

CAPÍTULO XIX

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

LAS NOCIONES DE DESCENTRALIZACIÓN  
Y DESCONCENTRACIÓN

La superficie más o menos amplia de los Estados, históricamente ha dado lugar a que geográfica, política y administrativamente se dividan sus territorios a efectos de gobernar con mayor eficiencia y para que de alguna manera la participación ciudadana se refleje en la designación de sus órganos de gobierno y en este aspecto, la realidad histórico-política, nos muestra multitud de variantes, desde el absolutismo del poder, que designa a los funcionarios regionales, sin participación de la ciudadanía, hasta aquellos estados en que las entidades federativas, provincias, regiones, intendencias o prefecturas, son administradas por órganos político-administrativos, electos directamente por el pueblo.

De esta forma en mi concepto, se puede hablar de que la descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación, por ello creo que es importante señalar, que la autonomía relativa de ese tipo de gobierno se inserta en la responsabilidad de llevar a cabo, esa clase de actividad a nivel local.

La división territorial de los Estados, que responde a necesidades políticas, geográficas, históricas, económicas, es un hecho, coexisten en el Estado soberano, otras entidades o comunidades político-administrativa, de menor jerarquía.

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA 201

Es así como en los Estados Federales coexisten, el Estado soberano, las Entidades Federativas y los Municipios.

En Inglaterra, el Estado soberano y las colectividades autónomas que se gobiernan bajo la base del *self-government*.

En Francia, el Estado soberano y las numerosas colectividades con circunscripciones territoriales muy variadas, como son: el Departamento, el Distrito, la Región y las Comunas.

En Japón, el Estado soberano y las prefecturas.

En España, el Estado nacional y las comunidades autónomas.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN POLÍTICA

En la doctrina política y administrativa con frecuencia se utilizan las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales.

Bajo este aspecto, la descentralización o desconcentración, tienen un marcado matiz político, a la vez que administrativo.

Algún autor afirma que no se puede hablar de democracia sin descentralización efectiva, tanto en el ámbito político como en el administrativo y el económico. Cualquiera que sean los sistemas y los hombres, no puede haber libertad, igualdad, ni tampoco progreso real, si el poder se concentra. La participación en la toma de decisiones y responsabilidad tiene que ser compartida por los grupos sociales afectados.

En nuestra opinión, cabe hacer una separación entre a) la descentralización y la desconcentración aplicada a la estructura política y territorial del Estado, y b) la descentralización y desconcentración estrictamente administrativa, que son variantes de las formas de organización de los elementos que son parte de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo.



## LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

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

También puede llegar el caso de que, un organismo descentralizado desconcentre territorial o periféricamente sus servicios, por ejemplo, la UNAM es un organismo público descentralizado y desconcentra sus servicios en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), de la que existen las unidades de Acapulco y Cuautitlán, Estado de México y Aragón, D. F.

Para el punto de vista gerencial, la descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro.

La desconcentración, que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa, en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

## LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y ACUERDOS QUE CREAN ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

En el Derecho mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse por qué motivo algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejec-

cutivo Federal; como ejemplos de cada uno de estos casos tenemos:

1. *Órganos desconcentrados creados por ley*

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

b) Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, fue creado mediante ley, publicada el 31 de diciembre de 1946 en el *Diario Oficial* de la Federación.

c) Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, creado por la ley publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1981.

2. *Órganos desconcentrados, creados por Decreto*

a) Puertos Mexicanos, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal publicado el día 28 de marzo de 1989, en el *Diario Oficial* de la Federación.

b) Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, órgano desconcentrado subordinado a la Secretaría de Educación Pública, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de marzo de 1984.

c) Comisión Nacional del Deporte, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, se creó por decreto del Presidente de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 13 de diciembre de 1988.

d) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Educación Pública, el cual fue creado por decreto del titular de la Administración Pública, publicado el 7 de diciembre de 1988 en el *Diario Oficial* de la Federación.



e) Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, creado el 16 de enero de 1989 por decreto del Ejecutivo Federal.

### 3. Órganos desconcentrados creados por Reglamento Interior

a) Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado en el Reglamento Interior de dicha Secretaría. (*Diario Oficial* de 4 de junio de 1992).

b) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado en el Reglamento Interior de la referida Secretaría, publicada el día 4 de junio de 1992.

c) Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, fue creado dentro del Reglamento Interior de ésta, publicado el día 4 de junio de 1992, en el *Diario Oficial* de la Federación.

### 4. Órganos desconcentrados creados por acuerdo

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

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

c) Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, órgano desconcentrado subordinado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el que se creó por acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 3 de octubre del año de 1988.

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

### IMPRECISIÓN DOCTRINAL Y LEGAL

Es evidente que hay imprecisión, ya que se discute si hay base constitucional expresa para crear organismos desconcentrados, toda vez que el artículo 90 no habla expresamente de órganos desconcentrados, sino de administración paraestatal y como ya se indicó ese término semánticamente es poco claro, porque significa lo que no es del Estado, y la administración desconcentrada, puede afirmarse que depende directamente del Jefe de Estado, o de una Secretaría de Estado, por lo menos jerárquicamente, de donde algunas opiniones se expresan en el sentido de que no hay facultades en la Constitución que digan que el Congreso de la Unión o el Presidente de la República pueden crear organismos desconcentrados.

Evidentemente el Congreso de la Unión en el artículo 73 no tiene facultad expresa para ello, como tampoco la tiene el Presidente de la República ni en el artículo 89 ni en ninguno otro de la Constitución, y si bien pudiera entenderse que el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que tiene de dictar las leyes derivadas del artículo 90 constitucional y en el artículo 17 de la LOAF, estableció la base legal para los organismos desconcentrados, es una realidad que ni en la Constitución, ni en las leyes existe la desconcentración como una figura administrativa, clara y precisa.

Sin embargo, la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del Ejecutivo, reformas a reglamentos interiores de Secretarías de Estado o nuevos reglamentos y también por



acuerdos presidenciales sobre todo a partir de 1988 y esto es preocupante porque es signo de que no se actúa estrictamente conforme a derecho y particularmente aquellos creados por acuerdo presidencial o en reglamentos interiores, ya que los acuerdos como bien lo señala Faya Viesca:

Los acuerdos no tienen similitud alguna con los reglamentos. Un acuerdo presidencial nunca interpreta una disposición legislativa ni trata de adicionarla para posibilitar su aplicación. Los acuerdos sólo establecen planes y políticas de actividad en las distintas esferas de las Secretarías de Estado.<sup>1</sup>

Igual comentario merece la creación de organismos desconcentrados en reglamentos interiores ya que:

Este tipo de ordenamiento según el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son expedidos por el Presidente de la República para determinar las funciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como para establecer la forma en que los titulares de las mismas podrán ser suplidos en sus ausencias, por tanto no se deben crear órganos desconcentrados a través de un reglamento interior.

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

Creo que el propio gobierno ha reconocido este punto de vista con la transformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de organismo desconcentrado a organismo descentralizado.

<sup>1</sup> Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Ed. Porrúa, 2ª edición actualizada, México, 1988, p. 126.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos fue creada por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, pero el día 29 de junio de 1992, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que la estableció y reconoció como un órgano descentralizado, aunque en realidad no cambió substancialmente su denominación, su estructura orgánica, ni su competencia se siguió reconociendo como parte de su patrimonio los mismos recursos materiales que ese le habían otorgado en el decreto, siguió contando con el mismo elemento humano; se le reconoce personalidad jurídica expresamente en la ley, lo cual podría considerarse como una diferencia substancial, pero es importante señalar que si bien es cierto que el decreto que la creó como órgano desconcentrado indica que quedará directamente adscrita a la Secretaría de Gobernación, también lo es que le otorga atribuciones a título de competencia.

La Comisión de Derechos Humanos fue creada por decreto publicado en el *Diario Oficial* del 6 de junio de 1990, como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Desde su origen hubo opiniones de distinguidos juristas como J. Barrera Graf, investigador emérito de la UNAM, que consideraban que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, nació al margen de la Constitución, por lo que para subsanar esa crítica se promovió la iniciativa de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para adicionar el artículo 102 constitucional con un apartado B.

La transformación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de órgano desconcentrado a organismo descentralizado obedeció a motivos de carácter político.

Sobre los orígenes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su inconstitucionalidad en la fecha de creación, véase: Guadío Pelayo, José de Jesús, "El Estado contra sí mismo. La comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal", Noriega Editores, México, D. F., 1998, 359 páginas, *in totum*.



*Conservó la misma denominación*

En el decreto se le denomina Comisión Nacional de Derechos Humanos al igual que en la ley que lo establece como órgano descentralizado.

## VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACIÓN

Según Elba Barreiros Mancilla,<sup>2</sup> las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

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

En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, etc.; entonces se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión, el órgano inferior, desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello, los Estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa.

## LA DESCONCENTRACIÓN Y SUS VARIANTES

Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades

<sup>2</sup> Barreiros Mancilla, Elba, *Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana*, tesis, México, 1964, p. 104.

entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración, así, podríamos hablar de lo siguiente:

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

## DESCONCENTRACIÓN EN ESTRICTO SENTIDO O FUNCIONAL

Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.<sup>3</sup>

## CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

- a) Son creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.

<sup>3</sup> Están reconocidos en el artículo 17 de la LOAF.



i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla, teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trata.

j) En ocasiones tiene personalidad propia.

Con la descentralización se comparte el poder; con la desconcentración el Poder Central no lo comparte, sino que se acerca a los administrados instalándose en el lugar donde se requirieren sus servicios.<sup>4</sup>

#### AUTONOMÍA TÉCNICA Y FINANCIERA

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

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

#### BASE LEGAL

La desconcentración, como concepción jurídico-práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento de 2 de junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

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

<sup>4</sup> González Hernández, Héctor Alejandro, *Teoría y praxis administrativa*, vol. I, *Descentralización y Desconcentración. Avances y Perspectivas. Presentación*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A. C., Monterrey, Nuevo León, octubre-diciembre de 1987, pp. 9 y 10.

No es típico de los organismos desconcentrados el que tengan personalidad jurídica, inclusive pueden tenerla y pueden no tenerla; por ejemplo, las Comisiones Nacional Bancaria y Nacional de Valores, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Hay casos, por ejemplo el del Instituto Nacional de Bellas Artes, en que sí tienen personalidad jurídica propia.

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

#### DESCONCENTRACIÓN VERTICAL

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

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

#### DESCONCENTRACIÓN REGIONAL

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

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



Esta desconcentración se inició según el Decreto publicado en el *Diario Oficial* de 20 de junio de 1973, creando 11 administraciones fiscales regionales.

**DESCONCENTRACIÓN HORIZONTAL**

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

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

La desconcentración en el Nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (D.O. del 26 de julio de 1994).

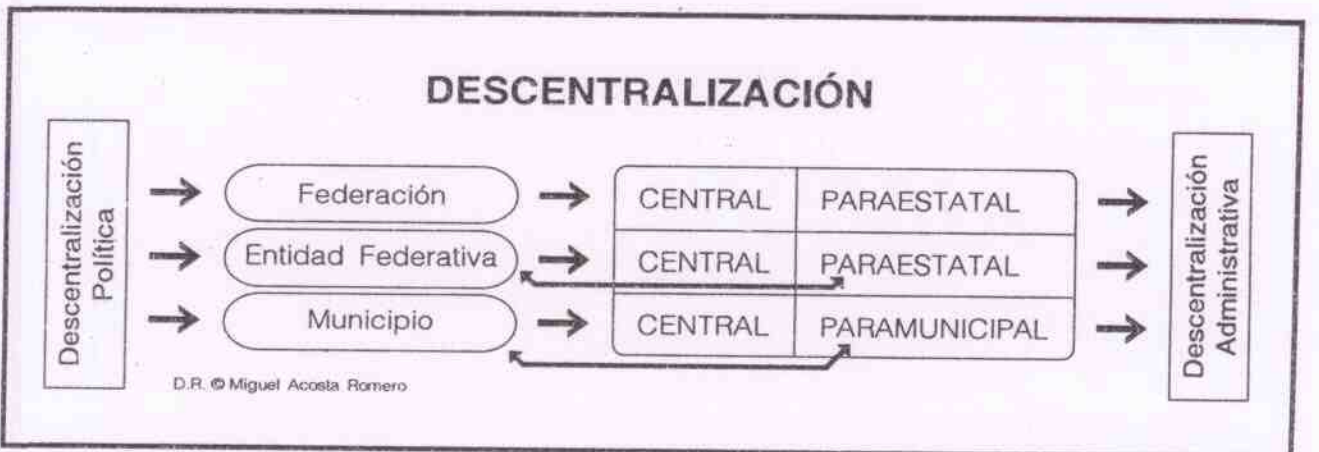
Es importante resaltar que algunos de los principios teóricos de este capítulo han sido tomados e incluidos en el texto de los artículos del Estatuto de gobierno del Distrito Federal. Entre ellos destacan los siguientes:

ARTÍCULO 12.—La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes *principios estratégicos*:

II. El establecimiento por demarcación territorial, de *órganos administrativos desconcentrados, con la autonomía funcional en las materias y en las técnicas dispuestas en este estatuto y las leyes respectivas*;

ARTÍCULO 91.—Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe del Distrito Federal podrá constituir *órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe del Distrito Federal, o bien, a la dependencia que éste determine*.

Se confirma que las delegaciones político-administrativas del Distrito Federal son órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.



CAPÍTULO XX

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

INTRODUCCIÓN

Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración, significan lo mismo, es decir, alcanzamiento del centro. Las leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de las mismas indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudian, o que se estén manejando.

Por lo anterior, señalaremos algunas de las características peculiares de cada una y sus diferencias:

<i>Desconcentración</i>	<i>Descentralización</i>
1. Órgano inferior subordinado a una Secretaría, o a la Presidencia.	1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.	2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.	3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.	4. Posee facultades más autónomas.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN FRANCIA

Desde fines del siglo pasado se ha manejado el concepto de descentralización y no obstante los estudios que en el presente siglo se han hecho de esa forma o técnica de gestión política por un lado y administrativa por el otro; aún existen serias confusiones para precisar ese tópico, pues como veremos más adelante con frecuencia se confunde la descentralización política, con la descentralización que

podríamos llamar estrictamente administrativa; como estos fenómenos sociales y sus consecuencias políticas y administrativas han surgido en gran parte de la práctica del Estado Francés y de la Doctrina Francesa y a efecto de dar un poco más de claridad a la perspectiva histórica de la evolución del concepto de descentralización política, creo conveniente hacer un breve desarrollo de cómo evolucionó en el mencionado país a partir de la revolución francesa y hasta nuestros días.

En Francia las aspiraciones para la descentralización política se remontan a más de dos siglos de historia y son resultado de la centralización del gobierno que ha sido característica sobresaliente en la historia el Estado Francés tanto en las monarquías, como en las sucesivas repúblicas, hasta la actual, que se conoce como la quinta.

La Revolución de 1789, inspirada por la asamblea constituyente significó el fin de esa práctica de centralizar el poder, e inauguró una tendencia política de descentralización.

La Revolución de 1789 estableció un nuevo orden en el sistema de gobierno y trató de unificarlo y homogenizarlo con la intención de modificar las complejas divisiones administrativas de la monarquía, se estableció una nueva división territorial que más o menos perdura hasta nuestros días, el país fue dividido en departamentos, los departamentos en distritos, los distritos en cantones y los cantones en comunas.

El primer imperio (Napoleón I) hizo dos contribuciones importantes al sistema administrativo, introdujo el principio de la centralización y el gobierno de estructuras a través de varias autoridades públicas.

La legislación promulgada durante el año VIII también estableció un sistema de administración centralizada. Todas las autoridades administrativas eran (y son) nombradas o designadas por el gobierno central y no guardan respecto de éste ninguna autonomía.

El gobierno central retiene el poder sobre toda la jerarquía de las autoridades públicas regionales de tal manera que todas las actividades de estas autoridades están



consistentemente supervisadas y controladas por el gobierno central, el que dicta órdenes puede revocar decisiones tomadas por las autoridades de rango inferior, actúa en su lugar, etcétera.

La cuarta república (1946-1958) intentó un movimiento para descentralizar completamente a los departamentos aboliendo la oficina del prefecto, sin embargo este proyecto jamás fue aprobado y continuó el prefecto dependiendo de las autoridades centrales a partir de su nombramiento.

La constitución de la quinta república (1958), no contiene ninguna disposición que favorezca la descentralización, su artículo 72 es el único que pudiera tener relevancia en esta materia, pues señala que las divisiones territoriales serían administradas por consejos electos bajo las condiciones que señala la ley.

Puede afirmarse que la constitución de 1958 tiende a más a favorecer el gobierno central que a desarrollar la autonomía local, sin embargo en las últimas décadas del siglo xx se ha desarrollado con ímpetu un movimiento en favor de las aspiraciones de ciertos sectores de la población francesa para buscar una mayor libertad local frente al sistema centralista de gobierno el cual todavía ve con reticencia esas tendencias descentralizadoras.

Una de las razones fundamentales que justifican la descentralización es la necesidad de obtener una nueva distribución del poder, para reducir la importancia de la autoridad central e incrementar la de las autoridades locales, esto entraña un pluralismo político y también un principio de democracia para que los ciudadanos intervengan en el gobierno de las comunas, departamentos y regiones a través de la elección de sus autoridades.

Parece ser que en Francia los primeros 20 años de la quinta república mostraron que un gobierno central no era capaz de advertir las realidades económicas, sociales y culturales del país, los Ministros de París no tienen conocimiento de los problemas locales y a veces producían soluciones que eran imposibles de aplicar. La descentralización política y administrativa parece ser la forma que bajo circunstancias específicas promovería el desarrollo de

la nación en su conjunto, la sobrecargada administración que tiene que ver con todo y en todas partes, a veces se encontraban sus actividades paralizadas y su sistema de gestión ineficiente.

La descentralización también limita los poderes de las autoridades centrales, transfiriendo a los cuerpos locales poderes que hasta hacía poco detenía el centro del sistema.

Como puede observarse de la síntesis del sistema francés, el proceso descentralizador se llevó a cabo hasta la década pasada y es muy diferente este proceso, al establecimiento de los poderes y facultades que se dan en un estado federal como México puesto que desde las primeras constituciones se tienen tres órganos político-administrativos de gobierno, el federal, el local y el municipal entre los que no existe relación jerárquica en el sentido administrativo, y aunque también hay un proceso relativamente reciente de transferencia de poderes (reformas al art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de febrero de 1983) el hecho es que en México por lo menos teórica y formalmente en la Constitución y en las leyes, las autoridades locales (Estados y Municipios) son electas por sufragio universal, lo cual es reconocimiento de las ideas de democracia, sobre todo en la elección del poder legislativo en las entidades federativas y de los miembros del ayuntamiento en los municipios, en este contexto la descentralización política mexicana ha avanzado, puesto que en esos cuerpos colegiados se garantiza un número mínimo de miembros a los partidos minoritarios y esto fomenta al pluralismo y la participación democrática, y que se escuche a las minorías, asimismo la existencia de un sistema electoral que garantice transparencia, legalidad y participación plural de partidos en la elección de las autoridades locales y municipales, es muestra de que el proceso descentralizador político a los espacios territoriales locales, se va dando con una definición muy clara en México, a partir de 1982.

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 y de la Administración Pública. Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización en Derecho, la descentralización política y la descentralización administrativa; la primera se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que conviven y derivan del Estado Federal y que son: fundamentalmente las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios. Son estructuras locales, esto entraña un pluralismo político y también un principio de democracia para que los ciudadanos intervengan en el gobierno de las comunas, departamentos y regiones a través de la elección de sus autoridades.

La descentralización también limita los poderes de las autoridades centrales, transfiriendo a los cuerpos locales poderes que hasta hacía poco detenía el centro del sistema.

En la descentralización política no encontramos jerarquía, ni se dan los poderes jerárquicos que hemos estudiado en capítulos anteriores, entre el Presidente de la República y los Gobernadores, en cambio, en la descentralización estrictamente administrativa, es como que sí se da esa relación jerárquica y que el poder de nombramiento, de mando, revisión, decisión, etc., es evidente entre el Presidente de la República y Secretarías de Estado, cabezas de sector y los diversos organismos descentralizados del Gobierno Federal con la excepción de las universidades (autónomas).

La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

La autonomía, entendida en este sentido, más bien correspondería a la descentralización política, referida a los Estados que forman parte de la Federación, y a los Municipios, y la afirmación de que la entidad autárquica no está sometida jerárquicamente a otro organismo administrativo,

definitivamente no es aplicable, acorde con la experiencia actual, a los organismos públicos descentralizados en México, por lo menos, y en los niveles más altos, de los organismos administradores que sí dependen del Poder Ejecutivo y están sujetos al control, vigilancia y coordinación de los órganos centralizados, con lo cual, en nuestra opinión, definitivamente no son autárquicos.

#### DIFERENCIA CON LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Se dice que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos.<sup>1</sup>

Las corporaciones constitucionales y legislativas pueden distribuir el poder administrativo con base en dos reglas fundamentales: la ley o la Constitución, pueden investir de gran autoridad administrativa a los organismos gubernativos locales de un sistema de gobierno por ejemplo, a los distritos y a las ciudades de un Estado.

En este caso, encontramos a la descentralización política, que, en nuestra opinión, es necesario aclarar, no corresponde a la descentralización administrativa. La descentralización política corresponde a la forma de Estado, o forma de gobierno y, la administrativa, exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Estado Federal, Local o Municipal.

En la descentralización política existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial, ya sea del Estado, o del Municipio.

La designación de sus funcionarios político-administrativo (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) se hace por elección popular directa en los Estados y en los Ayuntamientos.

No hay una jerarquía directa entre el Presidente y las autoridades políticas de gobierno local, o del municipio.

<sup>1</sup> *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional, México, p. 83.



## CRÍTICA A LA CLASIFICACIÓN TRADICIONAL

En nuestro concepto, la clasificación tradicional copiada de la doctrina francesa, que separa la descentralización administrativa en: *a)* por servicios; *b)* por región, y *c)* por colaboración, tipificándose la primera en el organismo descentralizado que presta servicios públicos, la segunda en el municipio y, la tercera, en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado, no es operante, en nuestros días, en México.

Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares aunque éstos, en ciertos casos, realicen actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública.

Otra crítica que se puede hacer a esa clasificación, consiste en que los términos de la diferencia específica, se precisan a base de las finalidades que persigue la organización; tales pueden ser: *a)* la de prestar un servicio público; *b)* que corresponde a ideas democráticas de administrar una región, y *c)* que los particulares colaboren con la Administración Pública.

La finalidad de la estructura administrativa descentralizada, de acuerdo con nuestra opinión, no modifica su naturaleza, ni sus características de definición. Por eso, desde ahora apuntamos que no consideramos aplicable esa clasificación y esos criterios a la descentralización administrativa, forma de organización de la Administración Pública, para establecer su noción, ya que la forma de organización que tiene esos caracteres, la podemos precisar a través de características que le son propias. En Italia Giamini tampoco acepta esta clasificación.

## ORIGEN DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecia en todos los

Estados modernos y aún en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con la celeridad y eficacia a la región a la que sirve, así, tenemos en la ONU las comisiones regionales (CEPAL, CEALC, etc.).

La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
DESCONCENTRADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Hasta épocas recientes (1977), se discutió por la doctrina la base constitucional para crear a los organismos descentralizados y a todas las entidades que ahora se conocen como del sector paraestatal, sin embargo, la reforma reciente a los artículos 90 y 92 de la Constitución, ya no deja duda alguna de que estas instituciones están insertadas en un concepto moderno y comprensivo de la Administración Pública Federal.

Los organismos descentralizados, los desconcentrados, las sociedades mercantiles del Estado, o bien, cualquier otra forma de organización administrativa, estimamos que, aún antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93, párrafos segundo y tercero, del cual ya hemos hecho mención; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal. El Congreso tiene



entonces facultades para crear organismos en esos ramos, dándoles la forma de organización que estime conveniente al dictar la ley.

#### DERECHO COMPARADO

En la mayoría de las Constituciones latinoamericanas no encontramos referencia expresa a esta clase de organismos, salvo en la Constitución de la República Oriental del Uruguay, cuyos textos sucesivos de 1918 (Artículo 100), 1934 y 1942 (Sección XIII), 1952 y 1967 (Sección XI, constitucionalizan los conceptos de "entes autónomos y servicios descentralizados".

En Francia, existen dos tipos de descentralización que se consideran clásicos: La descentralización territorial que da lugar al nacimiento de colectividades nacionales y la descentralización por servicios que da origen a los establecimientos públicos.

En ambos casos se constata una reacción institucional de desconfianza en el sentido que frente a estas instituciones se da el fenómeno de una proliferación legislativa que es aprobada por el Parlamento sin dificultad y que da como consecuencia que quede bajo tutela y exista un fenómeno que cuando se da un poco más de autonomía vuelve otra vez a presentar a través de sus diversas constituciones el retorno tutelar.<sup>2</sup>

#### A QUIÉN CORRESPONDE CREAR LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Creo que no hay ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorgue facultad expresa al Presidente de la República para crear por decreto personas jurídicas de Derecho Público, no obstante que en el pasado así se ha hecho y he tratado de buscar precedentes de si se han tramitado amparos en

<sup>2</sup> De Baecque F., *La Administration Central de la France*. Colección U, Editorial Armand Colin, 5ª edición, París, 1973, pp. 35 y 36.

contra de decretos que han creado Organismos Públicos Descentralizados y no he encontrado ninguno, sin embargo, es de aclarar que el Presidente, si tiene facultad de iniciativa de ley ante el Congreso de la unión para esos efectos, conforme al artículo 71, fracción I de la Constitución.<sup>3</sup>

La práctica administrativa, en México, y la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1970), al igual que sus antecedentes, las leyes de igual denominación de 1947 y de 1966 todas ellas abrogadas, en su artículo 2º, preveían que el Ejecutivo Federal, por decreto, podía crear organismos descentralizados.

Sobre este punto, es unánime la doctrina en el sentido de que la creación de Órganos descentralizados por decreto del Ejecutivo resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se le otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia, pues se ha considerado que, para ello, es necesaria una ley en el sentido formal y material, emanada del Congreso de la Unión, opinión con la que estamos de acuerdo, no obstante la práctica administrativa y la disposición legal ya citada.

Es pues, necesario aclarar, en cuanto a los organismos descentralizados, que de lo que marca la Constitución en su artículo 90 reformado, no se desprende que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de creación de dichos organismos,

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Librería de Manuel Porrúa, S. A., México, 1959, p. 448. Opinión confirmada posteriormente en la obra del mismo nombre en su edición de 1965, p. 549.

Castellanos Couñio, Horacio, "El Estado y los Organismos Descentralizados", *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, Tomo XI, números 31-32, enero a junio, 1961, p. 141.

También puede consultarse el documentado trabajo del señor licenciado Ernesto Gutiérrez y González denominado *Descentralización por Servicios. Incompletencia Constitucional de los Poderes Legislativos y Ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio*. En *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*. Segundo Número Extraordinario. Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXX Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México, D. F., 1966, pp. 409 y 497.



ya que esta facultad únicamente la tiene el Congreso de la Unión, por lo que sería inconstitucional la creación de éstos, por parte del Ejecutivo Federal, por vía de decreto.

#### METODOLOGÍA DE ESTUDIO

Su estudio lo haremos en forma general y tratando de encontrar las características más constantes y comunes a todos ellos, tomando en cuenta, además, que el número de estas instituciones ha crecido hasta 1982 y decrecido de ese año y hasta 1995 por efecto de la reforma del Estado.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, ya contiene un capítulo específico sobre los organismos públicos descentralizados, a los que les son aplicables los artículos 1º a 13 y específicamente el capítulo II, artículos 14 a 27 y del 46 al 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, es de comentar que la ley no les llama organismos públicos descentralizados, sino simplemente organismos descentralizados y es muy satisfactorio observar la confirmación de lo que teóricamente expuse en ediciones anteriores de esta obra en forma propositiva y anticipante según lo demostraré en seguida. (La ley en cuestión fue publicada en el *Diario Oficial* de 14 de mayo de 1986).

Quedan excluidos de la aplicación de la ley los siguientes organismos públicos descentralizados (Artículos 3º, 4º y 5º).

1. Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgó autonomía.
2. La Procuraduría Federal del Consumidor.
3. El Banco de México a partir del 10. de abril de 1994 en que entró en vigor su nueva ley, dejó de ser organismo descentralizado y es una persona jurídica de derecho público a la que no se le aplica ni la loape, ni la lfe.
4. El Patronato del Ahorro Nacional.
5. El IMSS, INFONAVIT, ISSSTE, ISFAM.

El texto que sigue a continuación es parte de la aportación teórica del autor, que ahora se confirma con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, según puede comprarse en seguida:

#### CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA, EN ESTRICTO SENTIDO

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollarla:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado.
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:

- a) Personalidad jurídica.
- b) Patrimonio propio.
- c) Régimen jurídico propio.

BIBLIOTECA PÚBLICA  
— DEL —  
ESTADO DE JALISCO

En nuestra opinión, la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que los integran, ya que sus nombramientos también lo tienen ya que son hechos por el Ejecutivo Federal directamente o a través de los coordinadores de sector,<sup>4</sup> según se desprende de los artículos 52 y 53 de la LOAF. Tienen asimismo obligación de acudir al Congreso, cuando alguna de sus Cámaras requiera de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuten una ley de su ramo (Artículo 93 constitucional).

#### CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Como personas jurídicas colectivas de derechos públicos, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

<sup>4</sup> Las Universidades constituyen la excepción, ya que a sus funcionarios no los nombra el Presidente de la República, y tienen autonomía.



1. Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.<sup>5</sup>
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
4. Denominación.
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
6. Tienen órganos de dirección, administración y representación.
7. Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio.
9. Objeto.
10. Finalidad.
11. Régimen fiscal.

#### 1. Son creados por un acto legislativo

Todos los organismos públicos descentralizados son creados bien sea por una ley del Congreso de la Unión, o por un decreto del Ejecutivo.

#### 2. Tienen régimen jurídico propio

Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que pudieramos llamar su Ley Orgánica, que puede ser bien una ley del Congreso, o un decreto del Ejecutivo, que materialmente pudieramos considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general.

La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público, como por normas de derecho privado.

Existe una serie de disposiciones legales aplicables a los organismos descentralizados, como son: la LOAPF (Artículo

<sup>5</sup> Tienen régimen jurídico propio, ese régimen está constituido por su ley de creación conforme los preceptos citados en el apartado anterior.

lo 1º, párrafo tercero; 3º, fracción I; 9º, 45, 50, 51, 52 y 54); la LEP, la LPCGP; la LGDP; y el Acuerdo de Agrupación Sectorial (*Diario Oficial* de 3 de septiembre de 1982).

#### 3. Personalidad jurídica

La personalidad jurídica propia, como ya se dijo, les es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.

En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales, es decir, al contrario de otras personas jurídicas colectivas, en las que el grupo de personas físicas organiza y les dota del patrimonio, en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide, como ya se dijo, por vía de autoridad y es después de expedida su Ley Orgánica, que se conjunta el elemento personal, el patrimonio, etcétera.

#### 4. Denominación

La denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y, más aún, internacionales.

La denominación, en los organismos descentralizados, equivale a lo que en la persona física es el nombre, y siempre está prevista en el acto de creación, por ejemplo: Petróleos Mexicanos, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, etcétera.

En ocasiones, la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la extensión tan grande de algunas denominaciones, utilizan siglas o apócopeas para la misma, por ejemplo: ISSSTE, PEMEX, CONASUPO, ASSA, INFONAVIT, FOVISSSTE, PRODE, etcétera.



5. *La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial*

Es equivalente al domicilio de las personas físicas, la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

6. *Órgano de dirección, administración y representación*

Se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:

a) Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus integrantes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

Como puede apreciarse, no hay unidad en cuanto a la denominación, al número de componentes del cuerpo colegiado que rige los destinos de estas instituciones, ni tampoco en cuanto a su designación y tiempo de su cargo, lo que hace muy difícil su estudio sistemático.<sup>6</sup> La Constitución de Uruguay, de 1967, prevé, en nuestra opinión, con buena técnica, esta situación al hablar en sus artículos 185 y 187 de que estos organismos serán administrados por consejos o directorios autónomos y determina su integración entre 3 y 5 miembros, designados por la Administración Central.<sup>7</sup>

La LFEF recoge los principios teóricos expuestos en los párrafos anteriores y por primera vez en forma sistemática, se reconoce la existencia de lo que llama la propia ley,

<sup>6</sup> Sobre facultades de los órganos de administración, véase capítulo relativo a sociedades mercantiles de Estado, del libro *Teoría General del Derecho Administrativo* de Miguel Acosta Romero, 12ª ed., México, 1995, Editorial Porrúa, S.A.

<sup>7</sup> Previa venia del Senado, otorgada sobre propuesta (del Presidente en acuerdo con el Consejo de Ministros) motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas de los candidatos.

## ÓRGANO DESCENTRALIZADO

Sus Órganos de Gobierno:



D.R. © Miguel Acosta Romero

PUEDE SER:

Asamblea, Junta Directiva,  
Consejo de Administración

Es nombrado por el Cuerpo  
Colegiado.

Por orden del Presidente



Órgano de Gobierno y el Director General, es decir, el Cuerpo Colegiado a que antes hice referencia y además, también por primera vez, se limita el mínimo y el máximo de sus integrantes, no serán menos de cinco ni más de quince miembros propietarios, con sus suplentes; dicho Órgano de Gobierno, será presidido por el titular de la Secretaría o Coordinador del Sector; de acuerdo con los artículos 17, 18, 19 y 20 de la LFEF,<sup>8</sup> que con gran claridad ya establecen ese órgano Colegiado y sus facultades, un principio que me parece importante, es que los miembros del Órgano de Gobierno no pueden enviar representantes a sus sesiones, ya que el cargo es estrictamente personal.

b) Inmediatamente después, y en grado jerárquico subsiguiente se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, que tiene las siguientes funciones:

I. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;

II. Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdo en forma coordinada con los del cuerpo colegiado;

III. Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes, y

IV. Coordinarse con el funcionario que encabece el sector respectivo y cumplir todas las disposiciones de agrupamiento sectorial.

Tampoco hay uniformidad en su denominación.

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

La doctrina no ha precisado si estos funcionarios tienen el carácter de políticos y administrativos.

<sup>8</sup> Artículo 17.—La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.

Consideramos que los Directores, Gerentes Generales o funcionarios equivalentes, son funcionarios de carácter político y administrativo, por lo siguiente:

a) Forman parte de la Administración Pública Federal (LOAPF, artículo 1º, párrafo tercero; 3º, fracción I, 9º, 45).

b) Son nombrados y removidos por el Presidente de la República (con excepción de los rectores de universidades dotadas de autonomía).

c) Acuerdan y reciben órdenes del Jefe de Estado o, en su caso, de la Secretaría de Estado, cabeza de sector.

d) Están obligados a planear, coordinar y someter a evaluación su actividad.

e) Conducen sus actividades en forma programada y con base en las políticas, que para el logro de los objetivos y prioridades de la plantación nacional del desarrollo, establece directamente el Presidente de la República, o a través de las entidades cabeza de sector.

f) Aunque no lo establece disposición alguna, ciertos organismos informan anualmente al Congreso de la Unión, por ejemplo, PEMEX, IMSS, ISSSTE, etcétera.

La LFEF ya prevé que el Director General del Organismo Descentralizado, será designado por el Presidente de la República, los requisitos que debe reunir, su representación legal y sus facultades se encuentran consagrados en los artículos 21, 22 y 23.

g) Relaciones con el Congreso de la Unión. Las reformas y adiciones al artículo 93, de la Constitución,<sup>9</sup> establecen un indudable vínculo político con el Congreso de la Unión y sus Cámaras, al obligar a los Directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a informar a cualquiera de las Cámaras:

I. Cuando se discuta una ley de su ramo, y

II. Cuando se trate de un asunto concerniente a su ramo o actividad.

<sup>9</sup> Véase, dentro de este mismo capítulo, lo relativo a la constitucionalidad de los órganos descentralizados.



Asimismo, la posibilidad de que las Cámaras integren comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Un matiz político es que los funcionarios de la Administración Pública Central y Parastatal puedan incurrir en responsabilidad de acuerdo a lo dispuesto por el último cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas a los artículos 108 y 114 de la Constitución, publicadas en el *Diario Oficial* el 7 de febrero de 1983, consideran a todos los funcionarios de los organismos mencionados, como servidores públicos.

#### 7. Estructura administrativa interna

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad. (Véase ejemplos en organigramas).

#### 8. Patrimonio propio

Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del Derecho Civil.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Dentro del patrimonio encontramos que, pueden existir bienes que son del dominio público, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición de ley se consideran del dominio público (artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, *Diario Oficial* de 3 de enero de 1982).

Pueden también contar con bienes del dominio directo, el subsuelo y la plataforma continental, que forma parte

de los elementos que tiene a su disposición Petróleos Mexicanos, para cumplir con su objeto; en ambos casos, el régimen de dominio público impone inalienabilidad, esos bienes se regulan, por lo tanto, por normas de Derecho Público.

Forman también parte del patrimonio de estos organismos un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho privado y de los que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central.

Por último, dentro de su patrimonio se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, respectivamente.

#### 9. Objeto

El objeto de los organismos descentralizados es muy variable y, en nuestro criterio está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, en términos generales puede abarcar:

- a) La realización de actividades que corresponden al Estado;
- b) La prestación de servicios públicos;
- c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;
- d) La prestación de servicios administrativos;
- e) La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales, y
- f) La distribución de productos y servicios que se consideren de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.



El organismo público descentralizado puede actuar en uno o varios de los ramos antes aludidos o aun en otros nuevos, que en el futuro las necesidades sociales puedan demandar.

La LEFP confirma lo expuesto en este aparato, en los artículos 14 y 15, fracción III.

#### 10. *Finalidad*

La finalidad es procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

#### 11. *Régimen Fiscal*

La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales (se discute si deben pagar impuesto predial). La práctica se ha orientado a reconocer que cubren los derechos de carácter federal y local. No obstante, en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la Federación (Petróleos Mexicanos) y, aun cuando no haya precedentes, estimamos que en aquellos casos en que el organismo descentralizado realiza una actividad que corresponde al Estado y éste le ha dado su personalidad, patrimonio, y su régimen jurídico, en el supuesto de que obtuviera beneficios, ya que no siempre los obtienen; esos beneficios podrían o bien acrecentar el patrimonio de la institución, o bien ingresar al patrimonio del Estado como productos, pues en principio resultaría ilógico que el Estado cobre impuestos a sus propios organismos; sería tanto como pasar dinero de una bolsa, a otra, de la misma persona.

#### COMENTARIO FINAL

Todo el sistema descrito lleva la finalidad de buscar la coordinación en la actividad del sector descentralizado y de empresas de Estado con la Administración Central.

Los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual ya no tienen la gran autonomía, casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señaló como uno de sus rasgos distintivos, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que consideramos, además, necesarios, tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones.

Por último, queremos comentar que la Universidad Nacional Autónoma de México, en nuestra opinión, es el único organismo en México que todavía conserva su autonomía, ya que la administración central no está representada en su junta de gobierno, tampoco hay jerarquía de las autoridades universitarias respecto de las centrales; la Universidad cuenta con el patrimonio que el propio Estado le asignó y con el subsidio que anualmente le otorga la Federación, únicos nexos que encontramos entre ambas estructuras.

Como puede apreciarse, la organización descentralizada tiene una serie de vínculos de muy diversa índole con la administración central, vínculos que en un Estado Federativa denominada descentralización por colaboración, ni mucho menos en la llamada descentralización por región, o sea, el municipio; por lo que, desde un punto de vista estrictamente administrativo, la descentralización deviene una forma de organización y no un fin en sí mismo, pues aun en la que denomina la teoría, descentralización por servicios, hay organismos descentralizados que efectivamente prestan servicios públicos, pero la realidad administrativa nos demuestra que también hay otros que no los prestan y que, sin embargo, tienen ese carácter, por ejemplo, el Comité Organizador de los XIX Juegos Olímpicos, cuya función fue la de organizar dichos juegos, y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, creado por ley publicada en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1970; creemos que, difícilmente se les encuadraría en algunos de los tres tipos de descentralización a que venimos aludiendo, lo que confirma nuestra crítica a esa clasificación.



Otros ejemplo de organismos que es dudoso que pres-  
ten, en estricto sentido, servicios públicos, son los siguien-  
tes: el Instituto Nacional del Consumidor (ya desapare-  
cido); el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y  
Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, etc.

#### ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN LOS MUNICIPIOS

Los principios teóricos que hemos apuntado para con-  
figurar el estudio de los organismos descentralizados fede-  
rales, son aplicables, en lo conducente y con las limita-  
ciones y variantes que cada caso vaya exigiendo, para los  
organismos públicos descentralizados de las entidades fede-  
rativas y de los municipios.