Técnico**, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.*

Artículo 14.

*El **Secretario Ejecutivo** tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.*

Artículo 15.

El **Secretario Técnico** del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. *Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;*
- II. *Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo;*
- III. *Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;*
- IV. *Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;*
- V. *Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos;*
- VI. *Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo;*
- VII. *Entregar en tiempo a la Comisión Bicamaral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;*
- VIII. *Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo;*
- IX. *Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas;*
- X. *Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo;*
- XI. *Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país;*
- XII. *Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo, y*
- XIII. *Las demás que señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores.*

CAPITULO II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

2.1 CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como resultado de estudios y análisis realizados por especialistas en la materia y en su afán por establecer un concepto de lo que es la Administración Pública, se han desarrollado diversos criterios de clasificación de la misma, sin embargo, en el presente trabajo sólo se hará referencia a cuatro de ellas:

De acuerdo a la actividad que se desarrolle.

Miguel Acosta Romero y Rafael Martínez Morales coinciden en señalar que de acuerdo con los criterios de la escuela francesa, la administración pública se clasifica en **Activa y Contenciosa**.

ACTIVA

Se refiere a aquellos entes de la Administración Pública que realizan actividades dentro de su ámbito de competencia, siempre dependiendo del Poder Ejecutivo y bajo un orden jurídico, es decir, los entes que producen y ejecutan actos **plenamente administrativos**.

Dentro de esta clasificación se encuentran las Comisiones Intersecretariales.

CONTENCIOSA

Se refiere a los entes del Poder Ejecutivo cuya competencia es únicamente la de dirimir controversias que se presentan entre los particulares y la propia administración pública, es decir, tribunales administrativos.

De acuerdo a la clasificación que da el artículo 90 Constitucional, la administración pública federal, se clasifica en Centralizada y Paraestatal.

“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será **centralizada y paraestatal** conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso,

que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación...”

Las Comisiones Intersecretariales se encuentran ubicadas en la administración pública federal centralizada.

De acuerdo a los entes que la conforman, la administración pública se clasifica en **órganos o dependencias y organismos o entidades**.

ÓRGANOS O DEPENDENCIAS

Atiende a los entes que dependen directamente del Ejecutivo Federal, es decir, a la administración pública centralizada. En esta clasificación se encuentran también las Comisiones Intersecretariales.

ORGANISMOS O ENTIDADES

Atiende a los entes que dependen indirectamente del Poder Ejecutivo, es decir, son los que integran la administración pública paraestatal.

De acuerdo a sus formas de organización la administración pública federal se clasifica en **Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada**.

Esta clasificación es la más identificada y analizada por la doctrina como formas de organización administrativa de nuestro régimen jurídico, por consiguiente considero de suma importancia su estudio con mayor detenimiento en los siguientes puntos.

2.1.1. Centralización Administrativa

La centralización administrativa, es aquella organización administrativa mediante la cual los órganos administrativos se encuentran estructurados a través de una relación jerárquica, es decir, es una estructura piramidal, en cuya cima se encuentra la autoridad suprema de la administración pública federal,

que es el Presidente de la República; de conformidad con el artículo 80 de la CPEUM, el cual se analizará más adelante.

Lo anterior se fortalece con lo establecido por los siguientes autores:

Serra Rojas señala que:

“Centralizar -dice Hauriou- significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado, es decir, del poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea una unidad política diplomática, legislativa, judicial, militar etc., esto es propiamente la centralización administrativa que tiene por objeto los poderes concernientes a la policía y a la atención de intereses generales de los habitantes y al cual se agrega seguramente una centralización social que se traduce en un aumento de la población urbana y en una intensificación de las relaciones sociales.”¹¹⁸

Gabino Fraga por su parte indica que:

“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en el que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.”¹¹⁹

Acosta Romero, por su parte define a la centralización administrativa como:

“La forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas.”¹²⁰

¹¹⁸ SERRA ROJAS, Op. cit., p. 518

¹¹⁹ FRAGA Gabino, Op. cit., p. 166

¹²⁰ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 126

Jiménez Castro, señala:

“Por centralización se entiende la concentración de autoridad en un nivel o ámbito jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar las decisiones más importantes.”¹²¹

Para Olivera Toro:

“Se entiende por centralización la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleve los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores. De tal suerte que 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 jerarquía administrativa.”¹²²

De lo anterior se desprenden las siguientes características de la centralización administrativa:

- Es una **forma de organización administrativa** del Poder Ejecutivo.
- Existe una **autoridad central** ejercida por una persona la cual concentra el poder para la toma de decisiones dentro del ámbito de su competencia.
- Para el ejercicio de sus funciones el poder supremo o autoridad central se apoya de **órganos o dependencias** que dependen

¹²¹ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 190

¹²² OLIVERA TORO, Op. cit., p.273

directamente de ésta para lograr la satisfacción de intereses colectivos.

- La relación entre la autoridad central y los órganos o dependencias es mediante una **relación jerárquica**, a través de una estructura piramidal en la que la autoridad central se encuentra en la cúspide de la misma.

Derivado de que la relación jerárquica es uno de los elementos fundamentales de la centralización administrativa, es necesario destacar que dentro ésta se derivan poderes que el superior jerárquico tiene sobre sus inferiores o subordinados y cuya finalidad es mantener orden, armonía, secuencia, eficacia, unidad de dicha administración, a saber:

- Poder de Decisión
- Poder de Mando
- Poder de Nombramiento
- Poder de Vigilancia
- Poder de Revisión
- Poder Disciplinario
- Poder para la Resolución de Conflictos de Competencia.

En el **Poder de Decisión**, el órgano superior o autoridad central puede tomar una decisión para producir efectos que crean, reconocen, confirman, modifican o extinguen derechos y obligaciones, o bien para cuestiones de mero trámite:

“Decidir es ejecutar un acto jurídico o material, para producir efectos que crean, reconocen, confirman, modifican o extinguen derechos y obligaciones, o simplemente se trata de atender servicios públicos que demanda la colectividad. Viene siendo la facultad que la ley o un reglamento confieren a un órgano de la administración pública, para dar orientación y sentido a las actividades encomendadas al

Poder Ejecutivo, de tal manera que esas decisiones parten de las ideas políticas, para hacerse realidad en la actuación administrativa, para atender los asuntos más complejos hasta las cuestiones de mero trámite.¹²³

“Es la facultad de resolución de los asuntos de la administración, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de Derecho. Está reducido a unos cuantos órganos con competencia para dictar sus resoluciones e imponer determinaciones.”¹²⁴

“El poder de decisión va desde dar orientación y sentido político a la actividad de la Administración Pública, hasta las cuestiones de mero trámite.”¹²⁵

En el **Poder de Mando** el superior jerárquico puede ordenar al inferior o subordinado, tanto la realización como el sentido de los actos administrativos, a fin de fijar lineamientos o interpretaciones de acuerdo con lo establecido en la propia ley:

“Consiste en la facultad de los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, a través de oficios, circulares, acuerdos, etc. Este poder se ejerce a fin de fijar los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de sus atribuciones.”¹²⁶

“Es la facultad de órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores; estas últimas, bien para dar interpretaciones a efecto de cumplir con la ley, o para dictar

¹²³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 147 y 148

¹²⁴ OLIVERA TORO, Op. cit., p. 275

¹²⁵ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 128

¹²⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. cit., p. 82 y 83

lineamientos en el ejercicio de sus funciones o también indicaciones para el buen servicio.”¹²⁷

En el **Poder de Nombramiento**, el superior jerárquico puede designar a los funcionarios o empleados de sus órganos inferiores de conformidad con la normatividad aplicable:

“El superior jerárquico puede evaluar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público.”¹²⁸

“La facultad de nombramiento, consiste en la concentración de la atribución de hacer las designaciones de los funcionarios o empleados de los órganos subordinados.”¹²⁹

En el **Poder de vigilancia**, el órgano superior puede realizar mediante controles, la inspección a los órganos inferiores para fiscalizar su actuación y por lo tanto verificar que ésta se realice con forme a Derecho:

“Consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilar material o jurídicamente, a los subalternos; cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas, con relación a los particulares.”¹³⁰

“Es una consecuencia de la relación de jerarquía, de tal suerte que los órganos superiores tienen la facultad de fiscalizar los actos de

¹²⁷ OLIVERA TORO, Op. cit., p. 275

¹²⁸ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p. 54 y 55

¹²⁹ OLIVERA TORO, Op. cit., p.275

¹³⁰ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 134

los inferiores a fin de garantizar el buen funcionamiento de los servicios administrativos.”¹³¹

En el **Poder de revisión**, el superior jerárquico esta facultado para revisar los actos realizados por los inferiores o subordinados con la finalidad de corregirlos, aprobarlos, suspenderlos, modificarlos o revocarlos, en tanto el acto no sea definitivo o a petición de los particulares de acuerdo a la legislación; lo anterior sin invadir el ámbito de competencia de los inferiores:

“Consiste en la facultad de los órganos superiores de suspender, modificar o revocar los actos realizados por el inferior. En esta facultad no existe sustitución de la competencia del inferior al superior, sino, respetando la competencia del inferior, el órgano superior ejercita una nueva competencia para verificar no sólo el procedimiento, sino la validez objetiva del acto.”¹³²

Cabe señalar que “el poder de revisión no es un medio de impugnación de los actos de autoridad que lesionen a los particulares, es mas bien, un instrumento de sana y eficaz administración.”¹³³

“Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y según establezca la legislación.”¹³⁴

En el **Poder disciplinario**, el superior jerárquico puede imponer sanciones a los inferiores o subordinados ante el incumplimiento de sus tareas asignadas

¹³¹ OLIVERA TORO, Op. cit., p. 275.

¹³² *Ibidem*, p. 276

¹³³ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 133

¹³⁴ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p. 55

derivadas del puesto que ocupa dentro de la Administración Pública Federal. Las sanciones atenderán a la gravedad del acto u omisión:

“Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas. Esas sanciones pueden ser, según su gravedad de la falta: amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.”¹³⁵

En nuestro país la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos constituye el ordenamiento jurídico que establece el poder disciplinario.

Por último en el **Poder para la resolución de conflictos de competencia**, es la facultad que tiene el superior jerárquico para conocer y resolver cualquier conflicto que se presente entre inferiores jerárquicos por razón de su competencia:

“Como entre los órganos inferiores pueden surgir conflictos de competencia, ya sea porque alguno se considere facultado para conocer de un asunto determinado que el otro estima que a él le corresponde, o bien, porque ninguno considere tener la atribución para conocerlo, corresponde al superior jerárquico conocer y resolver el conflicto.”¹³⁶

“Cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso concreto.”¹³⁷

¹³⁵ Ídem

¹³⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. cit., p. 83

¹³⁷ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p 55

Cabe destacar que para los casos de conflicto de competencia a nivel de Secretarías de Estado se estará a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; precepto que será analizado más adelante.

2.1.2. Desconcentración Administrativa

La desconcentración es considerada como una forma de organización administrativa mediante la cual los órganos superiores de la Administración Pública Federal centralizada delegan a sus subordinados la ejecución de determinadas competencias en materias específicas, con la finalidad de desahogar la excesiva acumulación de funciones de dichos órganos superiores.

Lo anterior se fortalece con lo señalado por los siguientes autores:

Para Faya Viesca, la desconcentración “consiste en confiar los poderes a los agentes locales del poder central, es decir, que en la desconcentración se tipifican los casos en que a un órgano subordinado jerárquicamente se le confiere ciertos poderes de la administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado control del órgano superior.”¹³⁸

Asimismo señala que la desconcentración “es primordialmente una técnica jurídica de organizar las dependencias centrales de la Administración Pública.”¹³⁹

Olivera Toro, por su parte señala que en la desconcentración:

“El Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a órganos que administra más o menos directamente, o sea que corresponden a su propia estructura estatal, que les están jerarquizados; es decir, no están alejados del poder central, y tienen como objeto descongestionar a los órganos centrales, en **materias específicas** para dar solución fluida y mejor a los asuntos

¹³⁸ FAYA VIESCA, Op. cit., p. 146

¹³⁹ Ibidem, p. 145

administrativos. La transferencia es sólo de ejecución. La competencia es del superior.”¹⁴⁰

Martínez Morales señala que en el derecho administrativo la desconcentración:

“Consiste en una forma de organización administrativa en que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.”¹⁴¹

“Entre las ventajas que se señalan en este tipo de órganos se encuentra el que se dedica a cuestiones técnicas de índole no políticas.”¹⁴²

“Según nuestro sistema administrativo, la desconcentración puede ser por materia o por territorio.”¹⁴³

Por lo tanto, la desconcentración es una “forma de organización administrativa referida a entes que realizan función administrativa y que gozan de cierta libertad de acción en el aspecto técnico, propio de alguna materia que es de la competencia del órgano central del cual dependen dichos entes.”¹⁴⁴

Asimismo, Wilburg Jiménez Castro señala que la desconcentración se define como:

“El modo de distribución de funciones administrativas a organismos encuadrados dentro de la administración y que **no están en la cúspide** de la jerarquía administrativa.”¹⁴⁵

¹⁴⁰ OLIVERA TORO, Op. cit., p. 283

¹⁴¹ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p. 132

¹⁴² Ídem

¹⁴³ Ídem

¹⁴⁴ Ibídem, p. 133

¹⁴⁵ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 15

Por último, Ruiz Massieu señala que:

“La desconcentración es una especie de organización administrativa no personificada mediante la cual una dependencia centralizada delega facultades de un órgano interior a fin de que conozca directamente de determinadas cuestiones, señalándose que las decisiones más importantes serán tomadas por la dependencia delegante.”¹⁴⁶

De lo anterior se pueden establecer las siguientes características de los órganos desconcentrados:

- Forman parte de la centralización administrativa.
- Se encuentra sujeto a la decisión directa e inmediata de su superior jerárquico.
- Cuentan con autonomía técnica, lo que significa que pueden resolver un problema que se presente con relación a su finalidad y para lo cual fue creado, sin embargo, se tiene que precisar que “sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político. El titular de cada dependencia puede modificar o revocar las resoluciones del órgano desconcentrado.”¹⁴⁷
- Se crean mediante instrumento de derecho público, es decir, los órganos desconcentrados pueden ser creados por ley, reglamento, o acuerdo del Ejecutivo Federal, o de los Secretarios de Estado.
- Su competencia es limitada a cierta materia o territorio, ya sea por que “se requiere atención esencial, por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad en su tratamiento.”¹⁴⁸

¹⁴⁶ RUÍZ MASSIEU, José Francisco. La Nueva Administración Pública Mexicana, Ed. Limusa, México, 1981, p. 27

¹⁴⁷ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 15

¹⁴⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. cit., p. 114

- No poseen personalidad jurídica ni patrimonio propio, es decir, que los fondos económicos que se utilizan para el desempeño de sus funciones forma parte del presupuesto otorgado al superior jerárquico del cual depende.

Dentro de este supuesto hay que resaltar que existen dos excepciones en cuanto a la personalidad jurídica de los órganos desconcentrados, éstos son el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) los cuales son órganos desconcentrados que cuentan con personalidad jurídica propia de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, respectivamente.

Los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17, que a la letra señala:

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

Cabe destacar, que los reglamentos interiores de cada una de las Secretarías de Estado establecen los órganos desconcentrados con los cuales contarán éstas.

Así tenemos, a manera de ejemplo, los siguientes órganos desconcentrados creados en la administración pública federal centralizada:

1. Secretaría de Educación Pública:¹⁴⁹

- Comisión Nacional del Deporte.
- Instituto Nacional del Derecho de Autor.

2. Secretaría de Gobernación:¹⁵⁰

Instituto Nacional de Migración.
Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

3. Secretaría de Seguridad Pública:¹⁵¹

Policía Federal Preventiva.
Consejo de Menores.

2.1.3. Descentralización Administrativa

Es una forma de organización administrativa creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, que sin tener una relación jerárquica directa con el Ejecutivo Federal, se les confieren determinadas funciones, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; artículos que son analizados a continuación:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 45.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

¹⁴⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

¹⁵⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

¹⁵¹ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Artículo 14.

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Delgadillo Gutiérrez señala que la descentralización administrativa:

“Es la creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”¹⁵²

Acosta Romero señala que la expresión descentralizar significa “opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del estado.”¹⁵³

Por otro lado, Gabino Fraga señala que “la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.”¹⁵⁴

¹⁵² Ibidem., p. 93

¹⁵³ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p.462

¹⁵⁴ FRAGA Gabino, Op. cit., p. 165

Martínez Morales, indica que:

“La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.”¹⁵⁵

Jiménez Castro por su parte señala que:

“La descentralización es la traslación de parte del poder o de la autoridad, a unidades que siguen perteneciendo al mismo todo organizado. El propósito de la descentralización es el cumplimiento de los fines gracias a una mayor y relativa independencia.”¹⁵⁶

De lo anterior se puede concluir que las principales características de la descentralización administrativa son las siguientes:

- Es una forma de organización administrativa.
- Son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal

En cuanto a esta característica de que los organismos pueden ser creados por decreto del Ejecutivo Federal, ha dado lugar a discusiones doctrinales, por considerarse que originalmente el Jefe del Ejecutivo no puede crear órganos administrativos que afectan la esfera jurídica de los gobernados, ya que su función ejecutiva se concreta a la ejecución de la ley.

En este tenor, Delgadillo Gutiérrez señala que:

“En primer lugar, de acuerdo con el principio de reserva de ley, la afectación a los derechos de los gobernados sólo puede ser realizada mediante ley formal, por lo que si en el decreto de

¹⁵⁵ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit, p.143

¹⁵⁶ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 15

creación del Ejecutivo se dota a un organismo descentralizado de atribuciones para emitir actos administrativos que afecten a los administrados, resulta indiscutible que el Presidente de la República se encuentra impedido para crearlo en esos términos, puesto que sólo el Congreso de la Unión puede hacerlo.”¹⁵⁷

- Tienen personalidad jurídica propia, la cual es diferente a la del Estado, lo que le permite realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.
- Tienen patrimonio propio, lo que implica que pueden adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos.
- Gozan de autonomía orgánica con respecto del órgano central, es decir, les distingue el hecho de tener un autogobierno a partir de la ley o decreto que los crea.

“Existe control de la administración pública federal centralizada, la relación de los organismos descentralizados con los órganos centrales del Estado, en especial y particularmente en el órgano ejecutivo con el cual se mantienen en un contacto muy estrecho para lograr la coherencia de sus funciones recíprocas, no es de dependencia jerárquica sino de relación indirecta y se manifiesta fundamentalmente por el control que se ejerce de parte del órgano ejecutivo sobre los organismos descentralizados.”¹⁵⁸

Por otra parte, como un elemento importante dentro de la descentralización se encuentra la **Sectorización Administrativa**:

¹⁵⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Op. cit., p. 122

¹⁵⁸ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 192

La cual se introdujo en el derecho positivo mexicano como un “sistema de control, o tutela, difuso o especializado, conocido como sectorización. En este sistema, el Presidente de la República agrupará de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de estado o departamento administrativo, a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados y sus titulares acuerden con el propio jefe del ejecutivo.”¹⁵⁹

De acuerdo con lo establecido en los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprenden las siguientes características:

El Ejecutivo Federal agrupa a las entidades de la Administración Pública Federal paraestatal en **sectores definidos** a fin de poder intervenir conforme a las leyes en la operación de éstas. (artículo 48)

Los sectores se crean **considerando el objeto** de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que las leyes le atribuyan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (artículo 48)

La intervención se realizará a través de la secretaría de estado que funge como **coordinadora del sector** respectivo, según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo Federal. (artículo 49, primer párrafo)

Sin embargo, “no se genera relación jerárquica alguna entre el órgano centralizado (cabeza de sector) y las paraestatales sectorizadas; lo que existe es únicamente vigilancia o tutela administrativa de aquél sobre éstas.”¹⁶⁰

Los coordinadores de sector deberán: coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en

¹⁵⁹ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p.179

¹⁶⁰ Ibidem, p. 180

los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes. (Artículo 49, segundo párrafo)

El titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, con el fin de facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de éstas. (artículo 49, tercer párrafo)

En materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector.

Lo anterior es para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación. (artículo 50)

De conformidad con lo establecido en los artículos 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 3 de su Reglamento y 10 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta última publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.

2.2 INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

A través de la evolución de la Administración Pública Federal, se han buscado formas de organización que respondan en lo mejor posible a las necesidades del país, con el fin de lograr la consecución de sus fines, por lo que ésta se ve en necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que la conforman, quienes habrán de realizar las tareas que les han sido asignadas conforme al marco legal.

De esta forma, en la actualidad, la Administración Pública Federal de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra integrada por la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

2.2. 1 Administración Pública Federal Centralizada

De conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Federal centralizada se encuentra integrada de la siguiente manera:

- Presidencia de la República,
- Secretarías de Estado,
- Departamentos Administrativos y
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Sin embargo, sólo las tres últimas serán las encargadas de apoyar en el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

Artículo 2.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

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

Adicionalmente y de acuerdo a sus características, la Procuraduría General de la República, también forma parte de la Administración Pública Federal centralizada, la justificación de lo anterior se desarrollará más adelante.

A continuación se analizarán cada una de los órganos integrantes de la Administración Pública Federal centralizada:

1. Presidencia de la República

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla en su artículo 1 a la Presidencia de la República como parte la Administración Pública Federal centralizada, el titular de esta dependencia es el Presidente de la República, el cual será apoyado por unidades administrativas.

El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien se elige por elección popular y dura en su encargo 6 años, bajo el principio de la no reelección, lo anterior de conformidad con los artículos 80, 81 y 83 de la Constitución Federal:

Artículo 80.

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 81.

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Artículo 83.*El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto,*

en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Con relación a las funciones que tiene el titular del Poder Ejecutivo, el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala dos tipos, como jefe de gobierno y como jefe de Estado, es decir, en funciones administrativas y políticas, respectivamente.

Dentro de las funciones administrativas se destacan:

- Ejecutar leyes que expida el Congreso de la Unión.
- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales
- Nombrar y remover a secretarios de estado, al procurador general de la república, agentes diplomáticos, entre otros.

Dentro de las funciones políticas sobresalen las siguientes:

- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- Conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.
- Convocar al congreso de la unión a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente.
- Proponer al senado ternas para el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que se refiere a las unidades administrativas, se puede señalar que la Presidencia de la República está conformada por éstas, y tienen como funciones principales la organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el propio Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto Martínez Morales señala que:

“Estas unidades varían frecuentemente en número e importancia, y su naturaleza escapa de las formas de organización administrativa, pues no realizan actos de autoridad y su labor es de meras auxiliares en las tareas que competen al jefe del poder ejecutivo.”¹⁶¹

Al frente de cada una de las unidades administrativas hay un titular quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En la actualidad y de conformidad con lo establecido en el *“Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República”*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2004, la Presidencia de la República cuenta con 8 unidades administrativas:

- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental ,
- Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas,
- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad,
- Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía ,
- Coordinación General de Comunicación Social,
- Coordinación General de Opinión Pública e Imagen,
- Dirección General de Administración,
- Secretaría Particular.

¹⁶¹ *Ibidem*, p.63

A pesar de que el artículo 1 del referido Acuerdo señala sin enumerar y de forma separada al **Estado Mayor Presidencial**, éste también sirve de apoyo al Ejecutivo Federal, lo anterior es reafirmado por la mayoría de los autores en la materia, quienes incorporan dentro del listado de las unidades administrativas de la Presidencia de la República a éste último.

Por lo que se puede desprender que la intención del Ejecutivo Federal al señalar al **Estado Mayor Presidencial** de manera separada a las demás unidades administrativas, fue para efectos de distinguir y separar su naturaleza castrense de las demás, tal como se observa en el artículo 1 del citado Acuerdo:

Artículo 1.

La Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

I. ...

...

VIII...

*El Presidente de la República contará, asimismo, con el apoyo del **Estado Mayor Presidencial**, en términos del reglamento que lo rige.*

Por otro lado, cabe destacar que a las unidades administrativas se les otorga la facultad para solicitar a las dependencias y entidades de la administración pública, la información y el apoyo que éstas requieran para el cumplimiento de sus funciones, y que, a su vez, éstas últimas están obligadas a proporcionarla oportunamente.

2. Secretarías de Estado

Dentro de las dependencias que apoyan en el despacho de negocios del orden administrativo que le competen al Ejecutivo Federal se encuentran las Secretarías de Estado.

De esta forma, a la Secretaría de Estado se le puede definir como un órgano administrativo centralizado, cuyo fundamento Constitucional se encuentra previsto en el artículo 90, con competencia en determinada rama de la Administración Pública Federal de conformidad con la LOAPF.

Por considerar a las Secretarías de Estado como los principales sujetos para la presente investigación, estimo oportuno hacer un estudio detallado más adelante.

3. Departamentos Administrativos

Si bien, aunque en la actualidad la Administración Pública Federal centralizada no contempla la existencia de los Departamentos Administrativos, la legislación vigente deja abierta la posibilidad de su creación de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los Departamentos administrativos surgen en el Constituyente de 1917, cuando se manifestó la necesidad que el Ejecutivo Federal pudiera contar no sólo con Secretarías de Estado, sino también con órganos de naturaleza técnica, encargados de asuntos no políticos.

“Ni la Constitución de 1857 ni el proyecto de Constitución del Primer Jefe conocieron los Departamentos Administrativos. Fue la Comisión dictaminadora quien propuso su creación al Constituyente de Querétaro, como una novedad en nuestro derecho público. Con ese fin, la Comisión asentaba en su dictamen que el Ejecutivo tiene unas atribuciones que son políticas y otras que son meramente administrativas; las primeras ya sean exclusivamente políticas o a la vez políticas y administrativas, se confían a las Secretarías de

Estado; las segundas, que son puramente administrativas, deben otorgarse a organismos desvinculados del todo a la política”¹⁶²

Así, se crearon entre otros, departamentos administrativos en las siguientes materias: judicial, universitario y de bellas artes, salubridad pública, aprovisionamientos generales, establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares, agrario, asuntos indígenas y educación física.

En el transcurso de su vigencia, comenzaron a existir conflictos con las Secretarías de Estado ante la dificultad de determinar claramente la naturaleza de los actos que eran o no políticos, por lo que algunos fueron perdiendo fuerza y otros los fueron convirtiendo en Secretarías de Estado, es así como ley actual los contempla en el mismo rango y sin realizar alguna distinción entre ellos; esto último de conformidad con lo estipulado en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

“Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.”

En cuanto a su estructura, la LOAPF señala en su artículo 15 que al frente de cada Departamento Administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones con:

- Secretarios generales,
- Oficial mayor,
- Directores,
- Subdirectores,
- Jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, y

¹⁶² TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional Mexicano, 35ª edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 457

- Por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

4. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es la dependencia de la Administración Pública Federal centralizada; considerada como una oficina de apoyo, la cual realiza principalmente la función de asesoría jurídica del titular del Ejecutivo Federal, atribución que le correspondía anteriormente a la Procuraduría General de la República, quien pertenecía formalmente a la Administración Pública Federal centralizada hasta la reforma realizada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el año de 1994, para quedar de conformidad con los artículos 1, segundo párrafo; 2, fracción III y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 1.

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

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

...

Artículo 2.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

II.- Departamentos Administrativos, y

III.- Consejería Jurídica.

Artículo 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 Turismo

...

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 102 en su apartado A, en el cual se establece que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal estará a cargo de un Consejero que dependerá directamente al Ejecutivo Federal, y será nombrado y removido libremente por éste.

Artículo 102.

A.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

De conformidad con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tiene entre sus principales atribuciones el despacho de los siguientes asuntos:

- Brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al Presidente de la República.
- Intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir y representarlo legalmente en los términos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia entre los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.
- Prestar apoyo y asesoría en materias jurídicas a las entidades federativas que lo soliciten.
- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

5. Procuraduría General de la República

A pesar de la reforma a la LOAPF del 28 de diciembre de 1994, en la cual básicamente eliminan del texto legal a la Procuraduría General de la República como parte de la Administración Pública Federal centralizada, ésta no pierde su naturaleza jurídica, lo anterior se fortalece con lo establecido por los artículos 29, 102 apartado A, 89 fracción IX y 93 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 19 de la Ley de Amparo, donde se establece que el titular de la Procuraduría General de la República:

- **Es propuesto y removido por el Presidente** de la República con ratificación del Senado, tal como sucede con las dependencias de la Administración Pública Federal. (artículos 89 fracción IX y 102 apartado A)
- Esta facultado para **acudir al acuerdo de los secretarios** y jefes de departamento para efectos de la suspensión de garantías. (Artículo 29)
- Puede representar al Ejecutivo Federal en todos los trámites establecidos en la Ley de Amparo, en los términos que este determine. (Artículo 19 de la Ley de Amparo)
- El Congreso de la Unión esta facultado para citar al Procurador General de la República para que informe al igual a las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, cuando **se discuta una**

ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. (artículo 93 párrafo segundo)

De igual manera, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, existen elementos con los cuales se interpreta la naturaleza de la PGR como una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, a saber:

1. Se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos. (artículo 1 LOPGR)
2. Tiene las siguientes obligaciones:
 - Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, al igual que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (artículos 5, frac. II, párrafo primero de la LOPGR y 12 de la Ley de Planeación)
 - Promover ante el Ejecutivo Federal los contenidos que en las materias de su competencia se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo. (artículo 5, Frac. II, párrafo segundo)
 - Comparecer ante el Congreso de la Unión, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades. (artículo 6, Frac. I)
3. Tanto el titular de la PGR como el personal que lo apoya se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades previstas tanto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás aplicables a los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

En cuanto a sus atribuciones, el artículo 5 de la LOPGR, señala que a la Procuraduría General de la República le corresponde principalmente:

- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia.
- Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación.
- Promover la celebración de tratados, acuerdos e instrumentos de alcance internacional, así como darles seguimiento, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución.
- Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de su competencia.
- Establecer medios de información a la comunidad, en forma sistemática y directa, para dar cuenta de las actividades de la Institución.
- Orientar a los particulares respecto de asuntos que presenten ante el Ministerio Público de la Federación que no constituyan delitos del orden federal o que no sean competencia de la Institución, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate.
- Ofrecer y entregar, con cargo a su presupuesto, recompensas en numerario a aquellas personas a quienes auxilien eficientemente otorgando información sobre las averiguaciones que realice, o bien, a quienes colaboren en la localización o detención de personas en contra de las cuales existan mandamiento judicial de aprehensión, en los términos y condiciones que, por acuerdo específico, el Procurador General de la República determine.
- Celebrar acuerdos o convenios con las instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculpados, ofendidos, víctimas, denunciados y

testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores.

En cuanto al titular de la PGR, el artículo 102-A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 y 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señalan que al frente de la Procuraduría General de la República estará el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación, y en consecuencia, éste ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría.

Asimismo, se señala que el procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo y los requisitos para ser Procurador son los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho;
- Gozar de buena reputación;
- No haber sido condenado por delito doloso.

Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Procurador General de la República quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría se auxiliará de:

- Subprocuradores;
- Oficial Mayor;
- Visitador General;
- Coordinadores;
- Titulares de Unidades Especializadas;

- Directores Generales;
- Delegados;
- Agregados;
- Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos, y
- Directores, Subdirectores, Subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados.

Aunado a lo anterior, el Procurador General de la República se auxiliará de los demás servidores públicos que establezcan otras disposiciones aplicables y por acuerdos que emita el propio procurador con base en lo establecido en la LOPGR.

De igual forma el Procurador General de la República emitirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos, centrales y desconcentrados de ésta, así como de agentes del Ministerio Público de la Federación, policía federal investigadora y peritos.

Por último se resalta que el Procurador General de la República y sus agentes, serán considerados como **parte de la Administración Pública Federal centralizada frente a cualquier responsabilidad** por alguna falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones de conformidad con el artículo 67 de la LOPGR:

“Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución, está sujeto al

régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable.”

2.2.2 Administración Pública Federal Paraestatal

La Administración Pública Federal paraestatal es la segunda forma de organización administrativa establecida en nuestro régimen jurídico, como ya se ha citado anteriormente, tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, bajo los siguientes términos:

De conformidad con los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo se auxiliará de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- Organismos descentralizados;
- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- Fideicomisos.

A continuación doy un breve análisis de cada uno de ellos.

2.2.2.1 Organismos descentralizados

De acuerdo a nuestro régimen jurídico, los organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, lo anterior de conformidad con lo establecido por el artículo 45 de la LOAPF:

Artículo 45.

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo

Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

De acuerdo con la LOAPF y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, encontramos las siguientes **características** de los organismos descentralizados:

- Son personas jurídicas creadas por ley o por decreto del Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión.
- Tienen personalidad Jurídica propia.
- Tiene patrimonio propio.

Asimismo, en la doctrina autores como Martínez Morales, Delgadillo Gutiérrez, Acosta Romero, entre otros, destacan también las siguientes características:

- Gozan de autonomía jerárquica propia.
- Régimen jurídico propio.
- Dependen indirectamente del poder ejecutivo.
- Realizan actividades que le competen al Estado.
- Poseen facultades más autónomas.

Lo anterior se fortalece con el criterio señalado por la siguiente tesis aislada:

“Registro No. 274090

Localización:

Sexta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Quinta Parte, LXXVI

Página: 17

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS.

Los organismos descentralizados, conocidos también en la doctrina como establecimientos públicos y cuerpos de administración autónomos, son en estricto derecho órganos distintos del Estado, vinculados a él por la autarquía. Su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio público o de un conjunto de servicios públicos, dotándolos de personalidad jurídica, afectándoles un patrimonio y proveyéndoles de una estructura orgánica administrativa. Si bien es cierto que en el sentido orgánico, amplísimo, de la administración pública, los establecimientos públicos forman parte del Estado, en tanto que éste se integra por todo el conjunto de cuerpos destinados a la prestación de servicios públicos a la colectividad, también lo es que si se restringe el concepto de Estado a sus justos límites de organización política de la sociedad como titular de la fuerza pública, se hace necesario considerar a los organismos descentralizados como colocados fuera de la órbita estrictamente estatal. Desde este punto de vista, es inconcuso que la Ley Federal del Trabajo al referirse en su artículo 2o. a las relaciones entre el Estado y sus servidores, se refirió al Estado como fenómeno político, en la forma en que esta previsto en la Constitución, circunscrito a los tres poderes de gobierno, y no es lícito hacer extensivo ese precepto a los organismos descentralizados que en lo general operan marginalmente al poder público. 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 público, relaciones que afectan esencialmente a las facultades decisorias y de ejecución de tales órganos. Los organismos descentralizados, en cambio, deciden y actúan en forma autónoma, su personalidad jurídica es distinta de la del Estado, el que como tal sólo ejerce sobre ellos funciones de vigilancia.

Amparo directo 7221/62. Sindicato de Trabajadores de la Junta de Aguas de Drenaje de H. Matamoros, Tamaulipas. 2 de octubre de 1963. Cuatro votos. Ponente: Agapito Pozo.”

Los organismos descentralizados que son creados por la Administración Pública Federal, deben de tener como **objeto**, de conformidad con el Artículo 14 de la LFEP:

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

Los organismos descentralizados se rigen por lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por la Ley que las crea y por su Estatuto Orgánico, entre otras disposiciones normativas.

El Estatuto Orgánico deberá ser expedido por el órgano de gobierno y como su nombre lo indica, será donde se establezcan las bases tanto para su organización como para establecer las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

Los organismos descentralizados están conformados por un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General, lo anterior con fundamento en el artículo 17 de la LFEP.

En cuanto al órgano de gobierno, éste será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe y se integrará por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, de conformidad con el artículo 18 de la LFEP.

En lo que respecta al Director General, éste será designado por el Presidente de la República, o a través del Coordinador de Sector. Dentro de sus principales facultades se encuentra la de celebrar y otorgar toda clase de actos

y documentos inherentes a su objeto; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial; emitir, avalar y negociar títulos de crédito, entre otras de acuerdo con lo estipulado en los artículos 21 y 22 de la LFEP.

En cuanto a la disolución, liquidación o extinción y fusión de los organismos descentralizados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción del mismo, cuando se considere que este organismo ha dejado de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, lo anterior con fundamento en los artículos 15 y 16 de la LFEP.

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

Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

2.2.2.2. Empresas de participación estatal

Para una mayor comprensión del presente tema es necesario empezar por definir que se entiende por empresa:

“La empresa es una organización de medios personales y reales destinada a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado.”¹⁶³

¹⁶³ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p.153

Ahora bien, el carácter de pública se adquiere cuando el Estado proporcione una parte o el total de esos medios. Dentro de la administración pública federal, son consideradas como empresas de participación estatal las siguientes:

1. Las sociedades nacionales de crédito;
2. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
3. Las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Estas últimas deben de satisfacer alguno de los siguientes requisitos de conformidad con el artículo 46 de la LOAPF:

- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Asimismo, el artículo 67 de dicho ordenamiento, señala que en las empresas en las que participe la administración pública federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, se vigilarán las inversiones de la Federación, a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Función Pública.

Cabe hacer mención que en la actualidad ya no existen dentro de la administración pública federal empresas de participación estatal minoritaria, ya que la Administración Pública Federal no obtenía el control de la sociedad y

sólo tenía derecho a nombrar un comisario que vigilaba el manejo de la empresa.

Las empresas paraestatales deberán crearse y tener por objeto las áreas prioritarias establecidas en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como:

- Economía Nacional (artículo 25).
- Planeación Democrática del Desarrollo Nacional (artículo 26).
- La comunicación vía satélite y los ferrocarriles (Artículo 28).

De todo lo anterior y de acuerdo con autores como Martínez Morales, Delgadillo Gutiérrez, Olivera Toro, se pueden desprender las siguientes características:

- Son creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.
- Tienen personalidad jurídica distinta al Estado.
- Cuentan con patrimonio propio.
- El Estado es el que proporciona parte o el total de sus recursos económicos.
- La administración pública ejerce un control sobre su actividad.
- Su objeto es de carácter social, comercial o industrial.
- Se rige principalmente por reglas del derecho privado.
- Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas sin la obtención de un lucro.

En cuanto a la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social, la coordinadora de sector determinará los servidores públicos que deban ejercer esas facultades, de acuerdo a lo señalado en el artículo 33 de la LFEP.

Con relación a la enajenación, disolución o liquidación de las empresas paraestatales, la SHCP, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación, ante el incumplimiento del objeto para la cual fueron creadas, o bien, ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, de conformidad con el artículo 32 de la LFEP.

De acuerdo al artículo 68 de la LFEP, en caso de ordenarse la enajenación, ésta podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emita la SHCP.

Cada empresa de participación estatal deberá crear su estatuto, en el cual se determinará la organización y administración de la misma.

En cuanto a su administración, se conformará por un Consejo de Administración o su equivalente, presidida por el titular de la coordinadora de sector o por la persona a quien éste designe; su integración mayoritaria estará designada por el Ejecutivo Federal a través de la coordinadora de sector, así como por representantes de la SHCP, de conformidad con lo establecido con los artículo 9 y 34 de la LFEP:

Artículo 9.

Las Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

Los representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o comités de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente el artículo 58 y que se relacionen con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada.

Además de las facultades específicas que se les otorguen en los estatutos o legislación de la materia a los órganos de gobierno, estos tendrán de conformidad con el artículo 58 de la LFEP, entre otras las siguientes facultades:

- Establecer políticas generales con relación a los programas sectoriales.
- Definir las prioridades a las que deberá sujetarse relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- Aprobar los programas
- Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento con créditos internos y externos.
- Aprobar la estructura básica de organización y las modificaciones que procedan a la misma.

A pesar de que el Consejo de Administración se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, éstas no pueden ser menos de 4 veces al año. Asimismo, el quórum para sesionar debe contar con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la participación del Gobierno Federal o de las entidades respectivas de conformidad con el artículo 35 de la LFEP.

En cuanto a los directores generales, de igual manera, se establecerá en el estatuto su obligaciones y facultades, con independencia de ello, conforme al artículo 59 de la LFEP, también tendrá las siguientes facultades:

- Administrar y representar legalmente a la empresa.
- Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo.
- Formular los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Órgano de Gobierno.
- Formular los programas de organización.
- Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles o inmuebles.
- Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos.
- Presentar periódicamente al Órgano de Gobierno el informe del desempeño de las actividades.
- Ejecutar los acuerdos que dicte el Órgano de Gobierno.
- Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores.

De conformidad con lo señalado por el artículo 39 de la LFEP, la fusión o disolución de las empresas de participación estatal se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

La dependencia Coordinadora del Sector, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar la protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.

Al respecto, cabe destacar que actualmente existe una Comisión Intersecretarial de Desincorporación, publicada el 7 de abril del 1995 en el Diario Oficial de la Federación, la cual tiene como objeto la coordinación y supervisión de las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejerzan en los procesos de desincorporación

de las propias entidades o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos.

2.2.2.3. Fideicomisos Públicos

El fideicomiso en términos generales es un contrato administrativo por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado. El acto constitutivo es siempre una declaración unilateral de voluntad; el cual se encuentra regulado por lo dispuesto en los artículos 381 al 414 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de los cuales se desprende los siguientes elementos personales:

- *Fideicomitente*. Es la persona que por declaración unilateral de voluntad, constituye un fideicomiso. Debe tener poder de disposición sobre los bienes materiales o derechos que constituyan el patrimonio fideicometido.
- *Fiduciario*. Es la persona a quien se encomienda la realización del fin establecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se atribuye la titularidad de los bienes fideicometidos; debe ser un banco debidamente autorizado para actuar como fiduciario.
- *Fideicomisario*. Es la persona que tiene derecho a recibir los beneficios del fideicomiso. Puede ser el mismo fideicomitente, tendrá los derechos que se le asignen en el acto constitutivo y podrá pedir cuentas al fiduciario.

En el ámbito del derecho administrativo los fideicomisos son considerados entidades de la administración pública federal, de acuerdo a lo establecido en los artículos 1 y 3, fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 1.

...

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

Artículo 3.

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

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

*III.- **Fideicomisos.***

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 47 define a los fideicomisos públicos como aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Dentro de las principales características de los fideicomisos públicos constituidos dentro de la Administración Pública Federal, de acuerdo con los artículos 47 de la LOAPF y 40 de la LFEP, se tienen las siguientes:

- Se encuentran organizados de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, (artículos 47 LOAPF y 40 LFEP)
- Tienen como propósito auxiliar al Ejecutivo Federal mediante la realización de actividades para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo. (Artículo 47 LOAPF, 40 LFEP)

Cabe destacar que en la nueva ley denominada “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” publicada en el D.O.F. el 30 de marzo de 2006, en su artículo 9 incorpora como otro de los propósitos de los fideicomisos públicos constituidos por la administración pública federal, el impulsar las áreas **estratégicas del desarrollo**.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

Artículo 9.

*Son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para **impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo**. Asimismo, son fideicomisos públicos aquellos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos.*

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. (Artículo 40 LFEP y 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria)
- Se constituyen con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la SHCP, quien fungirá como fideicomitente único (artículos 47 LOAPF y 9 LFPRH, antes previsto en el artículo 9 LPCGP ley abrogada)

- Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos se sujetarán a las disposiciones relativas a los órganos de gobierno y para los directores generales previstas en la LOAPF y LFEP para la Administración Pública Federal paraestatal, en cuanto sea compatible a su naturaleza. (artículo 40 LFEP)

Anteriormente en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, hoy abrogada, sólo se limitaba a señalar que el ejecutivo federal podía constituir o incrementar fideicomisos por conducto de la SHCP, en su calidad de fideicomitente único y que ésta podía proponer la modificación y disolución de los mismos:

LPCGP

Artículo 9.

Sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII del artículo 2° de esta Ley con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única del Gobierno Federal.

Sin embargo, dentro de las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se amplían las disposiciones respecto de los fideicomisos públicos, señalando lo siguiente:

- Los Fideicomisos públicos deberán registrar y renovar anualmente su registro ante la SHCP para efecto de su seguimiento. (artículo 11 LFPRH)
- La unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se haya otorgado los recursos del fideicomiso o coordine su

operación, será responsable de que se apliquen para los fines para lo cual fue constituido. (artículo 11 LFPRH)

- Asimismo, la unidad responsable deberá reportar los informes trimestrales y la cuenta pública donde incluirán un reporte del cumplimiento de la misión y fines de los fideicomisos y los recursos ejercidos para tal efecto. Dicha información deberá ponerse a disposición del público en general, a través de medios electrónicos de comunicación. (artículo 11 LFPRH)
- Cuando se extingan los fideicomisos, las dependencias y entidades deberán entregar los recursos públicos federales remanentes a la Tesorería de la Federación. (artículo 11 LFPRH)

De conformidad con el artículo 182 del Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal, se establecen como requisitos para que las dependencias y entidades construyan fideicomisos los siguientes:

- Asegurarse de que los miembros con derecho a voto del Comité Técnico con que, en su caso, cuente el fideicomiso sean en su mayoría servidores públicos de la administración pública federal;
- Contar con recursos autorizados en sus presupuestos;
- Elaborar el proyecto de contrato a través de la Dirección General Jurídica de la dependencia.
- Contar con la opinión favorable del fiduciario respecto al proyecto de contrato antes de someterlo a autorización de la SHCP;
- Solicitar la autorización presupuestaria a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, las cuales solicitarán la opinión de la Unidad de Política y Control Presupuestario;
- Solicitar la autorización jurídica de la Procuraduría Fiscal de la Federación, por conducto de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, anexando la autorización presupuestaria.

Si bien, éste no es el tema principal del presente estudio, sólo como una mención adicional considero que el precepto anterior sólo es un instrumento administrativo y no una ley, por lo que se puede considerar que es inconstitucional, ya que *sólo* la ley puede establecer competencias, y el manual administrativo es sólo “el conjunto de informes sobre las labores a desarrollar a cargo de una organización.”¹⁶⁴

2.3. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y SUS TITULARES

2.3.1. Definición

Las Secretarías de Estado pueden conceptuarse como “la unidad administrativa superior de la centralización, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad pública, debiendo ajustar su actuación a los mandos legales que regulan su esfera de competencia.”¹⁶⁵

2.3.2. Las Secretarías de Estado dentro de la Administración Pública Federal

Las diversas transformaciones que ha tenido la Administración Pública Federal centralizada a lo largo del tiempo, y ante la ampliación de facultades que a ésta se le han otorgado, la integración de las Secretarías de Estado ha variado de acuerdo a las necesidades de cada época.

Actualmente en la Administración Pública Federal centralizada existen 18 Secretarías de Estado, de conformidad con el artículo 26 de la LOAPF, a saber:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Seguridad Pública.

¹⁶⁴ JIMÉNEZ CASTRO, Op. cit., p. 18

¹⁶⁵ SÁNCHEZ GÓMEZ, Op. cit., p. 156

6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
9. Secretaría de Energía.
10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaría de la Función Pública.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.
18. Secretaría de Turismo.

2.3.3. Fundamento Constitucional y legal

Las Secretarías de Estado se encuentran contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Como se ha señalado anteriormente, la CPEUM en su artículo 90 establece a las “Secretarías de Estado” junto con los Departamentos Administrativos, como **dependencias** de la Administración Pública Federal que estarán a cargo de los negocios de orden administrativo.

Por su parte, la LOAPF, en sus artículos 1 y 2 señalan a las Secretarías de Estado como órganos de la administración pública centralizada:

Artículo 1.

...

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

...

Artículo 2.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I.- Secretarías de Estado;

...

De acuerdo a lo anterior, entre sus características principales se encuentran las siguientes:

- Están a cargo de los negocios de orden administrativo de la Administración Pública Federal. (artículo 90 Constitucional)
- Dependen directamente del Ejecutivo Federal.
- Entre ellas, tienen igual rango, por lo tanto, no hay preeminencia alguna. (artículo 10 LOAPF)
- Deben refrendar para su validez y observancia constitucionales, todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes, con relación al asunto de su competencia, expedidos por el Presidente de la República. (artículos 92 Constitucional y 13 de la LOPAF)

LOAPF

Artículo 13.

Los Reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo

respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

- Están sujetas a cierto control y vigilancia del Poder Legislativo.

2.3.4. Estructura interna

En la organización interna de las Secretarías de Estado existe una relación jerárquica, en donde el titular de ésta se auxilia de los servidores públicos necesarios para el buen despacho de los asuntos de su competencia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 14, establece como organización interna de las Secretarías de Estado la siguiente:

- Titular de la Secretaría
- Subsecretarios
- Oficial Mayor
- Directores
- Subdirectores
- Jefes y Subjefes de Departamento
- Oficina
- Sección
- Mesa

Sin embargo, adicionalmente las Secretarías de Estado también se sujetarán a lo establecido por el reglamento interior respectivo, el cual será expedido por el titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, de conformidad con el artículo 19 de la LOAPF, las Secretarías de Estado podrán expedir manuales de organización de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las

funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan.

Este precepto también establece que los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán:

- Mantenerse permanentemente actualizados.
- Publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- Mantenerse al corriente los escalafones de los trabajadores, y establecer los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

2.3.5. Los Titulares y sus facultades

Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los servidores públicos necesarios de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el reglamento Interior correspondiente y en su caso por lo establecido en sus los manuales de organización.

“El Secretario de Estado es el titular de una secretaría de estado (dependencia centralizada del poder ejecutivo); ocupa el nivel más alto dentro de la jerarquía de una dependencia, es colaborador directo del jefe de gobierno y tiene ciertas obligaciones frente a los órganos legislativos. Es la cabeza de un órgano administrativo centralizado, con facultades para atender los asuntos que según la ley, sean de su competencia.”¹⁶⁶

Lo anterior se fortalece con el criterio establecido en el criterio de la siguiente tesis aislada:

¹⁶⁶ MARTÍNEZ MORALES, Op. cit., p. 65

“Registro No. 337441

Localización:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XXXII

Página: 41

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

SECRETARIAS DE ESTADO.

Conforme a nuestra organización administrativa, los secretarios de Estado son los que representan al Ejecutivo, en cada ramo o dependencia del mismo, y tienen facultades para tomar acuerdos a nombre del primer mandatario.

Amparo administrativo en revisión 1790/29. Sánchez Manuel S. 6 de mayo de 1931. Mayoría de tres votos. Disidentes: Arturo Cisneros Canto y Luis M. Calderón. Relator: Salvador Urbina.”

Sin embargo, para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa; cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, sean indelegables de conformidad con los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es importante señalar que toda delegación de facultades realizadas por los Secretarios de Estado deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La CPEUM señala como requisitos para ser Secretario de Estado, los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento
- Estar en ejercicio de sus derechos
- Tener treinta años cumplidos

A los titulares de las Secretarías de Estado se les encomienda el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, por disposición legal o por acuerdo del Presidente de la República.

De conformidad con los artículos 12,13, 14 y 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se puede establecer que dentro de las atribuciones generales que se les confiere a los Secretarios de Estados se encuentran las siguientes:

- Formular, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República. (artículo 12)
- Refrendar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República cuando se refieran a asuntos de su competencia. (artículo 13)
- Representar al Presidente de la República en los juicios de amparo cuando así lo determine éste y con respeto al ámbito de competencia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. (artículo 14)
- Proporcionar datos o la cooperación técnica a cualquier otra dependencia, de conformidad con las normas que determine la Secretaría de la Función Pública. (artículo 25)

En cuanto a los ingresos otorgados a las Secretarías de Estado, éstos se ven reflejados principalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación emitido anualmente para el ejercicio fiscal correspondiente por el Congreso de la Unión, así como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2.3.6. Control Legislativo

Dentro del sistema jurídico mexicano, existen determinadas obligaciones que deben cumplir las Secretarías de Estado frente al Congreso de la Unión, a saber:

En primer término, las Secretarías de Estado tienen la obligación de dar anualmente cuentas al Congreso de la Unión respecto:

- Del estado que guardan sus respectivos ramos. (artículos 93 Constitucional y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)
- Del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que por razón de su competencia les correspondan, y de los resultados de las acciones previstas. (artículo 8 de la Ley de Planeación)
- El desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de los objetivos y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente y en su caso, darán una explicación sobre las desviaciones ocurridas y las medidas adoptadas para corregirlas. (artículos 26 Constitucional y 8 de la Ley de Planeación)

Lo anterior se fortalece con la siguiente tesis aislada:

“Registro No. 337083

Localización:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XXXV

Página: 1905

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

SECRETARÍAS DE ESTADO.

Estas secretarías, como componentes del Poder Ejecutivo, aunque tienen facultades y atribuciones propias, no por eso dejan de obrar como órganos de ese poder, atendiendo al funcionamiento interior del mismo, esto es, representando sus propias funciones, ya que no sería posible que el presidente de la República interviniera personalmente en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho poder. En tal virtud, todo acto de una secretaría de Estado, es acto de la responsabilidad del órgano mismo, y no independiente y propio sólo de uno de los componentes del Poder Ejecutivo; de modo que aunque una secretaría de Estado, al rendir su informe, diga que no hubo acuerdo del presidente de la República, basta que acepte la existencia de los hechos que se reclaman, para que de ellos deba considerarse legalmente como responsable, al jefe del Poder Ejecutivo. Esto se desprende del contexto del artículo 90 constitucional, que dice: "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría"

Amparo administrativo en revisión 4558/30. México Diversifield Land Company. 5 de agosto de 1932. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Cisneros Canto. Disidente: Jesús Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época:

Tomo XXXV, página 2713. Índice alfabético. Amparo 3191/30. Valenzuela Policarpo, sucesión de. 5 de agosto de 1932. Mayoría

de tres votos. Disidente: Jesús Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente.”

En segundo término, de conformidad con lo establecido en los artículos 74 fracción IV y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión a través de su entidad de fiscalización denominada Auditoría Superior de la Federación, revisará la cuenta pública del año inmediato anterior, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, para lo cual podrá:

- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. (Artículo 79 frac. I)
- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.(artículo 79, frac. III)
- Determinar daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad relativas al juicio político o declaración de procedencia, y presentar las denuncias y querellas penales. (Artículo 79, frac. IV)

El presupuesto de las dependencias de la Administración Pública Federal se encuentra señalado en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado cada año para el ejercicio fiscal correspondiente, que emite la Cámara de Diputados por facultad constitucional; asimismo, se rige por lo establecido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior se fortalece con la siguiente tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Registro No. 287638

Localización:

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

VIII

Página: 466

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

GASTOS DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.

Los gastos que hacen las diversas Secretarías de Estado, deben aparecer en la cuenta que anualmente rinde el ejecutivo a la Cámara de Diputados, que es la única autoridad que puede determinar las responsabilidades que aparecieren al hacer el examen de esa cuenta.”

En tercer término, independientemente de las obligaciones y facultades anteriores, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, de conformidad con lo señalado en los artículos 93 Constitucional y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por último, el Congreso de la Unión tiene la facultad para crear comisiones especiales para investigar temas o asuntos específicos que le competan a determinada Secretaría de Estado. Esta comisión es creada a petición de una cuarta parte de los miembros tratándose de la Cámara de Diputados y de la mitad tratándose de la Cámara de Senadores de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los resultados de las investigaciones realizadas, son dados a conocer al Ejecutivo Federal de conformidad con lo estipulado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2.3.7. Prevención de conflictos de competencia entre Secretarías de Estado

Si bien, las competencias de cada una de las Secretarías de Estado se encuentran plenamente delimitadas tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como en los reglamentos interiores correspondientes; no significa que no hubiese alguna duda entre dos o más Secretarías de Estado sobre la competencia para conocer un asunto determinado, como señala Gabino Fraga "porque uno de ellos se atribuya facultad que otro reclame o bien porque ninguno se considere competente para actuar"¹⁶⁷, para tal efecto, así como para casos extraordinarios, se resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación a qué dependencia corresponde el despacho del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 24.

En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

¹⁶⁷ FRAGA Gabino, Op. cit., p. 172

CAPITULO III. LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

3.1. Conceptos relativos a las Comisiones Intersecretariales en la Administración Pública Federal

3.1.1 Antecedentes

En México, la regulación de las Comisiones Intersecretariales es relativamente nueva, aunque en la práctica, por lo menos desde 1935, ya se materializaba la necesidad de creación de estos órganos administrativos.

Con la consumación de la independencia de nuestro país, y derivado de la nueva situación política, México comienza a transformar su organización y con ello se da el inicio a la evolución de la Administración Pública Federal, sin embargo; con relación a las Comisiones Intersecretariales, se puede decir que la Ley de Secretarías de Estado publicada en el D.O.F. el 6 de abril de 1934; sólo se limitaba a establecer tanto los tipos como las atribuciones de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos que conformaban en su momento la Administración Pública Federal, sin contemplarse de manera formal la posibilidad de creación de Comisiones Intersecretariales.

A partir de las Leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos publicadas el 31 de diciembre de 1935 y 30 de diciembre de 1939, que si bien, tampoco regulaban la creación de Comisiones Intersecretariales propiamente, es cuando los legisladores comienzan a reflejar su interés y necesidad por plasmar o establecer mecanismos de cooperación entre las diversas Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, estableciendo en dichos ordenamientos la obligación de éstos de cooperar técnicamente y suministrarse información necesaria; tal y como se desprende de los textos originales:

“Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado (31 de Diciembre de 1935)

Artículo 29.

*Cuando alguna Secretaría o Departamento necesite la cooperación técnica o informaciones y datos de cualquier otra Secretaría o Departamento, éstos tendrán la obligación de proporcionarlos **preferentemente**.*¹⁶⁸

“Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado (30 de Diciembre de 1939)

Artículo 29.

*Cuando alguna Secretaría o Departamento necesite la cooperación técnica o informaciones y datos de cualquiera otra Secretaría o Departamento, éstos tendrán la obligación de proporcionarlos **perfectamente**.*¹⁶⁹

Asimismo, en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos publicada en el D.O.F. el 13 diciembre de 1946, aunado a las obligaciones contenidas en los textos anteriores, se estableció ya de manera específica la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a prestar cooperación a las dependencias del Ejecutivo Federal en materia de instituciones de crédito especializado:

“Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (1946)

Artículo 29.

*Cuando alguna Secretaría o Departamento de Estado necesite la cooperación técnica, informes o datos de cualquiera otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos. **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá prestar su cooperación a las otras dependencias del Ejecutivo en todos***

¹⁶⁸ Revista de Administración Pública, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Número 71 - 72 Julio-Diciembre 1987. www.juridicas.unam.mx.

¹⁶⁹ Ídem

aquellos casos en que por la competencia atribuida por esta Ley y su Reglamento, tengan que organizar o intervenir en la administración de instituciones de crédito especializado.¹⁷⁰

Sin embargo, como se señaló al inicio del presente capítulo, se puede determinar que la creación de las Comisiones Intersecretariales cuenta con un precedente desde 1935; año en el cual se publicó un acuerdo de creación de la denominada “**Comisión Intersecretarial para el Estudio de Problemas Demográficos de la Frontera con Guatemala**”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1935, por lo que se puede considerar a ésta como el primer antecedente las Comisiones Intersecretariales en la Administración Pública Federal.

Asimismo, en 1942 se creó la Comisión Intersecretarial para el Control y Administración de los Bienes del Enemigo, la cual fue conformada por “los secretarios de Guerra y Marina, el de Hacienda y Crédito Público y el de Gobernación”.¹⁷¹

Pero no es, sino hasta la entrada en vigor de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, cuando legal y formalmente, aunado a la obligación de cada Secretaría y Departamento de Estado de cooperar técnicamente y suministrarse entre ellas información; por primera vez se reguló en su artículo 23, la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pudiera crear **Comisiones Intersecretariales**, en los siguientes términos:

Artículo 23. *El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que deben de intervenir varias secretarías o departamentos del Ejecutivo Federal.*

¹⁷⁰ Ídem

¹⁷¹ GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México, Porrúa, p. 261

Las Comisiones Intersecretariales podrán ser transitorias o permanentes y se integrarán por funcionarios que representen a los titulares de las dependencias interesadas. Serán presididas por el representante de la dependencia que se determine constituirla, el que tendrá la responsabilidad de su funcionamiento.

Cabe destacar que el Ejecutivo Federal, al presentar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el 10 de diciembre de 1958, dentro de su exposición de motivos, no argumentó de forma clara y particular cuál era la finalidad de las Comisiones Intersecretariales, sólo se dedicó a establecer los motivos con relación a los cambios de algunas Secretarías de Estado, su argumentación principal y general fue la de considerar conveniente una nueva distribución de competencias para hacer eficiente la organización del Poder Ejecutivo:

“Desde luego, se ha considerado conveniente volver a estructurar en un conjunto las disposiciones que distribuirán, entre las distintas dependencias del Ejecutivo, la competencia para atender los diversos ramos de la administración pública. De aquí que el proyecto comprenda en su propio texto las normas que, a pesar de ser sustantivas, habían venido figurando en el reglamento.

...

En suma, el Proyecto que se inicia tiende a mejorar y hacer más eficiente la organización del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con la variedad de actividades a que el desarrollo del país obliga a la administración pública.”¹⁷²

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, vigente en nuestros días, en su artículo 21 retomó el espíritu de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en el que se incluyen como nuevos elementos, la posibilidad de que intervengan

¹⁷² Acervo Histórico, Cámara de Senadores: XLIV Legislatura, año primero, periodo ordinario del 10 de diciembre de 1958. p 277

entidades de la administración pública paraestatal y se faculta directamente al Presidente de la República para nombrar al presidente de cada una de ellas.

El interés de mantener esta figura en la actual ley, se refleja de manera indirecta en su propia exposición de motivos, que a la letra señala:

“La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de una manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

Para lograrlo se vuelve necesario que tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuáles son las facultades de las distintas entidades de la administración pública y sus **modalidades de creación y funcionamiento.**”¹⁷³

Es así como surgen las Comisiones Intersecretariales dentro de la Administración Pública Federal; figura que si bien, no forma parte de estudios significativos por parte de los expertos en materia administrativa, lo cierto es que las Comisiones Intersecretariales van adquiriendo cada vez más fuerza, derivado de la importancia y trascendencia que implica en nuestros días la

¹⁷³ Exposición de motivos de la iniciativa del proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presentada por el Ejecutivo Federal el 3 de diciembre de 1976. www.scjn.gob.mx/default.asp

participación de varias Secretarías de Estado para lograr la satisfacción de necesidades y soluciones de problemas que por su naturaleza se requiere de la intervención de dos o más de éstas para su adecuada y pronta solución; la importancia de esta figura se refleja no sólo dentro de la Administración Pública Federal, sino incluso es aplicada por las administraciones públicas de las entidades federativas dentro de sus disposiciones administrativas respectivas con la misma naturaleza jurídica.¹⁷⁴

3.1.2. Definición

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 21 más que definir a las Comisiones Intersecretariales, alude principalmente a establecer sus características, como es la facultad del Ejecutivo Federal para crearlas y la posibilidad de que se sumen a ellas las entidades de la administración pública paraestatal, así como su temporalidad:

Artículo 21.

El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

¹⁷⁴ **“Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima**

Artículo 16.- El Gobernador del Estado podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deba intervenir más de una Secretaría o entidad.”

“Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas

Artículo 24. El gobernador del Estado podrá determinar la coordinación entre dependencias para la atención de los asuntos que considere en el ejercicio de sus funciones, para lo que creará comisiones intersecretariales transitorias o permanentes, y propondrá a los ayuntamientos del Estado su participación.

”Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Artículo 19. El Jefe de Gobierno podrá constituir comisiones interdependenciales para el despacho de los asuntos en que deban intervenir varias dependencias. Los acuerdos de creación serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

Por lo que toca a la doctrina, diversos autores definen a las Comisiones Intersecretariales de la siguiente manera:

Acosta Romero señala a las Comisiones Intersecretariales como:

“Organismos intermedios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno o varios secretarios de Estado, o jefes de Departamento Administrativo, Directores o Gerentes de Organismos Descentralizados, Empresas de Estado, o representantes de ellas.”¹⁷⁵

Martínez Morales, señala que las Comisiones Intersecretariales son: “Órganos especiales o intermedios creados para la atención de algunos asuntos que son de la competencia de dos o más Secretarías.”¹⁷⁶

Gutiérrez y González señala:

“Hay ocasiones en que el robot E.U.M., tiene que resolver algún especial problema de gran delicadeza en su trato, y por ello el titular del órgano ejecutivo considera que es necesario escuchar, no sólo la opinión de uno sólo sus secretarios de Estado, sino la de varios al mismo tiempo, y en tal evento los llama y les plantea la cuestión.

Escucha las opiniones y diversas soluciones que se le proponga, y una vez que toma una decisión por estimar suficientemente mediato el asunto, resuelve QUE LO ATIENDAN EN SU SOLUCIÓN VARIOS SECRETARIOS AL MISMO TIEMPO.”¹⁷⁷

¹⁷⁵ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 438

¹⁷⁶ Diccionarios Jurídicos Temáticos, Op. cit., p. 29

¹⁷⁷ GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Op. cit, p. 260

De igual forma, la mayoría de los diccionarios en materia administrativa definen a las Comisiones Intersecretariales como:

“Organismos intermedios de la administración pública federal centralizada transitorios o permanentes, que por disposición exclusiva del Poder Ejecutivo deberán concertar las actividades de dos o más secretarías de Estado o departamentos administrativos con el fin de corresponsabilizarse en el despacho de asuntos, la elaboración de estudios o la formulación de planes concretos de acción política, administrativa, económica, cultural o social.”¹⁷⁸

Del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de las definiciones anteriores se pueden desprender las siguientes características:

- Son creadas por el Ejecutivo Federal.
- Se integran por más de dos Secretarías de Estado y/o Departamentos Administrativos.
- Su objeto es la coordinación para la satisfacción de necesidades o solución de problemas cuya naturaleza haga necesaria la intervención más de dos Secretarías de Estado.
- Existe corresponsabilidad entre sus integrantes.
- Tienen carácter permanente o transitorio, dependiendo de la naturaleza de su objeto.
- Pueden formar parte de ellas entidades de la Administración Pública Federal paraestatal.
- Son presididas por designación del Ejecutivo Federal.

Cabe destacar que las Comisiones Intersecretariales no tiene personalidad jurídica propia, por lo que sus integrantes no pueden ser directamente responsables ante terceros, sin embargo, sí son responsables ante el propio Ejecutivo Federal como servidores públicos de la Administración Pública

¹⁷⁸ Diccionario de Derecho Administrativo, Coordinador Jorge Fernández Ruiz, Porrúa, México, 2003, p. 51

Federal y por lo tanto están sujetos a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

3.1.3. Naturaleza Jurídica

Las Comisiones Intersecretariales son órganos colegiados denominados intermedios o especiales de la Administración Pública Federal centralizada, de carácter político-administrativo, creados principalmente para la coordinación de acciones, en atención de un asunto encomendado por el Ejecutivo Federal, que por su naturaleza tienen que confluir más de dos Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias. Son órganos colegiados en virtud de que las Comisiones Intersecretariales se integran por más de dos Secretarías de Estado y/o Departamentos Administrativos.

Atendiendo a que los órganos colegiados son “aquellos que se creen formalmente y estén integrados principalmente por dos o más personas, a los que se le atribuyen funciones administrativas de decisión, propuestas, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen en la administración General del Estado.”¹⁷⁹

La creación de Comisiones Intersecretariales implica la corresponsabilidad de los integrantes para facilitar la obtención de mecanismos que solucionen colegiadamente al problema.

Por otra parte, se establece que las Comisiones Intersecretariales forman parte de la Administración Pública Federal centralizada, esto atiende a que como ya se ha mencionado, las Comisiones Intersecretariales son creadas principalmente por Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos,

¹⁷⁹ PARADA, Op. cit., p.25

es decir, por dependencias de la Administración Pública Federal centralizada. De hecho, por regla general quien preside la Comisión Intersecretarial es el uno de los titulares de las Secretarías de Estado que la integran, lo anterior dependiendo la naturaleza del asunto a tratar.

Las Comisiones Intersecretariales son creadas para la coordinación de acciones entre más de dos Secretarías de Estado y/o Departamentos Administrativos.

Lo anterior se fortalece con lo que establece Acosta Romero, quien señala que el fundamento doctrinal de las Comisiones Intersecretariales “estriba en los principios de jerarquía y coordinación.”¹⁸⁰

De la práctica administrativa se puede constatar que dicha coordinación de acciones es de carácter político-administrativo, ya que en la integración de éstas, quienes confluyen son los titulares de las dependencias y entidades que lo conforman, quienes a través del establecimiento, propuestas, discusiones, análisis, promoción o recomendaciones de políticas, estrategias, criterios, proyectos, programas o estudios, que conlleven a la solución de un asunto determinado, en su mayoría sus resoluciones son de carácter consultivo y de asesoría.

3.1.4. Régimen Jurídico

Se puede decir que el fundamento de las Comisiones Intersecretariales en la Constitución Federal se encuentra implícito en los artículos 89, fracción I y 90:

El artículo 89 en su fracción I, le confiere la obligación al Presidente de la República de prever en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión:

¹⁸⁰ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p.268

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

...

En este supuesto, el Ejecutivo Federal al constituir una Comisión Intersecretarial, está creando un mecanismo o instrumento de coordinación necesario para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso, en este caso, lo contenido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 90, como ya se ha indicado en el desarrollo del presente trabajo, es el precepto que le da origen a la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro de la cual se encuentra el fundamento legal de las Comisiones Intersecretariales, las atribuciones de cada Secretaría de Estado, así como la relación de éstas con las entidades paraestatales.

En cuanto al fundamento legal, se tiene principalmente el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hasta hace unos años, este artículo era el único fundamento legal que se refería a las Comisiones Intersecretariales, sin embargo; derivado de la importancia que han adquirido en los últimos tiempos, tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión comenzaron a considerarlas dentro de otros preceptos legales, principalmente a partir del año 1983.

Es así, como las Comisiones Intersecretariales se encuentran reguladas en una norma administrativa emitida por el Congreso de la Unión en materia de planeación, es decir, en la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 y por el Ejecutivo Federal en materia de

transparencia y acceso a la información pública gubernamental en el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado el 11 de junio del 2003.

La Ley de Planeación en el artículo 19, reitera la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para establecer Comisiones Intersecretariales, en este caso para la atención de actividades de la planeación nacional:

Artículo 19.

El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias secretarías de Estado o departamentos administrativos.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo presidente determine.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Si bien, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no existe un precepto específico para las Comisiones Intersecretariales, se deduce de la interpretación de la misma, y directamente de su reglamento donde señala lo siguiente:

Artículo 58. .

...

*Las **Comisiones Intersecretariales** y los Consejos Consultivos cumplirán las obligaciones previstas en la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables...*

Este último precepto será analizado con posterioridad con relación a las obligaciones que tienen las Comisiones Intersecretariales en materia de transparencia y de acceso a la información pública.

3.1.5. Objeto

En este punto hay que destacar que el objeto se puede dividir en dos vertientes, una que es el **objeto general** para crear Comisiones Intersecretariales y la otra el **objeto específico**, que es aquél para lo cual es creada cada una de la Comisiones Intersecretariales.

En cuanto al objeto general, se puede señalar que las Comisiones Intersecretariales son creadas como un mecanismo de coordinación entre dos o más dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuya finalidad es lograr la satisfacción de necesidades o solución de problemas cuya naturaleza haga necesarias sus intervenciones.

Al respecto, Acosta Romero señala que:

“El hecho de que cada uno de los entes centralizados de la administración se les asignen diferentes atribuciones, con base en el principio de división de trabajo y de acuerdo con la coordinación que debe de haber entre ellos, permite que exista colaboración, interrelación en su actividad, resultado de tal suerte una acción unitaria, subordinada y dependiente del Ejecutivo.”¹⁸¹

Asimismo, Faya Viesca señala que el objeto de crear Comisiones Intersecretariales es el de:

“Concertar acciones entre dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, con el fin de corresponsabilizarlos en la elaboración de estudios o planes concretos de acción que determine el Ejecutivo Federal, que muchas veces podrían ser

¹⁸¹ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p.267

inadecuados o insuficientes si los preparara o realizara una sola dependencia.”¹⁸²

Gabino Fraga señala que las Comisiones Intersecretariales son creadas “para apoyar a sectores específicos de la población o para impulsar el desarrollo del país.”¹⁸³

Derivado del objeto general de las Comisiones Intersecretariales, es conveniente señalar que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal cuenta con otras formas de coordinación diferentes a las Comisiones Intersecretariales y cuyas diferencias se establecen a continuación:

El artículo 6 de la LOAPF establece la posibilidad de que el titular del Ejecutivo Federal acuerde con los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, sin embargo, este supuesto es sólo en el caso de suspensión de garantías contemplada en el artículo 29 constitucional y en presencia del Ejecutivo Federal.

Artículo 6.

Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

También el artículo 7 del mismo ordenamiento, le da facultad al Presidente de la República para convocar a reuniones a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, pero sólo para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias.

¹⁸² FAYA VIESCA, Op. cit., p. 175

¹⁸³ FRAGA Gabino, Op. cit., p. 190

Artículo 7.

El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

Ambos supuestos son limitativos, es decir, la coordinación de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en éstos, sólo se limita a atender lo relacionado a la definición y evaluación de la política de gobierno (artículo 7) o para resolver sobre la suspensión de garantías individuales (artículo 6).

En cambio, las Comisiones Intersecretariales tienen un carácter más amplio, ya que son creadas para la solución de *cualquier* asunto donde deben intervenir más de dos Secretarías de Estado y/o Departamentos Administrativos sin limitar su creación hacia una sola materia, aspecto o rama determinada.

Por último, el artículo 8 faculta al Ejecutivo Federal para contar con unidades de coordinación que éste determine:

Artículo 8.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Sin embargo, estas unidades de apoyo técnico, de coordinación y de asesoría son parte del apoyo directo que tiene el Ejecutivo Federal, equiparable a las

unidades administrativas con que cuenta éste, señaladas en el *“Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República”*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2004” y cuya característica principal es que esta coordinación se determina en base al presupuesto asignado a la propia Presidencia de la República.

En contraste, las Comisiones Intersecretariales, al ser conformadas por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se hacen responsables de cualquier gasto que generen, es decir, recae en el presupuesto asignado a éstas.

En cuanto al objeto específico de las Comisiones Intersecretariales, se puede decir que lo determinan las circunstancias, el tiempo, el lugar, las necesidades, contexto político, bajo el cual fueron creadas de manera especial, e incluso no sólo por hechos del hombre, sino también por hechos de la naturaleza, un ejemplo de esto último lo fue la Comisión Intersecretarial para el Eclipse 1991 de carácter transitorio la cual tuvo como objeto coordinar las acciones y medidas que se deban adoptar con motivo del eclipse de Sol del 11 de julio de 1991, para facilitar la más eficaz investigación, estudio y observación de dicho fenómeno, así como evitar daños a la población.

A manera de ejemplo tenemos las siguientes Comisiones Intersecretariales y su objeto:

“ACUERDO que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

....

ARTÍCULO PRIMERO.

Se crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, que tendrá por objeto la coordinación y supervisión, en los términos del presente Acuerdo, de las funciones o actividades que las

*dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejerzan en los **procesos de desincorporación, de las propias entidades o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos.***”¹⁸⁴

“ACUERDO por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados. Presidido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

...

Artículo 1.

*Se crea la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados con el objeto de **coordinar las políticas de la Administración Pública Federal relativas a la bioseguridad y a la producción, importación, exportación, movilización, propagación, liberación, consumo y, en general, uso y aprovechamiento de organismos genéticamente modificados, sus productos y subproductos.***”¹⁸⁵

3.1.6. Integración

De conformidad con el artículo 21 de la LOAPF, las Comisiones Intersecretariales están integradas por regla general por los titulares de las Secretarías de Estado y/o Departamentos Administrativos.

Tal es el caso de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social la cual está integrada principalmente por los titulares de las “Secretarías de Desarrollo Social, quién preside; de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; de Educación Pública; de Salud; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía; de Economía; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Pesca

¹⁸⁴ Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1995.

¹⁸⁵ Acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de noviembre de 1999

y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo.”¹⁸⁶Con independencia de la posibilidad de invitar a otras dependencias o entidades de la administración pública federal, pero sólo con ese carácter de invitados.

Asimismo, las Comisiones Intersecretariales pueden estar integradas, además de los titulares de Secretarías de Estado y/o Departamentos Administrativos, por titulares de entidades de la Administración Pública Federal paraestatal, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

La participación de las entidades paraestatales en las Comisiones Intersecretariales, se da por determinación del Ejecutivo Federal, establecido directamente en el instrumento que le da origen a la comisión, o bien, por Ley o por decisión de los propios secretarios de estado por considerar necesaria su intervención en los asuntos a tratar dentro de la Comisión intersecretarial.

La ventaja de este último supuesto, como lo señala Faya Viesca, es:

“El hecho de no requerir la autorización del Presidente para la integración de una o varias entidades paraestatales a las Comisiones Intersecretariales, permite más agilidad en los procesos administrativos y mayor eficiencia y eficacia en las acciones concertadas.”¹⁸⁷

A manera de ejemplo sobre Comisiones Intersecretariales en cuya integración se encuentran entidades paraestatales de la administración pública federal, se encuentra la Comisión Intersecretarial para la Adopción y Uso de la Clave Única de Registro de Población, creada mediante acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1996; la cual esta integrada por los titulares de las secretarías de “Gobernación, quien

¹⁸⁶ Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 2004.

¹⁸⁷ FAYA VIESCA, Op. cit., p. 11

preside; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de la Función Pública; de Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social y de la Reforma Agraria, así como, por representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”

Asimismo en la práctica, la mayoría de los acuerdos que crean las Comisiones Intersecretariales, contemplan la posibilidad de la participación en calidad de invitados a entidades federativas y municipios, así como los sectores social y privado e instituciones educativas y financieras.

El invitado puede tener carácter permanente, es decir, durante toda la vigencia de la Comisión Intersecretarial, o bien, de carácter temporal, sólo cuando por la naturaleza de los temas a tratar en alguna de las sesiones les sea de apoyo o asesoría para un eficaz resultado, estas últimas son las más frecuentes, sin embargo, hay que destacar que estos invitados, sólo tiene derecho a voz, pero no de voto.

Todo lo anterior, puede resumirse con la clasificación de las Comisiones Intersecretariales realizada por Acosta Romero:

“Serán simples aquellas que se integran sólo por secretarías o departamentos de Estado. Los mixtos estarán integrados por:

- Secretarías de Estado y al mismo tiempo por otro tipo de organismo.
- Departamentos de Estado y por otro tipo de organismos a la vez.
- Secretarías, Departamentos de Estado y otro tipo de organismo a la vez. Dichos organismos pueden ser:

- a) Organismos desconcentrados o Descentralizados.
- b) Empresas de participación Estatal.
- c) Representación de los particulares.
- d) Autoridades de las entidades Federativas
- e) Autoridades Municipales”¹⁸⁸

Cabe destacar, que si bien, como ya se ha indicado, las Comisiones Intersecretariales se integran principalmente por los titulares de Secretarías de Estado y son presididas por uno de ellos, de acuerdo con el ámbitos de competencia, esto no significa que éste adquiera mayor jerarquía que los demás titulares de las Secretarías de Estado que la forman, ya que se respeta el principio de igualdad entre las Secretarías de Estado establecido en el artículo 10 de la LOAPF, el cual establece que las Secretarías de Estado tienen igual rango y por lo tanto, no existe preeminencia alguna entre ellas. La designación del presidente es para efectos de una efectiva y eficaz coordinación según el asunto y materia a tratar.

Algo importante de destacar es que la representación y responsabilidad de las Comisiones Intersecretariales recae directamente en los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que la conforman, es decir, es una designación directa al titular e indelegable, salvo que el Ejecutivo Federal lo exprese directamente en el instrumento público que le da origen a la Comisión Intersecretarial, como fue el caso de la Comisión Intersecretarial para asuntos de la Frontera Norte publicada en el D.O.F. el 8 de febrero de 2001 y abrogada el 1 de septiembre de 2004, donde se nombró como presidente de ésta a un “Comisionado Presidencial para Asuntos de la Frontera Norte” y no a un titular de una de las dependencias que la integraba, sin embargo, esto es excepcional; ya que como lo señala Gutiérrez y González “no se trata de que los secretarios de Estado reciban el encargo del presidente, y éstos a su vez se lo encarguen a sus inferiores. No, se trata de que estén

¹⁸⁸ ACOSTA ROMERO, Op. cit., p. 269

pendientes de dar resolución, directamente los Secretarios de Estado que reciben la encomienda; que sean los secretarios de Estado, los que atiendan directamente y bajo su mediata dirección, la solución del problema.”¹⁸⁹

3.1.7. Temporalidad

Las Comisiones Intersecretariales pueden ser transitorias o permanentes, su permanencia o transitoriedad será en función de los objetivos que a través de ellas se persigan. Por ejemplo:

“COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA EXPO AICHI 2005. Preside Secretaría de Relaciones Exteriores (transitoria)

ARTÍCULO PRIMERO.

Se crea con carácter transitorio la Comisión Intersecretarial para la EXPO Aichi 2005, la cual tendrá por objeto coordinar, integrar y realizar las actividades necesarias para la participación de los Estados Unidos Mexicanos en dicha exposición.

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y **dejará de surtir efectos a los 120 días siguientes a la clausura de la EXPO Aichi 2005.**”¹⁹⁰

“ACUERDO por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Plan Puebla-Panamá. Preside Secretaría de Relaciones Exteriores (permanente)

ARTÍCULO PRIMERO.

Se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial Plan Puebla-Panamá, con el objeto de coordinar acciones para fomentar,

¹⁸⁹ GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Op. cit., p. 260

¹⁹⁰ Acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 2005.

fortalecer y dar seguimiento a las políticas, estrategias y programas que en el ámbito de la Administración Pública Federal.”¹⁹¹

Con lo anterior se puede concluir que la temporalidad de las Comisiones Intersecretariales se determina en el propio acuerdo que les da origen y ésta depende del propósito e importancia del asunto a tratar.

3.1.8. Dotación y aplicación de recursos

Como se ha visto, en los acuerdos de creación de las Comisiones Intersecretariales, se establecen objetivos, integración, temporalidad, funciones y atribuciones, con lo que se deduce que necesariamente requieren recursos humanos, materiales y financieros para su operación, lo que representa claramente una erogación para el gasto público federal.

Lo anterior se fortalece con el análisis de algunos acuerdos de creación, los cuales establecen la necesidad de crear dentro de las Comisiones Intersecretariales un secretariado técnico, subcomisiones, comités o grupos de trabajo, así como la posibilidad de que los integrantes se auxilien de personal técnico-administrativo para el cumplimiento de sus funciones.

En este aspecto cabe destacar que las Comisiones Intersecretariales no tiene patrimonio propios, sin embargo, derivado de su naturaleza, y de conformidad a lo establecido en disposiciones de carácter presupuestal y de algunos acuerdos de creación de Comisiones Intersecretariales¹⁹², se deduce que la dotación y aplicación de recursos deriva directamente del presupuesto que ejercen las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que las integran.

Es decir, las dependencias y entidades que integran a cada una de las Comisiones Intersecretariales, les asignan de su propio presupuesto otorgado

¹⁹¹ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2004.

¹⁹² Comisión Intersecretarial de Desarrollo social, Comisión Intersecretarial para la adopción y uso de la Clave Única de Registro de Población, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, entre otras.

para el ejercicio fiscal correspondiente, los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el debido cumplimiento del acuerdo; por tanto, deben prever en sus respectivos anteproyectos de presupuesto anual, los recursos que se requieran para su cabal cumplimiento.

En consecuencia, cualquier irregularidad con relación al manejo y uso de los recursos públicos en las Comisiones Intersecretariales, será responsabilidad de cada un de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal que la conforman.

3.2 Las Comisiones Intersecretariales de la Administración Pública Federal frente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

En México, el derecho a la transparencia y acceso a la información pública gubernamental, es consolidado el 11 de junio de 2002, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya finalidad principal, como lo indica su artículo 1, es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

A pesar de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no contempla directamente en su ámbito de aplicación a las Comisiones Intersecretariales; de la interpretación de su artículo 3 fracción XIV, se advierte la obligación de éstas de cumplir con lo estipulado en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental que se establece en dicha Ley; ya que como se señaló en un capítulo anterior, las Comisiones Intersecretariales forman parte de la Administración Pública Federal centralizada:

Artículo 3.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

XIV. Sujetos obligados:

*a) El Poder Ejecutivo Federal, **la Administración Pública Federal** y la Procuraduría General de la República;*

...

Lo anterior se fortalece con lo establecido en el artículo 58 párrafo último del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el cual ya se contempla de manera directa a las Comisiones Intersecretariales como sujetos obligados en materia de transparencia:

Artículo 58.

...

Las Comisiones Intersecretariales y los Consejos Consultivos cumplirán las obligaciones previstas en la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables a través de la unidad de enlace y el comité de la dependencia o entidad que ejerza las funciones de secretaría técnica o su equivalente. En su caso, la clasificación de la información corresponderá al secretario técnico o su equivalente.

Ahora bien, para poder comprender el artículo anterior, es necesario retomar de manera general, cuáles son los objetivos y las obligaciones que deben cumplir las Comisiones Intersecretariales de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.

Los objetivos que deben cumplir las Comisiones Intersecretariales en materia de transparencia de acuerdo con el artículo 4 de la LFTAIPG, son principalmente los siguientes:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Ahora bien, atendiendo lo establecido en el artículo 58 del RLFTAIPG, la dependencia o entidad que ejerza las funciones de secretaría técnica será la Unidad de Enlace y el Comité de las Comisiones Intersecretariales.

En cuanto a la Unidad de Enlace de las Comisiones Intersecretariales, está obligada a lo siguiente:

- Con excepción de la información reservada o confidencial prevista por la misma, las Comisiones Intersecretariales, están obligadas a poner a disposición del público y a actualizar a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, de acuerdo con lo establecido con su artículo 7 de la LFTAIPG, lo siguiente:
- Su estructura orgánica;
- El directorio de servidores públicos,
- El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- Las metas y objetivos;
- El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

- Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística
- Tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, así como, preparar la automatización, presentación y contenido de su información y su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el IFAI. (artículo 9 LFTAIPG)
- Atender las recomendaciones que al respecto expida el IFAI. (artículo 7 LFTAIPG)
- En caso de que se posea, por cualquier título, con sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del IFAI y no podrán difundirlos, distribuirlos o comercializarlos, sólo en casos de excepción señalados en los artículos 21 y 22 de la propia LFTAIPG.
- Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, de acuerdo a los procedimientos y términos establecidos en la propia LFTAIPG y en su Reglamento.

Por lo que respecta al Comité de Información de las Comisiones Intersecretariales éste se encuentra obligado a lo siguiente:

- Coordinar y supervisar las acciones de las Comisiones Intersecretariales tendientes a proporcionar la información prevista en la Ley;
- Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;
- Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos;
- Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la Comisión Intersecretarial, que deberá ser actualizado periódicamente;

- Elaborar y enviar al IFAI, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual.

En cuanto a las responsabilidades administrativas por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, se tiene lo siguiente:

De acuerdo al artículo 63 de la LFTAIPG, son causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la misma, las siguientes:

- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.
- Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados.
- Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley.
- Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité y el Instituto;
- Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley.
- Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso.
- No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Comité, el IFAI o el Poder Judicial de la Federación. Esta causa será considerada como grave para efectos de la sanción administrativa.

Ahora bien, cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público que integra la Comisión Intersecretarial pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable, en este caso, a la que pertenezca originalmente el integrante de la Comisión Intersecretarial, para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

La responsabilidad será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con independencia de las responsabilidades del orden civil o penal que procedan.

CAPITULO IV. LA EFICACIA DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Con el fin de determinar la eficacia de las Comisiones Intersecretariales de la Administración Pública Federal, a continuación se desarrollará un análisis de cuatro de ellas.

4.1. Estudio de cuatro Comisiones Intersecretariales de la Administración Pública Federal:

He considerado el estudio de cuatro Comisiones Intersecretariales: La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social; la Comisión Intersecretarial de Política Industrial; la Comisión Intersecretarial del Plan Puebla Panamá y la Comisión Intersecretarial para la Adopción y Uso de la Clave Única de Registro de Población; las cuales además de ser Comisiones Intersecretariales trascendentes, tienen características importantes que ayudarán a fortalecer las conclusiones de mi análisis.

4.1.1 Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.

4.1.1.1 Antecedentes

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social fue creada en cumplimiento de dos instrumentos fundamentales en materia de Desarrollo Social, uno de los cuales le da propiamente su origen:

- **La Ley de Planeación- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.** Se plasma la necesidad de lograr incrementos de calidad y eficiencia en materia de desarrollo social y de actualizar sus objetivos, a fin de conseguir un desarrollo más pleno, orientado a elevar los niveles de bienestar y capacidades de los mexicanos;
- **Ley General de Desarrollo Social.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, la cual tiene por objeto, entre

otros, asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social y establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Esta última es la que crea dicha Comisión dentro de todo un capítulo denominado “de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social”, en la cual se establecen los aspectos básicos de la misma, como lo es el objeto, su integración y sus funciones; asimismo, en su artículo Tercero Transitorio establece la obligación al Ejecutivo Federal, de constituir la referida Comisión en un plazo de 180 días naturales, contados a partir de su entrada en vigor.

Es así como el 26 de julio de 2004, el Ejecutivo Federal la instala formalmente, con la firma del Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social; pero es hasta el 3 de septiembre de 2004, cuando se publica dicho Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

4.1.1.2 Objeto

Con el fin de entender de manera más clara el objeto por el cual se creó esta comisión, es necesario remitir a la exposición de motivos del proyecto original de Ley General de Desarrollo Social, para conocer que fue lo que quiso el legislador al incluir en la propia Ley, la creación de esta Comisión Intersecretarial.

En dicha exposición de motivos se plantean dos aspectos importantes:

1. Incluir a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social como parte integrante del *Sistema Nacional de Planeación de Desarrollo Social*.

“Desarrolla y precisa el Sistema Nacional de Planeación de Desarrollo Social que constituyen la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la **Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social**, los lineamientos y criterios generales de participación que

sustentan a los Consejos de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social, así como los derechos de información y denuncia popular en la materia. “¹⁹³

2. Se crea la Comisión Intersecretarial como un mecanismo para evitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo Federal, dotándola de funciones de coordinación programática de **carácter obligatorio**.

“El gabinete de desarrollo social no será más un órgano que opera según la discrecionalidad del Ejecutivo, sino que se transformará en la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, con sus funciones de coordinación programática definidas y orientadas por la SEDESOL, con carácter obligatorio para todas las dependencias federales, y de acuerdo con los contenidos de esta Ley. “¹⁹⁴

Es así como en el proyecto original de la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 104, se señala como objeto de la Comisión, el de ser un **instrumento de coordinación** de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social que lleven a cabo las dependencias y entidades federales en concurrencia con las entidades federativas y municipios e incluso con los sectores sociales y privados.

Artículo 104.

Se crea la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social como instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social, lleven a cabo, en el ámbito de sus respectivas competencias u objeto según corresponda, las dependencias y entidades federales, ya sea

¹⁹³ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley General de Desarrollo Social, presentada por Senadora Leticia Burgos Ochoa, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el 26 de Abril de 2001.

¹⁹⁴ Ídem

*directamente, en concurrencia con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.*¹⁹⁵

Sin embargo, en el dictamen final los legisladores ampliaron su objeto, de ser sólo un instrumento de coordinación para los programas, acciones e inversiones del Plan Nacional de Desarrollo Social, a ser un instrumento de *coordinación de todas las acciones del Ejecutivo Federal que garantice de forma integral el diseño y la ejecución de toda la Política Nacional de Desarrollo Social, tal y como quedó en el texto vigente de la Ley y en el Decreto de creación de la Comisión Intersecretarial del Ejecutivo Federal.*

Ley General de Desarrollo Social

Artículo 51.

La Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social...

Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (3 de septiembre de 2004).

ARTÍCULO 1.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social tendrá por objeto la coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social.

4.1.1.3 Funciones

Las funciones principales de conformidad con lo establecido en los artículos 52 de Ley General de Desarrollo Social y 3 del Decreto de creación, son principalmente las siguientes:

¹⁹⁵ Ídem

- Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económico;
- Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales;
- Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios, así como revisar los términos de los convenios de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer modificaciones.
- Recomendar a las dependencias y entidades competentes mecanismos para coordinar las acciones del gobierno federal en materia de desarrollo social, así como medidas que contribuyan a garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas de desarrollo social.
- Aprobar los informes anuales referentes a los acuerdos tomados por la Comisión Intersecretarial (artículo 9, fracción VII, del Decreto), al seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Desarrollo Social (artículo 10, fracción VI del Decreto), a los avances de integralidad, coordinación y corresponsabilidad y de las propuestas de desempeño de la Comisión (artículo 10, fracción VII del Decreto) y del impacto de la políticas gubernamentales sobre precios, salarios, créditos y empleo, respecto de la población en pobreza, marginada y vulnerable. (artículo 13, del Decreto)

4.1.1.4 Integración

En cuanto a su integración, los artículos 51 de Ley General de Desarrollo Social y 2 del Decreto del Ejecutivo por la que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social; ésta se encuentra integrada por los titulares de 14 secretarías de Estado, a saber:

1. Desarrollo Social; (Presidencia)
2. Gobernación;
3. Hacienda y Crédito Público;
4. Educación Pública;
5. Salud;
6. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
7. Energía;
8. Economía;
9. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
10. Comunicaciones y Transportes;
11. Función Pública;
12. Trabajo y Previsión Social;
13. Reforma Agraria, y
14. Turismo.

Asimismo, dentro del decreto de creación de esta Comisión se prevé la posibilidad de crear grupos de trabajo o subcomisiones, permanentes o transitorias, para la realización de tareas específicas relacionadas con el objeto de dicha Comisión, y previo acuerdo de sus integrantes.

Todos los grupos de trabajo y subcomisiones creadas por la Comisión Intersecretarial deberán informar a ésta, con la periodicidad que determine la misma, el avance de las tareas que les sean encomendadas, así como presentar en su oportunidad los trabajos realizados, para su discusión y aprobación.

Independientemente de lo anterior, la Comisión Intersecretarial integrará un grupo de trabajo cuyo objetivo principal será el de preparar un informe anual sobre el impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza,

marginación y vulnerabilidad, el cual será sometido a la consideración del pleno de la citada Comisión.

4.1.1.5 Derechos y obligaciones de los integrantes

Los integrantes de la Comisión intersecretarial de Desarrollo Social, tienen los siguientes derechos:

- Intervenir en los debates de las sesiones de la Comisión;
- Tener voz y voto en las sesiones de la Comisión;
- Proponer al presidente de la Comisión los asuntos específicos que deban tratarse en las sesiones de la misma;
- Proponer la creación de grupos de trabajo y subcomisiones permanentes o transitorias;
- Designar sus respectivos suplentes, quienes deberán tener nivel jerárquico inmediato inferior y tendrán las mismas atribuciones que los miembros propietarios.

Asimismo, los integrantes de esta Comisión intersecretarial, están obligados a cumplir con lo siguiente:

- Asistir a las sesiones de la Comisión Intersecretarial;
- Observar las disposiciones del Decreto;
- Cumplir con los acuerdos que se tomen en las sesiones de la Comisión en lo que respecta al ámbito de sus respectivos ramos.

4.1.1.6 Facultades del Presidente de la Comisión

El Secretario de Desarrollo Social, es quien preside la Comisión Intersecretarial y de acuerdo al artículo 9 del decreto de creación, le corresponde principalmente:

- Coordinar y conducir las relaciones y actividades, así como las convocatorias y sesiones de la Comisión Intersecretarial;

- Proponer al pleno de la Comisión la creación de grupos de trabajo y subcomisiones;
- Designar y remover al Secretario Técnico;
- Someter al pleno de la Comisión el programa anual de trabajo y los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas;
- Presentar un informe anual al titular del Ejecutivo Federal sobre los acuerdos tomados en el seno de la Comisión Intersecretarial;
- Publicar en el Diario Oficial de la Federación, todos los acuerdos e informes de la Comisión Intersecretarial.

4.1.1.7 Facultades del Secretario Técnico

La Comisión Intersecretarial cuenta con un *secretario técnico*, quien, designado para tal efecto por el presidente de la Comisión Intersecretarial de conformidad con el artículo 10 de su Decreto de creación tiene entre otras, las siguientes facultades:

- Informar al presidente de la comisión sobre el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos adoptados en las sesiones y proporcionar el apoyo administrativo que se requiera para la celebración de las mismas;
- Integrar los informes y estudios que le encomiende la comisión y aquellos que realicen los grupos de trabajo y subcomisiones creados por la misma y darles el seguimiento correspondiente;
- Elaborar dos informes anuales, uno de seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Desarrollo Social y el otro con los avances sobre la integralidad, coordinación y corresponsabilidad para el desarrollo social;
- Presentar a consideración del presidente de la Comisión el anteproyecto del programa anual de trabajo y de las acciones específicas relacionadas con éste.

4.1.1.8 Recursos de la Comisión

De acuerdo con el artículo 8 de su Decreto de creación, para la operación y funcionamiento de la Comisión Intersecretarial, sólo se aprovecharán los recursos humanos, materiales y financieros de las propias Secretarías que la integran, por lo que no se erogarán recursos adicionales.

4.1.1.9 Sesiones de la Comisión

De conformidad con los artículos 4, 5, 6 y 7 del Decreto de creación y 51 de la Ley General de Desarrollo Social, esta Comisión Intersecretarial sesionará de la siguiente manera:

Las sesiones se harán de manera ordinaria cuando menos una vez por bimestre. Asimismo, podrá llevar a cabo sesiones extraordinarias las veces que resulten necesarias, cuando así lo amerite la naturaleza de los asuntos a tratar.

Dichas sesiones se harán previa convocatoria suscrita por su presidente o, a indicación de éste, por el secretario técnico, la cual deberá tener las siguientes características:

- Especificar el lugar, fecha y hora prevista para su celebración.
- Ser notificadas a los integrantes de la Comisión Intersecretarial cuando menos cinco días hábiles antes de su celebración para las sesiones ordinarias y con tres días hábiles de anticipación para las extraordinarias.
- Adjuntarse el orden del día respectivo y la documentación de apoyo de los temas a tratar en la sesión correspondiente.

Para la validez de las sesiones es necesaria la asistencia del presidente de la Comisión Intersecretarial o su suplente y de siete miembros de la misma.

Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán adoptados por la mayoría de votos de los miembros presentes; en caso de empate, el presidente de la misma tendrá voto de calidad.

A falta de quórum se emitirá una nueva convocatoria, en la cual se indicará tal circunstancia, para que dentro de los quince días hábiles siguientes se celebre la sesión, cualquiera que sea el número de los miembros presentes.

El acta de cada sesión deberá ser firmada por el presidente de la Comisión, así como por los demás integrantes de la misma que hayan asistido y por el secretario técnico, haciéndose constar en ella la lista de asistencia, el orden del día y los acuerdos tomados. El secretario técnico durante las sesiones sólo tendrá derecho a voz, pero no a voto.

Por acuerdo de los miembros de la Comisión Intersecretarial y de conformidad con la naturaleza del asunto a tratar, éstos podrán invitar a participar a las sesiones, a los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes únicamente tendrán derecho a voz, pero no a voto.

Cabe resaltar que la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 53, le da el carácter de obligatorio para las dependencias del Ejecutivo Federal, con relación a todos los acuerdos emitidos por la Comisión Intersecretarial, y la vigilancia de su cumplimiento esta a cargo de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

4.1.1.10 Resultados y observaciones

Después de haber descrito las generalidades de la Comisión Intersecretarial del Desarrollo Social, se destacan los siguientes resultados y observaciones de la misma:

Al investigar lo relacionado con las actividades realizadas por dicha Comisión, no se localizó la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los

acuerdos tomados por la Comisión en sus sesiones, ni los informes anuales realizados por la misma, obligación que se desprende del artículo 54 de la Ley General de Desarrollo Social, que a la letra señala: “Artículo 54. Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán publicados en el Diario Oficial de la Federación”.

Sólo se localizaron notas periodísticas que señalan los resultados siguientes:

“De acuerdo con declaraciones realizadas por la propia Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social trabaja en mil 335 municipios, con 2 mil 966 centros estratégicos comunitarios en donde se ofrecen 70 programas federales de apoyo a la gente pobre.”¹⁹⁶

“El 18 de abril de 2005, se presentó el avance de México en cumplimiento a los objetivos de la Declaración del Milenio de la ONU, el cual presenta un diagnóstico de los resultados y desafíos de México en el cumplimiento del compromiso internacional adquirido en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000¹⁹⁷. En el acto solemne, México fue representado por la Secretaria de Desarrollo Social en su calidad de Presidenta de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo social.”¹⁹⁸

Asimismo, se destacan las siguientes observaciones:

Anteriormente, en el tercer capítulo, sobre las generalidades de las Comisiones Intersecretariales, se señaló que éstas se crean principalmente mediante **Acuerdo** del Ejecutivo Federal, sin embargo, la Comisión Intersecretarial en cuestión fue emitida por **Decreto**, esto alude en razón de que no fue una

¹⁹⁶ www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/379961.

¹⁹⁷ La Declaración del Milenio fue aprobada en la Cumbre del Milenio, celebrada del 6 al 8 de septiembre de 2000 en Nueva York, con la participación de 191 países (incluido México) donde se establecieron Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) que comprenden una serie de metas que deberán ser alcanzadas a más tardar en 2015, en áreas como la pobreza extrema, enseñanza primaria, equidad de género, mortalidad infantil, salud materna, VIH/SIDA y otras enfermedades, sostenibilidad del medio ambiente y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo. www.cinu.org.mx

¹⁹⁸ www.cinu.org.mx

decisión propia del Ejecutivo Federal el crearla, sino en virtud del cumplimiento de una ley, en este caso la Ley General de Desarrollo Social.

Es decir, la decisión directa de crear la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social deriva de la Ley General de Desarrollo Social, es decir, de la decisión del Congreso de la Unión:

Capítulo IV. De la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

Artículo 51.

La Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. ...

Lo anterior, mediante la facultad que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión en su artículo 73 fracción XXX:

Artículo 73.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

En consecuencia, en este supuesto, el presidente expidió el Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, no sólo con base la facultad otorgada por el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos:

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por otra parte, de la lectura del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, se desprende la obligación de esta de aprobar su *Reglamento Interno* a más tardar en su segunda sesión ordinaria, sin embargo, hasta el momento por lo menos formalmente no se ha creado dicho reglamento.

Por último, se detectó que la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social no cumple plenamente con las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso la Información Pública Gubernamental, ya que de conformidad con lo establecido en su artículo 9, la Comisión debe poner a disposición del público, a través de medios de comunicación electrónica información básica establecida en dicha disposición, sin embargo, ésta no cuenta con dicho medio de comunicación electrónica (página en Internet).

4.1.2 Comisión Intersecretarial de Política Industrial.

4.1.2.1 Antecedentes

La Comisión Intersecretarial de Política Industrial fue creada mediante acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el D.O.F el 27 de mayo de 1996.

El acuerdo partió del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual deriva de la Ley de Planeación, donde se consideraba que “un crecimiento elevado era condición esencial para impulsar el desarrollo del país e indispensable para lograr el fortalecimiento de la industria nacional y de las exportaciones que impulsarán el crecimiento económico sostenido y que la población contara con un empleo bien remunerado, mejores niveles de bienestar y, por ende, bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático”.

Ante la apertura comercial y creciente globalización de la economía mexicana, era necesario establecer condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, así como el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales de alta competitividad.

Hasta la fecha, el Acuerdo de creación de esta Comisión Intersecretarial ha tenido dos modificaciones, sin embargo, éstas no han sido aspectos de fondo, ya que de conformidad con los acuerdos de modificación de la Comisión Intersecretarial sólo fueron de actualización ante las reestructuraciones que han sufrido las Secretarías de Estado dentro de la Administración Pública Federal, así como la incorporación de otros integrantes para su mejor coordinación:

- *El 29 de marzo de 2000, (Se incorporan a la Comisión Intersecretarial 3 Secretarías de Estado).*
- *El 06 de septiembre de 2001. (Actualización del nombre de tres secretarías integrantes de la Comisión Intersecretarial y la incorporación de una secretaría más).*

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Acuerdo de creación, se establece la obligación a la Comisión Intersecretarial de Política Industrial de expedir un Reglamento Interno para establecer las bases de organización, las funciones que correspondan a su presidente y al secretario técnico, así como la forma de integración y funcionamiento de los grupos de trabajo, en este tenor, el 30 de septiembre de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial del Política Industrial”.

4.1.2.2 Objeto

Esta Comisión es de carácter permanente y de conformidad con el artículo 1 del Acuerdo de creación y 3 de su reglamento interior, tiene como objeto el de “fungir como **órgano técnico de consulta** del gobierno federal, así como el de

analizar, proponer y **coordinar las acciones** y actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en materia de política industrial y comercio exterior.”

4.1.2.3 Funciones

En cuanto a las funciones de esta Comisión Intersecretarial los artículos 3 del Acuerdo de creación y 5 de su reglamento se destacan principalmente las siguientes funciones:

- Asegurar la observancia de los criterios de competitividad industrial, previstos en las estrategias de la política económica, así como, diseñar medidas para promover la competitividad industrial y el fomento de las exportaciones;
- Evaluar, de manera integral y oportuna, el impacto de las políticas sobre la competitividad de la industria;
- Emitir las recomendaciones necesarias para asegurar que la política industrial y el comercio exterior coadyuven a alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo;
- Señalar ajustes en el diseño y la instrumentación de las políticas que inciden sobre el desempeño de la industria;
- Establecer mecanismos de comunicación y coordinación permanente entre las diferentes dependencias y entidades que integran la Comisión, que permitan conocer las acciones relacionadas con la política industrial y el comercio exterior;
- Realizar estudios en materia de política industrial y comercio exterior;
- Vigilar que los acuerdos de la Comisión sean congruentes con los programas de la Administración Pública Federal;
- Aprobar su Reglamento Interno, los programas anuales de trabajo y los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas.

4.1.2.4 Integración

La integración de la Comisión Intersecretarial de Política Industrial es la que más modificaciones ha tenido después de su Acuerdo de creación, esto derivado principalmente de la actualización y reestructuración de la Administración Pública Federal durante los siguientes sexenios, así como, por la necesidad de incorporar a otras de las Secretarías de Estado por considerar que sus funciones que realizan son a favor del desarrollo industrial.

Actualmente la Comisión Intersecretarial de Política Industrial se encuentra integrada de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo de creación y 6 de su reglamento interno, por los titulares de 9 Secretarías de Estado y 3 de entidades de la Administración Pública Federal:

1. Secretaría de Economía, (Presidencia)
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
3. Secretaría de Desarrollo Social;
4. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
5. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
6. Secretaría de la Función Pública;
7. Secretaría de Educación Pública;
8. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
9. Secretaría de Turismo.

Así como por las siguientes entidades:

1. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.,
2. Nacional Financiera, S.N.C.,
3. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

También se establece la posibilidad de crear previo acuerdo de sus integrantes, grupos de trabajo permanentes o transitorios para realizar tareas específicas

relacionadas con su objeto, los cuales deberán acatar las siguientes formalidades:

- Se crearán por acuerdo de la Comisión.
- En el acuerdo se deberá señalar expresamente el asunto o asuntos a cuya resolución se abocarán, los responsables de su coordinación, los integrantes de los mismos, quienes podrán ser miembros o no, así como los objetivos concretos que deban alcanzarse.
- Los grupos de trabajo deberán informar a la Comisión, con la periodicidad que determine la misma, respecto del avance de las tareas específicas que les sean encomendadas.
- Los grupos de trabajo deberán presentar en su oportunidad las ponencias y estudios realizados, para su discusión y aprobación.

4.1.2.5 Derechos y obligaciones de los integrantes

Los integrantes de esta Comisión Intersecretarial tienen los siguientes derechos:

- Intervenir en los debates de las sesiones de la Comisión;
- Emitir su voto respecto de los asuntos tratados en las sesiones de la Comisión;
- Sugerir al presidente de la misma, asuntos específicos que deban tratarse en las sesiones de la Comisión;
- Proponer la creación de grupos de trabajo permanentes o transitorios;
- Designar a su suplente bajo los siguientes términos:
 - a) Deberán tener nivel de Subsecretario o equivalente.
 - b) La designación deberá ser notificada por escrito al presidente de la comisión dentro de los diez días hábiles siguientes a que la

misma tenga lugar, igualmente deberá ser notificado cualquier cambio de designación.

- c) Los suplentes tendrán en el seno de la Comisión las mismas facultades que los miembros propietarios.

Asimismo, los integrantes de la Comisión tienen principalmente las siguientes obligaciones:

- Asistir a las sesiones de la Comisión;
- Cumplir con los acuerdos que se tomen en las sesiones de la Comisión;
- Observar las disposiciones del Reglamento Interior.

4.1.2.6 Facultades del Presidente

Esta Comisión Intersecretarial se encuentra presidida por el Secretario de Economía, quien tendrá de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de su Reglamento Interior, principalmente las siguientes facultades:

- Representar a la Comisión;
- Emitir las convocatorias, conducir las sesiones, dirigir sus debates y firmar las actas de las sesiones de la Comisión;
- Suscribir, previo acuerdo de la Comisión, las invitaciones a las entidades federativas y municipios, así como a representantes de los sectores social y privado;
- Designar al secretario técnico;
- Someter al pleno de la Comisión el programa anual de trabajo y los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas;
- Presentar al titular del Ejecutivo Federal informes periódicos sobre los acuerdos tomados.

4.1.2.7 Facultades del Secretario Técnico

La Comisión Intersecretarial de Política Industrial, también cuenta con un secretario técnico, el cual es designado por el presidente de la Comisión y tiene de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Acuerdo de creación y 15 de su reglamento Interior, principalmente las siguientes facultades:

- Emitir las convocatorias a las sesiones de la Comisión, previo acuerdo del presidente de la misma y hacer llegar oportunamente a los integrantes las convocatorias, junto con el orden del día respectivo;
- Coordinar las sesiones de la Comisión, proporcionando el apoyo administrativo que se requiera, levantar las actas de las sesiones e informar al presidente de la misma sobre el cumplimiento de los acuerdos tomados;
- Ser responsable de la formulación de los estudios que le encomiende la Comisión y de realizar los trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de sus funciones e integrar los estudios que realicen los grupos de trabajo;
- Proponer al presidente de la Comisión la creación de grupos de trabajo, turnar a éstos los asuntos que les hayan sido asignados y darles el seguimiento correspondiente;
- Dar seguimiento a los acuerdos tomados en las sesiones de la Comisión, así como las tareas que desarrollen los grupos de trabajo;
- Presentar a consideración del presidente de la Comisión el anteproyecto del programa anual de trabajo y de las acciones específicas relacionadas con éste, así como el anteproyecto de los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas.

4.1.2.8 Recursos

Ni el Acuerdo de creación, ni el propio Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial en cuestión, señalan de forma clara de dónde provendrán los recursos humanos, materiales y financieros para su operación y

funcionamiento, sólo se señala en el artículo 4 del Acuerdo de creación que el secretario técnico contará con personal técnico-administrativo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía) indispensable para el cumplimiento de sus funciones.

4.1.2.9 Sesiones

En cuanto a las sesiones de la Comisión Intersecretarial de Política Industrial y de conformidad con los artículos 2 y 6 de su Acuerdo de creación y 7, 8, 9, 10, 11, 12, y 13 de su reglamento interior, las sesiones de la Comisión Intersecretarial se realizarán de la siguiente manera:

El presidente de la Comisión será quien convocará a las sesiones, o, cuando éste lo decida, lo hará a través del secretario técnico. La convocatoria a las sesiones debe contener el lugar, fecha y hora previstas para la sesión, y ser notificada cuando menos cinco días hábiles antes de su celebración.

Para que la sesión se considere válida, es necesaria la asistencia de cuando menos siete miembros de la Comisión. A falta de quórum, se emitirá una nueva convocatoria, en la cual se indicará tal circunstancia, para que dentro de los siguientes quince días hábiles se celebre la sesión. En este caso, la sesión se considerará válida, cualquiera que sea el número de los miembros presentes. Los acuerdos que tome la Comisión deberán ser aprobados por unanimidad de los miembros presentes.

El presidente de la Comisión presentará un informe al titular del Ejecutivo Federal en forma periódica sobre los acuerdos tomados en el seno de la misma. Asimismo, le informará sobre los casos en que exista la imposibilidad de llegar a acuerdos por unanimidad.

La Comisión podrá invitar a sus reuniones a las autoridades de las entidades federativas y municipios, así como a representantes de los sectores social y privado, a efecto de impulsar la coordinación y concertación de acciones en la

materia, sin embargo, tales dependencias y entidades gozarán únicamente de derecho a voz en las sesiones referidas.

El acta de cada sesión deberá ser aprobada y firmada por el presidente de la Comisión, así como por los demás integrantes, haciéndose constar en ella la lista de asistencia, el orden del día y los acuerdos tomados, dicha acta también deberá ser firmada por el secretario técnico.

4.1.2.10 Resultados y observaciones

En cuanto a los resultados de la Comisión Intersecretarial de Política Industrial se tiene a continuación lo siguiente:

- Cuenta con una página electrónica (www.cipi.gob.mx), con lo que da cumplimiento a las obligaciones de transparencia establecidas en la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Hasta el momento, tiene publicadas once minutas de sesiones realizadas que comprende los años de 2000 a 2002 de las cuales destacan, entre otros, los siguientes acuerdos:
 - a) Se aprobó el Reglamento interno de la Comisión.
 - b) Se acordó formar un grupo de trabajo para analizar las duplicidades y complementariedades que existían entre los programas de apoyo del gobierno federal.
 - c) Se analizó la creación de un programa interinstitucional para promover y mejorar la comercialización en el mercado interno, que ofrezca de manera integral y especializada servicios de información y asesoría básica, servicios de consultoría y asistencia técnica para facilitar las operaciones en el mercado nacional.

Asimismo, tanto el acuerdo de creación, como su reglamento interior han tenido constantes modificaciones realizadas por el propio Ejecutivo Federal, lo que permite observar que esta Comisión Intersecretarial se encuentra constantemente en actualización en tiempo y necesidades y por lo tanto es eficaz.

Por otro lado, en el Acuerdo de creación de esta Comisión Intersecretarial no se establece la obligación por parte de los integrantes de la misma de publicar sus acuerdos, lo que dificulta tener un control y por lo tanto no existe precisión en los resultados de la misma.

4.1.3 Comisión Intersecretarial del Plan Puebla-Panamá.

4.1.3.1 Antecedentes

Al inicio de la actual Administración y con fundamento en la Ley de Planeación, el “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” estableció como una de las principales estrategias el “**desarrollo integral sustentable de la Región Sur-Sureste**, conformada por 9 entidades federativas, a saber: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Para dar cumplimiento de esta estrategia, el 5 de junio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual se creó la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, cuya finalidad era establecer mecanismos de coordinación de acciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales e incluso con países centroamericanos, con el propósito de promover el desarrollo equilibrado entre ambas regiones en el marco Plan Puebla-Panamá.

Sin embargo, en virtud del Decreto por el que se reformaron diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de julio de 2002, la Coordinación General Plan Puebla-Panamá, sólo quedó adscrita orgánicamente a la

Secretaría de Relaciones Exteriores, en consecuencia se abrogó el “Acuerdo por el que se crea la Coordinación General Plan Puebla-Panamá”.

Ante dicha situación, el Ejecutivo Federal consideró pertinente complementar el citado órgano con una instancia de coordinación en la que participaran las principales dependencias y entidades en la Administración Pública Federal involucradas en las acciones de dicho Plan.

Es así como Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Plan Puebla-Panamá, el 7 de abril de 2004.

4.1.3.2 Objeto

En cuanto a su objeto, de conformidad con el artículo primero del Acuerdo de Creación, éste se puede dividir en dos:

1. Coordinar acciones para fomentar, fortalecer y dar seguimiento a las políticas, estrategias y programas que en el ámbito de la Administración Pública Federal se emprendan para contribuir a elevar el nivel de vida de los habitantes y lograr el desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste del país, comprendida por los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
2. Proponer y promover la participación de las naciones de la región centroamericana, comprendida por los países de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en la realización de acciones que contribuyan al desarrollo integral sustentable en dicha región, con estricto apego al marco jurídico nacional e internacional.

4.1.3.3 Funciones

La Comisión Intersecretarial Plan Puebla-Panamá tiene de conformidad con los artículos Segundo del acuerdo de creación y VI de sus reglas de operación, las siguientes funciones:

- Establecer comunicación con las entidades federativas para una adecuada coordinación de acciones;
- Discutir y analizar las acciones, estrategias, proyectos y, en su caso, proponer los programas que coadyuven al desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste;
- Promover ante las áreas especializadas de las respectivas dependencias, la elaboración de los proyectos propuestos en el seno de esta Comisión Intersecretarial;
- Impulsar la continuidad en la programación de recursos en el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, destinados a los proyectos y programas de desarrollo de la región Sur-Sureste;
- Identificar y proponer estrategias de desarrollo mesoamericano, buscando generar sinergias, oportunidades conjuntas, y asistencia técnica internacional a través de las autoridades competentes y con estricto apego a las disposiciones legales aplicables;
- Acordar los mecanismos de seguimiento, análisis y evaluación del cumplimiento de las acciones, estrategias, proyectos y programas que se deriven del Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial, sin perjuicio de las acciones o controles establecidos en las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes;
- Difundir los avances de las acciones, estrategias, proyectos y programas que se emprendan para la consecución del objeto para lo cual fue creada esta Comisión Intersecretarial.

4.1.3.4 Integración

De conformidad con los artículos tercero del Acuerdo de creación y V de las reglas de operación, la Comisión Intersecretarial se integra por los titulares de 10 Secretarías de Estado y 3 de entidades de la Administración Pública Federal:

1. Secretaría de Relaciones Exteriores; (Presidencia)
2. Secretaría de Gobernación;
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
4. Secretaría de Desarrollo Social;
5. Secretaría de la Función Pública;
6. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
7. Secretaría de Economía;
8. Secretaría de Turismo;
9. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
10. Secretaría de Salud.

Asimismo se integrará por las siguientes entidades:

1. Banco de Comercio Exterior, S.N.C.
2. Banco de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
3. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Sus integrantes pueden nombrar suplentes a excepción del presidente de la misma, ya que éste será suplido específicamente por el Subsecretario de América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ahora bien, dentro del mismo Acuerdo de creación de la Comisión y en sus reglas de operación, en sus artículos Octavo y IX, respectivamente, se establece la posibilidad de la creación de grupos de trabajo para la realización de tareas específicas que den cumplimiento al objeto de la Comisión, en los siguientes términos:

- Previo acuerdo de sus integrantes.
- Por Acuerdo de la Comisión donde se exprese el asunto o asuntos a cuya resolución se abocarán.
- Desarrollarán sus funciones bajo la coordinación del secretario técnico de la Comisión.
- Deberán informar al presidente de la Comisión, con la periodicidad que determine éste, el avance de las tareas específicas que les sean encomendadas, así como presentar en su oportunidad las ponencias y estudios realizados, para su discusión y aprobación.
- Podrán participar como invitados los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; titulares de entidades federativas y, en su caso, de los municipios; representantes del sector social y privado, así como de las instituciones educativas y financieras regionales, nacionales e internacionales; a propuesta de cualquiera de sus integrantes y cuando se estime necesaria su intervención por razones de los asuntos que se deban tratar.

4.1.3.5 Derechos y Obligaciones de los integrantes

Los integrantes de esta Comisión intersecretarial, a excepción de los invitados, tendrán los derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo VII de sus reglas de operación, entre otros, los siguientes:

- Asistir a las sesiones de la Comisión e intervenir en los debates de la misma;
- Emitir su voto respecto de los asuntos tratados en las sesiones de la Comisión;
- Designar a su suplente;
- Firmar las actas de las sesiones de la Comisión;
- Sugerir al presidente asuntos específicos que deban tratarse en las sesiones de la Comisión;
- Observar las disposiciones de las presentes reglas de operación y cumplir con los acuerdos que se tomen en las sesiones de la Comisión;

4.1.3.6 Facultades del Presidente

El Secretario de Relaciones Exteriores preside esta Comisión Intersecretarial, de conformidad con los artículos Sexto del Acuerdo de creación y VII de las Reglas de Operación, tiene entre otras, las siguientes facultades:

- Presidir y firmar las actas de las sesiones de la Comisión;
- Conducir y organizar el funcionamiento de la Comisión;
- Vigilar que se cumplan los acuerdos adoptados por la Comisión;
- Convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias;
- Determinar los asuntos a tratar en las sesiones de la Comisión;
- Proponer al Pleno de la Comisión la creación de grupos de trabajo.

4.1.3.7 Facultades del Secretario Técnico

Asimismo, la Comisión Intersecretarial cuenta con un secretario técnico, el cual de acuerdo con el artículo VII de las reglas de operación de esta Comisión Intersecretarial, tiene principalmente las siguientes facultades:

- Proponer por sí, o a propuesta de cualquiera de los integrantes de la Comisión, la agenda de los asuntos a tratar en las sesiones;
- Dar seguimiento a los acuerdos adoptados por la Comisión e informar periódicamente a su presidente del cumplimiento y ejecución de los mismos;
- Fungir como enlace con las dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas y municipios de la región Sur-Sureste; con los pueblos y comunidades indígenas y en general con los sectores público, privado y social, con el objeto de recabar sus propuestas y observaciones para someterlas a consideración de la Comisión;
- Coordinar las actividades que corresponda desarrollar a los grupos de trabajo que se integren y dar seguimiento a las tareas de éstos;

- Formular los estudios o diagnósticos que se sometan a consideración de los miembros de la Comisión e integrar los estudios que realicen los grupos de trabajo;
- Levantar las actas de las sesiones de la Comisión y firmarlas conjuntamente con el presidente.

4.1.3.8 Recursos de la Comisión

De conformidad con el artículo Cuarto Transitorio del Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial, se establece que para el desempeño de sus funciones la Comisión utilizará la estructura y recursos asignados a sus integrantes, por lo que no se asignarán recursos adicionales para tales efectos.

Asimismo, en su artículo octavo del mismo Acuerdo se señala que el encargo que desempeñen los integrantes de los grupos de trabajo de la Comisión Intersecretarial Plan Puebla-Panamá, será a título honorarios.

Cabe destacar que el Secretario Técnico no percibe emolumento alguno de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo Sexto del Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial.

4.1.3.9 Sesiones

De conformidad con el artículo Quinto y Octavo del Acuerdo de creación Con relación a las sesiones de la Comisión, ésta lo hace anualmente con un mínimo de siete miembros y las decisiones se toman por mayoría de votos teniendo el presidente de la Comisión el voto de calidad.

Puede convocar para sesionar extraordinariamente, cuando los asuntos en cuestión lo ameriten a juicio del presidente de la Comisión y se convoque con 10 días hábiles de anticipación.

Sus sesiones también previa convocatoria suscrita por el presidente o, en su caso, por el secretario técnico en la cual se establecerá el lugar, fecha y hora

previstas para la sesión, y deberá ser notificada cuando menos diez días hábiles antes de su celebración.

Serán conducidas por el presidente o, en su ausencia, por su suplente; para que la sesión se considere válida, es necesaria la asistencia de cuando menos siete miembros de la Comisión; a falta de quórum, se emitirá una nueva convocatoria, en la cual se indicará tal circunstancia, para que dentro de los siguientes diez días hábiles se celebre la sesión. En este caso, la sesión se considerará válida cualquiera que sea el número de los miembros de la Comisión presentes.

Los acuerdos que tome la Comisión deberán ser aprobados por mayoría de votos de los miembros presentes en la sesión, y las actas de cada sesión deberán ser aprobadas y firmadas por el presidente, así como por los demás integrantes de la misma.

4.1.3.10 Resultados y observaciones

Como se indicó al inicio del estudio de esta Comisión Intersecretarial, antes de tener tal naturaleza jurídica, el Plan Puebla-Panamá ya era un proyecto importante de la “Coordinación General del Plan Puebla-Panamá” dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que ahora preside esta Comisión Intersecretarial, sin embargo, esta Secretaría de Estado, actualmente continúa manejando el Plan Puebla-Panamá de manera independiente a la Comisión Intersecretarial respectiva, es decir, como coordinación General del Plan Puebla-Panamá, e incluso en su página de Internet “www.ser.gob.mx”, proporciona información de este proyecto, fines y objetivos sin señalar la existencia del acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Plan Puebla-Panamá, es decir, no se encuentra actualizada la información y por lo tanto se dificulta establecer cuáles han sido los resultados y avances de ésta, lo único que se puede establecer como avance es el proporcionado por medios informativos quienes dieron a conocer la realización de la primera sesión ordinaria, cuyos acuerdos fueron los siguientes:

“La **primera fase** de la estrategia se encamina a la inversión en la infraestructura para integrar a toda la región por medio de puertos, carreteras, telecomunicaciones, aeropuertos y del sistema de interconexión eléctrica. Desreglar las leyes nacionales en todos los sectores para hacer una sola legislación que facilite la inversión y privatización de ellos.”¹⁹⁹

Sin embargo, ésta es considerada información abierta no oficial, por lo cual no existe la certeza de que realmente sean los resultados.

Asimismo, dentro de los instrumentos de creación y funcionamiento de la Comisión Intersecretarial, no establece un control ni formalidad para dar a conocer los acuerdos e informes. La insuficiente información impide conocer cuáles son los resultados reales de la Comisión Intersecretarial, lo que hace imposible valorar la eficacia de la misma.

4.1.4 Comisión Intersecretarial para la adopción y uso de la Clave Única de Registro de Población.

4.1.4.1 Antecedentes

La Comisión Intersecretarial para la Adopción y Uso de la Clave Única de Registro de Población es creada y establecida en el artículo 7 del *“Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1996.

El referido Acuerdo fue creado por el Ejecutivo Federal, cuyo propósito es homologar los métodos de integración de los diversos registros de personas con que cuentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, obteniendo mayor celeridad, eficacia y modernización administrativa.

¹⁹⁹ www.esmas.com.mx

Por tales razones, consideró conveniente la creación, en el mismo Acuerdo, de la **Comisión Intersecretarial para la adopción y uso de la Clave Única de Registro de Población**, como una instancia de **coordinación** que analice, proponga y dé seguimiento a las acciones tendientes a la generalización del uso de la clave única de registro de población.

4.1.4.2 Objeto

Esta Comisión Intersecretarial tiene como objeto apoyar a la Secretaría de Gobernación en el establecimiento de las normas, métodos y procedimientos técnicos para la adopción y uso de dicha clave en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

4.1.4.3 Funciones

De conformidad con lo establecido en el artículo 9, en el cual se crea la Comisión Intersecretarial en cuestión, corresponde a ésta el desempeño, principalmente de las siguientes funciones:

- Apoyar a la Secretaría de Gobernación en el establecimiento de las normas, métodos y procedimientos técnicos para la adopción y uso de la clave única de registro de población en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Proveer el puntual cumplimiento de los términos del Acuerdo, hasta su cabal aplicación;
- Promover entre las dependencias y entidades de la administración pública federal los mecanismos de coordinación necesarios para la adopción y uso de la clave única de registro de población;
- Vigilar que la totalidad de las acciones comprendidas en el Acuerdo de creación, tengan cumplimiento en los tiempos que para tal efecto se fijan;
- Promover los acuerdos necesarios para que los beneficios de la adopción y uso de la clave única de registro de población se extiendan a todo el país.

4.1.4.4 Integración

La Comisión se integra por los representantes de 12 Secretarías de Estado y de 3 entidades de la Administración Pública Federal, a saber:

1. Secretaría de Gobernación; (Presidencia)
2. Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Secretaría de la Defensa Nacional;
4. Secretaría de Marina;
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
6. Secretaría de Desarrollo Social;
7. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
8. Secretaría de la Función Pública;
9. Secretaría de Educación Pública;
10. Secretaría de Salud;
11. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
12. Secretaría de la Reforma Agraria.

También se encuentra integrada por representantes de las siguientes entidades:

1. Instituto Mexicano del Seguro Social;
2. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;
3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

A diferencia de las anteriores Comisiones Intersecretariales en ésta no se pueden designar representantes suplentes.

La comisión podrá convocar también a un representante del Gobierno del Distrito Federal cuando se aborden asuntos relacionados con registros a cargo de estos. De igual manera puede convocar a un representante de las

dependencias y entidades que no forman parte de la Comisión, cuando así se requiera por la naturaleza de los asuntos a tratar.

Asimismo, la Comisión podrá invitar a participar en sus trabajos a un representante del Instituto Federal Electoral.

4.1.4.5 Derechos y obligaciones de los integrantes

Los integrantes de la Comisión Intersecretarial tienen como principales obligaciones de conformidad con el artículo 11, las siguientes:

- Llevar a cabo las acciones necesarias para dar cumplimiento al presente Acuerdo.
- Supervisar a quienes se encuentren bajo su dirección, para que observen estrictamente lo dispuesto por este ordenamiento y las normas o lineamientos que de él deriven.

Asimismo, dentro de las disposiciones del Acuerdo donde se crea la Comisión Intersecretarial, específicamente en su artículo 14 se establece la obligación que tienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y facultades, de proporcionar ante esta Comisión Intersecretarial, la siguiente información:

- Datos y avances alcanzados en la homologación de sus respectivas claves de identificación de personas a la clave única de registro de población.

4.1.4.6 Facultades del Presidente

En el acuerdo donde se crea esta comisión no se establecen las facultades de su presidente.

4.1.4.7 Facultades del Secretario técnico

A diferencia de las Comisiones Intersecretariales analizadas anteriormente, en esta Comisión no se nombra a un secretario técnico como tal, sino en su lugar se crea una Subcomisión Técnica, la cual tendrá como objeto auxiliarla en lo referente a la formulación de los estudios que esta Comisión Intersecretarial le encomiende, y la realización de los trabajos que considere necesarios para apoyar el desempeño de sus funciones.

La Subcomisión Técnica esta integrada por un representante de cada uno de los miembros de la Comisión y su coordinación esta a cargo del Director General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación. Ésta podrá auxiliarse del personal técnico-administrativo que sea indispensable para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

4.1.4.8 Recursos

De conformidad con el artículo 13 del Acuerdo de creación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal asignarán de su presupuesto autorizado los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para el debido cumplimiento de este Acuerdo. A su vez, preverán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto anual, los recursos que se requieran para su cabal y oportuna ejecución.

4.1.4.9 Sesiones

En cuanto a las sesiones de la comisión sólo se indica que la Comisión sesionará cada vez que se requiera, que deberá hacerlo un mínimo de tres veces al año, y que el presidente de la Comisión tendrá a su cargo la convocatoria a sesión.

4.1.4.10 Resultados y observaciones

No se localizó información oficial que diera a conocer resultados oficiales de esta Comisión Intersecretarial, sólo en medios informativos se dio a conocer la

realización de la XXII Sesión de Trabajo de la Comisión Intersecretarial para la Adopción y Uso de la Clave Única de Registro de Población, en la cual “se dio a conocer el avance del Programa de Asignación y Uso de la Clave en el Sector Educativo, en el que la Secretaría de Educación Pública ha tramitado ante el RENAPO poco más de 28 millones de claves, de las cuales se han entregado 50 por ciento de las constancias a los alumnos de educación básica y normal”²⁰⁰, sin embargo, no existe documentación oficial que valide dicha información.

Asimismo, se observó lo siguiente:

- A diferencia de las anteriores que fueron creadas por **ley, decreto y acuerdo**, fue creada únicamente por acuerdo y no mediante acuerdo cuya finalidad sea para su única y especial creación, sino como una parte accesoria del tema principal, en éste caso: el “Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población.”
- No cuenta con página oficial por medio del cual se puedan conocer los avances y resultados.
- En cuanto a la integración, el acuerdo de creación señala que estará integrado por *representantes* de Secretarías de Estado, no por sus titulares; por lo que se puede interpretar que esta Comisión es la *excepción de la regla* sobre la integración de las Comisiones Intersecretariales, pues puede ser integrada por cualquier servidor público que represente a las mismas.
- De igual manera, el Acuerdo señala la posibilidad de convocar a representantes del gobierno del Distrito Federal y demás dependencias y entidades que no forman parte en la Comisión, sin embargo, no se señala claramente con qué carácter participarán; si como invitados o como integrantes, y por lo tanto no se puede determinar cuáles son sus derechos y obligaciones ante la misma.

²⁰⁰ <http://www.lacrisis.com.mx/fox060105.htm>

- No establece de manera clara el procedimiento para las sesiones de la Comisión.
- Tampoco existe una formalidad para sus informes y acuerdos y por lo tanto no existe un control de la misma.

4.1.5 Observaciones generales

Derivado del estudio anterior se pueden adicionar los siguientes aspectos de las Comisiones Intersecretariales:

Son órganos administrativos cuyas funciones son básicamente la coordinación de acciones a través de la realización de actividades que en su mayoría son de carácter político donde sólo se establecen lineamientos, estrategias, políticas, recomendaciones, entre otros, para la solución o atención de un asunto determinado, entre sus funciones sólo se encuentran la de proponer, recomendar, estudiar, sugerir, analizar, apoyar y promover.

Es decir, los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal toman decisiones políticas fundamentales que se ven reflejadas en lineamientos, políticas o programas con el objetivo de coordinar acciones para ser después ejecutadas por cada una de ellas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Lo anterior significa que las funciones de las Comisiones Intersecretariales no constituyen actos de autoridad, son sólo de apoyo y en su caso de asesoría y consulta en temas determinados los cuales pueden ser aplicados por quien corresponda de conformidad con el ámbito de competencias establecidas por ley.

Por lo tanto, no son responsables hacia terceros, ya que las Comisiones Intersecretariales entre sus funciones no se encuentra la de ejecutar actos, solamente establecen políticas y lineamientos a seguir por cada uno de los

integrantes de la Comisión Intersecretarial para llegar a un mismo fin, que es el bien común.

Si bien no son responsables ante terceros, lo cierto es que como servidores públicos de la Administración Pública Federal son responsables ante el Ejecutivo Federal y por lo tanto se encuentran comprometidos al cumplimiento del objeto de las Comisiones Intersecretariales al cual fueron encomendados; en caso de incumplimiento se estaría en lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, se puede establecer que las Comisiones Intersecretariales dentro de la Administración Pública Federal, se crean a través de tres supuestos: por decisión del Ejecutivo para la solución de algún asunto que surja durante el ejercicio de su administración respectiva; por decisión del Ejecutivo para la atención de actividades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, en cumplimiento de una Ley expedida por el Congreso de la Unión.

En el primer supuesto, el Ejecutivo Federal decide crear una Comisión Intersecretarial cuando surge un asunto en el cual considera necesaria la intervención de dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos para su solución, es decir, la creación de Comisiones Intersecretariales por decisión del Ejecutivo en ejercicio de su derecho otorgado por el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este supuesto de creación de Comisiones Intersecretariales es el que, con mayor frecuencia manejan los autores en la materia.

En el segundo supuesto, el Ejecutivo Federal decide establecer comisiones Intersecretariales como un elemento importante para el cumplimiento de los objetivos y prioridades planteados en el Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, de acuerdo a la Ley de Planeación, las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada se encuentran obligadas a planear y conducir sus

actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

Entre las decisiones adoptadas de coordinación de acciones para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo decide establecer Comisiones Intersecretariales, las cuales fundamentadas igualmente en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se fortalece con el artículo 19 de la Ley de Planeación, el cual señala que el Presidente de la República puede establecer Comisiones Intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

En el tercer supuesto, el Ejecutivo Federal crea Comisiones Intersecretariales en cumplimiento de una ley expedida por el Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, crea las Comisiones Intersecretariales como cumplimiento de una obligación consagrada constitucionalmente y por ser facultad de éste para crearlas de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Como ejemplo de este supuesto, tenemos a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, prevista en la Ley General de Desarrollo Social publicada en el Diario Oficial el 20 de enero de 2004 y formalizada por el Ejecutivo Federal mediante acuerdo publicado el 3 de septiembre del mismo año.

Como un dato importante que se ha obtenido como resultado del análisis de las Comisiones Intersecretariales de la Administración Pública Federal, se destaca que la mayoría de éstas han sido creadas para la atención de actividades de la planeación nacional.

Por último, se detectó que la mayoría de las Comisiones Intersecretariales de la Administración Pública Federal, no cumplen con las obligaciones de

transparencia, contenidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento; lo que ocasiona que la creación y funcionamiento de las Comisiones Intersecretariales tenga cierto escepticismo sobre su verdadera eficacia. Asimismo, se detectó que son muy pocas las Comisiones Intersecretariales que establecen cuál va ser el mecanismo de control por parte del Ejecutivo Federal para conocer sobre los avances y resultados de estos órganos administrativos con relación al asunto que les fue encomendado.

4.2 Análisis sobre la Eficacia de las Comisiones Intersecretariales en la Administración Pública Federal.

Como ya se señaló en el primer capítulo relacionado a conceptos generales, la eficacia se puede establecer desde distintos puntos de vista, sin embargo en este análisis sólo se verá la eficacia de las Comisiones Intersecretariales desde el punto de vista Administrativo y Jurídico.

4.2.1 Eficacia administrativa

En cuanto a la eficacia administrativa, como ya se definió es la capacidad para determinar los objetivos apropiados, es decir, elegir las metas acertadas.

Derivado del concepto de la eficacia administrativa y del estudio de las generalidades de las Comisiones Intersecretariales, se destaca lo siguiente:

La interacción entre los titulares de las dependencias de la administración pública federal para tratar sobre un tema determinado, solía ser sólo excepcional, tal es el caso de la deliberación sobre suspensión de garantías contemplada en el artículo 29 Constitucional, esto es, en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

A pesar de que lo anterior aún se conserva en nuestros días, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo han coincidido en la necesidad de buscar otros mecanismos de coordinación, no sólo entre las dependencias, sino también con las entidades de la Administración Pública Federal.

Entre estos mecanismos de coordinación formales se encuentran las Comisiones Intersecretariales.

Con la constitución formal de estos órganos se da una importante apertura dentro de la Administración Pública Federal para la coordinación de acciones, dando mayor flexibilidad y libertad en la actuación a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, situación que permite una mayor eficacia de las instituciones de Estado y, por lo tanto, una mayor satisfacción de necesidades y el mantenimiento del bien común; siempre con respeto al ámbito de sus respectivas competencias.

En este tenor y de acuerdo con el estudio de los capítulos anteriores, se puede señalar que las Comisiones Intersecretariales son creadas como instrumento alternativo importante dentro de la Administración Pública Federal, para responder y atender con mayor eficacia los desafíos y necesidades que se presentan como consecuencia de la misma evolución y dinámica que va presentando nuestro país.

La eficacia administrativa de las Comisiones Intersecretariales radica en la propia coordinación de acciones que se lleva a cabo para la solución de un asunto determinado para lo cual fueron creadas, ya que con la concertación de más de dos dependencias que se interrelacionan para la atención de una materia, se tiene mayor capacidad para determinar los objetivos apropiados y por lo tanto elegir las metas acertadas para la solución o atención del asunto que les fue encomendado, a diferencia de si lo hiciera una sola dependencia.

Aunado a lo anterior, en las Comisiones Intersecretariales, el establecimiento de objetivos y metas son determinadas por los titulares de las dependencias y

entidades o bien, su nivel inmediato inferior, es decir, son los niveles más altos quienes se encargan directamente de concertar las acciones que son necesarias para el cumplimiento del objetivo para el cual fueron creadas, lo que también puede garantizar en cierta forma la determinación de objetivos apropiados y su cumplimiento por parte de los integrantes de la misma.

Lo anterior se fortalece con el análisis de la situación de las Comisiones Intersecretariales dentro de la administración pública federal, del cual se desprende que cada vez más se recurre a la creación de este tipo de órgano administrativo y que incluso el propio Congreso de la Unión ha ratificado la importancia de la implementación de las Comisiones Intersecretariales dentro de la administración pública federal, ante la aprobación de leyes dentro de las cuales se establece la creación de las mismas.

4.2.2 Eficacia jurídica

Si bien, la eficacia jurídica es aplicada directamente a las normas, este tipo de eficacia puede verse reflejada en las Comisiones Intersecretariales de la siguiente manera:

La norma es eficaz cuando es cumplida, en este supuesto cabe señalar que la constitución de Comisiones Intersecretariales está prevista en una norma jurídica, es decir, en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En ese tenor, se puede señalar que existen dos supuestos de cumplimiento:

- 1.- El cumplimiento por parte de los integrantes de una Comisión Intersecretarial, es decir, el cumplimiento del objeto para el cual fueron creadas.
- 2.- El cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal que se encuentran obligadas a acatar, entre otros, los lineamientos, políticas y acciones establecidas por la

Comisión Intersecretarial en cumplimiento de su objeto por el cual fueron creadas.

En el primer supuesto, existen dificultades para determinar la eficacia jurídica de las Comisiones Intersecretariales, ya que como se señaló anteriormente, la mayoría de las Comisiones Intersecretariales no cumple con las obligaciones de transparencia, tampoco existen documentos publicados oficialmente, lo que impide conocer sobre el cumplimiento y funcionamiento real de las Comisiones Intersecretariales, por lo tanto, puede llegarse a suponer que las Comisiones Intersecretariales son jurídicamente ineficaces por lo que respecta al cumplimiento por parte de sus integrantes, cuando en realidad, pudiera ser sólo falta de formalidad de las mismas.

En cuanto al segundo supuesto, se puede decir que, en su mayoría los lineamientos, políticas y estrategias diseñadas en el seno de las Comisiones Intersecretariales, son dirigidos principalmente hacia los mismos integrantes de la Comisión Intersecretarial, para que sean aplicadas en el ámbito de sus respectivas competencias y se dé cumplimiento al objetivo para lo cual fueron creadas, sin embargo, existen Comisiones Intersecretariales, como la de Gasto y Financiamiento, de Desincorporación, para la Transparencia y el combate a la corrupción de la Administración Pública Federal, que son dirigidas a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en estos supuestos, se observó que tienden a ser más cumplidas las que se encuentran establecidas o contempladas en una Ley, que las creadas sólo mediante un instrumento administrativo, es decir, por acuerdo del Ejecutivo Federal, por lo menos la falta de documentos oficiales o formalidades, es lo que hace concluir de esta forma.

En la actualidad, de acuerdo con el análisis de algunas Comisiones Intersecretariales, se puede establecer que existen algunos aspectos tanto en la creación, como en el funcionamiento, que impide reflejar de una manera más clara la eficacia de estos órganos administrativos.

Al respecto, considero que éstos, son de mera formalidad y no de fondo, y por lo tanto, no altera de manera alguna la naturaleza jurídica ni el objeto de las mismas, sin embargo, el subsanarlos sería conveniente, ya que daría una mayor visión de lo importante que son las Comisiones Intersecretariales para la solución de asuntos en los que deben intervenir dos o más Secretarías de Estado.

En este sentido, se puede señalar que la base para poder determinar la eficacia real tanto administrativa como jurídica de las Comisiones Intersecretariales, podría ser a través de la implementación de tres aspectos importantes:

1. Establecer un control sobre las Comisiones Intersecretariales existentes dentro de la administración pública federal.

En la actualidad no existe un control por parte del Ejecutivo Federal sobre las Comisiones Intersecretariales existentes dentro de la administración pública federal, lo que aunado a la diversidad de instrumentos que las crean (Ley y Acuerdos de manera directa o indirecta) hace más complejo determinar cuántas Comisiones Intersecretariales existen actualmente y en consecuencia no es posible mantener un control sobre los resultados de las mismas y por lo tanto no se logra percibir la trascendencia que han tenido dentro de la administración pública federal como instrumento eficaz de coordinación.

2. Establecimiento de lineamientos básicos que permitan homologar los criterios sobre la creación y funcionamiento de las Comisiones Intersecretariales.

Los instrumentos de creación de las Comisiones Intersecretariales son muy diversos, por ejemplo en algunos sólo vienen aspectos muy básicos de integración y funcionamiento, como es el objeto, la integración, las funciones y la forma de sesionar; mientras en otros, aunque también sólo

vienen aspectos básicos, se obliga en el mismo instrumento a que dicha Comisión Intersecretarial expida un reglamento interno, en otras, no es reglamento, sino reglas de operación; sin embargo, ambas, aunque el nombre del instrumento es distinto, tienen el mismo fin: regular su funcionamiento. Hay otras en que aunado a lo anterior, también se establece la creación de grupos de trabajo en otras subcomisiones o mesas de trabajo, pero de igual manera, comparten el propósito de atender un aspecto en específico.

Si bien cada instrumento de creación de las Comisiones Intersecretariales se debe adaptar a las necesidades para lo cual fueron creadas, es importante establecer lineamientos básicos que permitan homologar criterios generales de creación y funcionamiento de las mismas.

3. Establecer formalidades generales que permitan conocer sus resultados
Aunado al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, las Comisiones Intersecretariales deben establecer como una de las formalidades principales, la obligación de publicar todos sus acuerdos e informes presentados por las Comisiones Intersecretariales, lo que permitiría conocer si verdaderamente están cumpliendo con el objeto para lo cual fueron creadas y por lo tanto su eficacia.

4.3 Principales Comisiones Intersecretariales creadas en la Administración Pública Federal.

En el presente trabajo he considerado enumerar las Comisiones Intersecretariales creadas de 1994 a 2005, la finalidad es conocer las comisiones de esta naturaleza creadas durante las dos últimas administraciones, que nos permita dar un panorama de lo importante que se ha convertido esta figura dentro de la Administración Pública Federal:

- Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Acuerdo publicado en el D.O.F el 7 de abril de 1995.
- Comisión Intersecretarial de Política Industrial. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 27 Mayo de 1996.
- Comisión Intersecretarial para el otorgamiento de concesiones y permisos previstos en la Ley de Aeropuertos. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 5 Septiembre de 1996.
- Comisión Intersecretarial de Seguridad y Vigilancia Marítima y Portuaria. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 10 Septiembre de 1996.
- Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 17 Octubre de 1997.
- Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 5 Noviembre de 1999.
- Consejo Nacional de Trasplantes, como una Comisión Intersecretarial de la administración pública federal. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 19 de Enero de 1999.
- Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 4 de diciembre de 2000.
- Comisión Intersecretarial para el Plan Lago de Texcoco. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 19 de junio de 2002.
- Comisión Intersecretarial para la Coordinación Operativa en los Puntos de Internación al Territorio Nacional. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 26 de abril de 2002.
- Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz. Capítulo IV de la Ley para el apoyo de la competitividad de la industria automotriz terminal y el impulso al desarrollo del mercado interno de automotores, publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 2003.
- Consejo Nacional de Infraestructura, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 19 de abril de 2004.

- Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 8 de octubre de 2004.
- Comisión Intersecretarial Plan Puebla-Panamá. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 7 de abril de 2004.
- Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial de carácter permanente. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 14 de mayo de 2004.
- Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 3 de septiembre de 2004.
- Comisión Intersecretarial denominada Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de Efecto Invernadero. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 23 de enero de 2004.
- Comisión Intersecretarial de Turismo. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 28 de septiembre de 2004.
- Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 25 de abril de 2005.
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 09 de diciembre de 2005.
- Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 6 de marzo 2006.

CONCLUSIONES

Derivado de la realización del presente trabajo, a continuación se presentan las siguientes conclusiones:

1. Las Comisiones Intersecretariales son órganos colegiados de la administración pública federal centralizada y paraestatal temporales o permanentes, cuyo objetivo principal es la coordinación de acciones, así como el establecimiento de políticas, estrategias, lineamientos o recomendaciones para la solución satisfactoria de asuntos encomendados por el Ejecutivo Federal, que por su naturaleza, requiere que confluyan dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos en el ámbito de sus respectivas competencias, y cuya finalidad es la satisfacción de necesidades y/o la solución de un asunto determinado.
2. Las Comisiones Intersecretariales son creadas formalmente en su mayoría mediante acuerdo y excepcionalmente por decreto del Ejecutivo Federal y por decreto de Ley del Poder Legislativo. Su fundamento se encuentra en los artículos 89 fracción I y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. La creación de Comisiones Intersecretariales implica la corresponsabilidad de los integrantes para facilitar la obtención de mecanismos que solucionen colegiadamente al problema.
4. Las Comisiones Intersecretariales carecen de personalidad jurídica propia, no realizan actos de autoridad cuya conducta recaiga ante terceros; los actos de éstas son de carácter interno, es decir, no tienen trascendencia ni efectos jurídicos a terceros, sólo intervienen

en su carácter de órganos de coordinación, sin embargo, sí son responsables como servidores públicos ante el Ejecutivo Federal y ante el Estado mismo, por lo tanto les aplica lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

5. Las Comisiones Intersecretariales tampoco tienen patrimonio propio. Los gastos que se erogan con motivo de sus funciones son cubiertos por el presupuesto otorgado a las propias dependencias y en su caso entidades de la administración pública federal que integran la Comisión Intersecretarial. Asimismo, las Comisiones Intersecretariales no cuentan con personal propio, para su funcionamiento se integran con servidores públicos de las mismas dependencias y entidades que la conforman.

6. Se puede considerar que el Ejecutivo Federal crea Comisiones Intersecretariales bajo tres supuestos fundamentales: primero cuando surge un asunto en el cual considera necesaria la intervención varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos para su solución, es decir, con fundamento en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en el segundo supuesto, cuando decide establecer Comisiones Intersecretariales como un elemento importante para el cumplimiento de los objetivos y prioridades planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, esto es, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 de la Ley de Planeación, y por último, cuando crea Comisiones Intersecretariales en cumplimiento a una Ley expedida por el Congreso de la Unión, la cual es formalizada por el Ejecutivo Federal de conformidad a la facultad que le da el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

7. La eficacia administrativa de las Comisiones Intersecretariales radica en la propia coordinación de acciones para la solución de un asunto determinado, en donde se reúnen los titulares de las Secretarías de Estado, y en algunos casos entidades de la administración pública federal, quienes se encargan directamente de concertar las acciones necesarias para el cumplimiento del objetivo para la cual fueron creadas, es decir, se establecen decisiones políticas fundamentales, a través de lo cual permite tener mayor capacidad para determinar los objetivos prioritarios y por lo tanto elegir metas acertadas.

Es decir, las Comisiones Intersecretariales son un mecanismo eficaz para la coordinación de acciones que permite establecer políticas, estrategias, programas, controles, entre otros y homologa criterios entre sus integrantes siendo un factor importante para la toma de decisiones y por lo tanto para la solución de un asunto determinado.

8. En cuanto a la eficacia jurídica de las Comisiones Intersecretariales, es decir, el cumplimiento del objeto por el cual fueron creadas, cabe señalar que derivado de la falta de documentos oficiales que puedan establecer tanto el cumplimiento de sus propios integrantes como el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal hacia la cual son dirigidos las políticas, estrategias y recomendaciones, no se puede determinar su real eficacia en este sentido.
9. Las Comisiones Intersecretariales tienen principalmente, y de manera general, tres inconsistencias, que por ser de mera formalidad, no alteran de manera alguna la naturaleza jurídica o el objeto de las mismas; sí sería conveniente subsanarlas, ya que daría una mayor visión de lo importante que son las Comisiones Intersecretariales para la solución de asuntos en los que deben intervenir dos o más

Secretarías de Estado y por lo tanto se tendría un panorama más claro sobre su eficacia tanto administrativa como jurídica; éstas son:

- No existen lineamientos básicos que permitan homologar los criterios generales de creación y funcionamiento de las Comisiones Intersecretariales.
- No se establecen formalidades que deban cumplir las Comisiones Intersecretariales principalmente las referentes a la publicación de sus informes y acuerdos que permitan conocer los resultados.
- No tienen obligación legal en materia de transparencia, es decir, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no existe un precepto que obligue directamente a las Comisiones Intersecretariales en la materia; la obligación sólo se establece en el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que genera un mayor grado de incumplimiento a dichas obligaciones, ocasionando un cierto escepticismo en cuanto a los avances y resultados de cada una de las Comisiones Intersecretariales, y por lo tanto hace más difícil poder determinar su eficacia en la práctica.

PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA RELACIÓN DE COMISIONES INTERSECRETARIALES VIGENTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Del desarrollo del presente trabajo y de las conclusiones obtenidas al final del mismo, considero pertinente realizar la siguiente propuesta:

Publicar una relación bianual semejante a la denominada “Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal”, donde se enlisten y se actualicen las Comisiones Intersecretariales vigentes, lo cual permitiría que se tuviera un mayor control sobre la creación o supresión de estos órganos de la administración pública federal.

En cuanto a la estructura de dicha relación se sugiere que sea de acuerdo a la dependencia cuyo titular preside cada Comisión.

En cuanto a la formalidad que debe darse a la relación de Comisiones Intersecretariales, se propone reformar el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se señale la obligación de expedir dicha relación a cargo de la Secretaría de la Función Pública, quien deberá publicarla cada dos años en el Diario Oficial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 21.

El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

La Secretaría de la Función Pública publicará cada dos años en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las Comisiones Intersecretariales que formen parte de la Administración Pública Federal.

Asimismo, la relación quedaría de la siguiente manera:

RELACIÓN de Comisiones Intersecretariales de la Administración Pública Federal

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.

Con fundamento en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 2o., 21 y 37 fracciones VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; se procede a la publicación de la siguiente:

RELACIÓN DE COMISIONES INTERSECRETARIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

COMISIONES INTERSECRETARIALES

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN

1. Comisión Intersecretarial para la Adopción y Uso de la Clave Única de Registro de población. (Octubre de 1996)
2. Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población. (Octubre de 2004).

3. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. (Abril de 2005)
4. Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal. (Marzo de 2006)

SUBTOTAL: 4

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

1. Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales en México en Materia de Derechos Humanos (Octubre de 1997)
2. Comisión Intersecretarial Plan Puebla-Panamá. (Abril de 2004)

SUBTOTAL: 2

SECRETARÍA DE MARINA

1. Comisión Intersecretarial de Seguridad y Vigilancia Marítima y Portuaria. (Septiembre de 1996)

SUBTOTAL: 1

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

1. Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento. (Agosto de 1979)
2. Comisión Intersecretarial de Desincorporación. (Abril de 1995)

SUBTOTAL: 2

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

1. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (Mayo de 2004)
2. Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social. (Septiembre de 2004)

SUBTOTAL: 2

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- Comisión Intersecretarial para el Plan Lago de Texcoco. (Junio de 2002)

SUBTOTAL:1

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

1. Comisión Intersecretarial de Política Industrial. (Mayo de 1996)
2. Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz. (Diciembre de 2003)
3. Consejo Nacional de Infraestructura, como una comisión intersecretarial de carácter permanente. Acuerdo publicado en el D.O.F. el 19 de Abril de 2004

SUBTOTAL:3

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

1. Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados. (Noviembre de 1999)

2. Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de Efecto Invernadero. (Enero de 2004)

SUBTOTAL:2

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Comisión Intersecretarial para el otorgamiento de concesiones y permisos previstos en la Ley de Aeropuertos. (Septiembre de 1996)

SUBTOTAL:1

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. (Diciembre de 2000)
2. Comisión Intersecretarial para la Coordinación Operativa en los Puntos de Internación al Territorio Nacional. (Abril de 2002)
3. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. (Diciembre de 2005)

SUBTOTAL:3

SECRETARÍA DE SALUD

Consejo Nacional de Trasplantes. (Enero de 1999)

SUBTOTAL:1

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

1. Comisión Intersecretarial para la Participación de Utilidades a los Trabajadores. (Noviembre de 1998)

SUBTOTAL:1

SECRETARÍA DE TURISMO

Comisión Intersecretarial de Turismo. (Septiembre de 2004)

SUBTOTAL: 1

TOTAL: 24

La información contenida en el presente listado fue proporcionada por los presidentes de cada Comisión Intersecretarial al _____ 2006.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a _____.- _____.- _____.-

Rúbrica.

BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO**, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso, 14ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999, 1134 Págs.
2. **BIELSA**, Rafael. Principios de Derecho Administrativo, 3ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1963, 1052 Págs.
3. **DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo I, 2ª edición, Ed. Limusa, México, 2000, 338 Págs.
4. **ETKIN** Jorge. Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones: Acuerdos, dualidades y divergencias, Ed. Prentice Hall, Buenos Aires, Argentina, 2000, 411 Págs.
5. **FAYA VIESCA**, Jacinto. Administración Pública Federal, La Nueva Estructura, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1983, 795 Págs.
6. **FRAGA**, Gabino. Derecho Administrativo, 44ª edición, Ed. Porrúa, México, 2003, 506 Págs.
7. **GÁMIZ PARRAL**, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades Federativas, Serie: Doctrina jurídica, No. 22, 3ª edición, IJ - UNAM, México, 2003, 406 Págs.
8. **GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ**, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1993, 1089 Págs.
9. **HICKS**, Herbert G. Administración, 2ª edición, Ed. Compañía Editorial Continental, México 1989, 653 Págs.
10. **JIMÉNEZ CASTRO**, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría

Administrativa, 4ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 391 Págs.

11. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, 1er y 2º cursos. 5ª edición, Ed. Oxford, México, 2003, 352 Págs.

12. McEACHERN William A., Economía: una Introducción Contemporánea, 4ª edición, Ed. International Thomson Editores, México, 1998, 920 Págs.

13. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho administrativo, 7ª edición, Ed. Porrúa, México, 1997, 368 Págs.

14. PARADA Ramón. Derecho Administrativo II: Organización y Empleo Público, 14ª edición, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y sociales S.A., Madrid, España, 2004, 593 Págs.

15. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional Mexicano, 35ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, 653 Págs.

16. ROBBINS, Stephen P. Administración Teoría y Práctica: 4ª edición, Ed. Prentice Hall, México, 1994, 236 Págs.

17. RUIZ DUEÑAS Jorge, Metodologías de Evaluación de la Empresa Pública: Eficacia y Eficiencia, UAM, México, 1990, 143 Págs.

18. RUÍZ MASSIEU, José Francisco. La Nueva Administración Pública Mexicana, Ed. Limusa, México, 1981, 293 Págs.

19. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 2000, 512 Págs.

20. STONER JAMES A.F., Administración, 6ª. Edición, Ed. Prentice- Hall,

México, 1996, 826 Págs.

21. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso, 24ª edición, Ed. Porrúa, México, 2003, 905 Págs.

22. TMSIT Gerard. Coordinación Administrativa, Seminario Franco-Mexicano. Ed. Complejo Editorial Mexicano, México, 1977, 320 Págs.

23. VELASCO IBARRA, Enrique y MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Administración Pública y Desarrollo, UNAM, México, 1970, 270 Págs.

24. ZORRILLA MARTÍNEZ. Pedro. La Administración Pública Federal, UNAM, México, 1972, 196 Págs.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Amapro, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (abrogada)
4. Ley de Planeación
5. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
6. Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
7. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
8. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

9. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
10. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
11. Ley General de Desarrollo Social
12. Ley General de Población
13. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
14. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
15. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
16. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.
17. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.
18. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
19. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
20. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
21. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
22. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

23. Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

24. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

JURISPRUDENCIAS

1. **GASTOS DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.** Quinta Época, Pleno, Seminario Judicial de la Federación, VII, Pág. 465.

2. **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NATURALEZA DE LOS.** Sexta Época, Cuarta Sala, Seminario Judicial de la Federación Quinta Parte, LXXVI, Página 17, Tesis Aislada, Materia Administrativa, Registro No. 274090.

3. **SECRETARIAS DE ESTADO.** Quinta Época, Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federación, XXXII, Página: 41, Tesis Aislada, Materia Administrativa, Registro No. 337441.

4. **SECRETARÍAS DE ESTADO.** Quinta Época, Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federación, Parte XXXV, Página 1905, Tesis Aislada, Materia Administrativa, Registro No. 337083

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

1. Diccionario de la Lengua Española, Tomo I y II 21ª Edición, Real Academia Española, Madrid, 1992, 2133 Págs.

2. Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1987, 810 Págs.

3. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomos I y II, UNAM – IJ, Ed. Porrúa,

México, 2002, 726 Págs.

4. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Tomo XIV, Ed. Espasa Calpe, Madrid, España, 1975, 1519 Págs.
5. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Tomo XVI, Espasa Calpe, Madrid, España, 1975. 1371 Págs.
6. **CABALLENAS** Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 14ª ed., Ed. Hellenista, Buenos Aires, Argentina, 1979, 802 Págs.
7. **CARBONELL** Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, UNAM - IIJ , Ed. Porrúa, México, 2002, 598 Págs.
8. **MARTÍNEZ MORALES**, Rafael. Diccionarios Jurídicos Temáticos Derecho Administrativo, Vol. 3, 2ª edición, Ed. Oxford, México, 2000, 276 Págs.
9. **MORENO RODRÍGUEZ**, Rogelio. Diccionario Jurídico Economía, Sociología, Política, Ecología, Ed. Fondo Editorial de Derecho y Economía, Argentina, 1998, 704 Págs.
10. **OSORIO Manuel**. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 27ª edición, Ed. Heliasta, Argentina, 1996, 1038 Págs.
11. **PINA** Vera Rafael de, Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, México, 1983, 669 Págs.
12. **SERRA ROJAS** Andrés. Diccionario de Ciencia Política, Tomo I, Ed. Más actual Mexicana de ediciones S. A de C. V., México, 1997, 470 Págs.

OTROS DOCUMENTOS

1. Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población. (D.O.F. 23 de Octubre de 1996)
2. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Política Industrial. (D.O.F. 27 de Mayo de 1996)
3. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Plan Puebla-Panamá.
4. Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. (D.O.F. 7 de abril del 1995)
5. Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República. (D.O.F. 13 de Diciembre de 2004).
6. Decreto por el que se Regula a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo social.
7. Acervo Histórico, Cámara de Senadores: XLIV Legislatura, año primero, periodo ordinario del 10 de diciembre de 1958.
8. Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el ejecutivo federal el 3 de Diciembre de 1976 del proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley General de Desarrollo Social presentada por Senadora Leticia Burgos Ochoa, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el 26 de Abril de 2001.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

1. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=10> (Revista de Administración Pública, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Números 10 Octubre-Diciembre de 1958 y 71- 72 Julio-Diciembre de 1987)
2. <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/379961>.
3. <http://www.cinu.org.mx> (Centro de Información de Naciones Unidas)
4. <http://www.cipi.gob.mx> (Comisión Intersecretarial de Política Industrial)
5. <http://www.lacrisis.com.mx/fox060105.htm>
6. <http://pnd.presidencia.gob.mx> (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006)
7. <http://www.scjn.gob.mx> (Suprema Corte de Justicia de la Nación)
8. <http://www.dgelu.unam.mx/acuerdos/acu8.htm>