

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



Años  
al servicio  
de México



# MARCO JURÍDICO ESTRUCTURAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ

María Guadalupe Fernández Ruiz

# Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

**INNPF**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



**60** Años  
al servicio  
de México

## **Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana**

D.R. © Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
50 81 26 57  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

### **COMITÉ EDITORIAL**

María de J. Alejandro Quiroz, Héctor Zamitiz Gamboa,  
Maximiliano García Guzmán, Roberto Padilla Domínguez  
Francisco Moyado Estrada

ISBN:

Primera edición: diciembre de 2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Hecho e impreso en México

## **CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017**

Carlos Reta Martínez

**Presidente**

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle Berrones	Harvey Gutiérrez Álvarez
<b>Vicepresidente para Asuntos Internacionales</b>	<b>Vicepresidente</b>	<b>Vicepresidente para los IAPs de los estados, 2014-2017</b>

### **CONSEJEROS**

José Ángel Gurría Treviño  
Arturo Núñez Jiménez  
Julián Olivas Ugalde  
María Fernanda Casanueva de Diego  
Jorge Márquez Montes  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Fernando Pérez Correa  
Manuel Quijano Torres  
María del Carmen Pardo López  
Mauricio Valdés Rodríguez  
María de Jesús Alejandro Quiroz  
Eduardo S. Topete Pabello

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

### **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Saucó  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	13
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
<b>PROEMIO</b>	15
<i>María Leoba Castañeda Rivas</i>	
<b>PRÓLOGO</b>	19
<i>Patricia Kurczyn Villalobos</i>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	23

## Capítulo Primero

### EL FENÓMENO ESTATAL

<b>I. Teorías sobre el origen del Estado</b>	27
1. <i>Teorías sobre el origen divino del Estado</i>	27
2. <i>Teorías basadas en el consentimiento humano</i>	28
3. <i>Teorías acerca del origen violento del Estado</i>	29
4. <i>Teorías sociológicas acerca del origen del Estado</i>	30
<b>II. Concepto de Estado</b>	32
<b>III. El nombre del Estado</b>	34
<b>IV. Elementos del Estado</b>	36
1. <i>Territorio</i>	36
2. <i>Población</i>	37
3. <i>Poder soberano</i>	38
4. <i>Orden jurídico</i>	40
<b>V. Personalidad jurídica del Estado</b>	40
1. <i>Teorías que niegan la personalidad jurídica del Estado</i>	41
2. <i>Teoría de la doble personalidad del Estado</i>	42
3. <i>Teoría de la personalidad única del Estado</i>	43
<b>VI. Cometidos del Estado</b>	43
<b>VII. Las funciones del Estado</b>	44
<b>VIII. Formas de Estado</b>	44
1. <i>El Estado simple o unitario</i>	45
2. <i>El Estado complejo o compuesto</i>	45
A. <i>La unión de Estados</i>	45
B. <i>La confederación de Estados</i>	46
C. <i>La federación de Estados</i>	47
D. <i>Diferencias entre confederación y federación de Estados</i>	47

## Capítulo Segundo

### EL GOBIERNO

<b>I.</b>	<b>Estructura orgánica del aparato gubernamental del Estado</b>	51
<b>II.</b>	<b>Concepto de gobierno</b>	53
<b>III.</b>	<b>Formas antiguas de gobierno</b>	53
<b>IV.</b>	<b>Formas contemporáneas de gobierno</b>	56
	1. <i>El régimen presidencial</i>	56
	2. <i>El régimen parlamentario</i>	57
	3. <i>El régimen dictatorial</i>	58
<b>V.</b>	<b>La descentralización política</b>	58
	1. <i>La descentralización política territorial</i>	60
	A. La descentralización política de los estados de la República	60
	B. La descentralización política del Distrito Federal	64
	C. La descentralización política del municipio	70
	2. <i>La descentralización política funcional</i>	72
	A. La descentralización política de los órganos constitucionales autónomos	72
	3. <i>La descentralización política por servicio</i>	74

## Capítulo Tercero

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<b>I.</b>	<b>La administración</b>	79
	1. <i>Concepto de administración</i>	79
	2. <i>Clasificación de la administración</i>	80
<b>II.</b>	<b>La administración pública</b>	80
<b>III.</b>	<b>Formas de organización de la administración pública</b>	82
	1. <i>La centralización administrativa</i>	82
	A. Inicio y evolución de la centralización administrativa	82
	B. Definición de centralización administrativa	86
	C. Potestades características de la centralización administrativa	87
	2. <i>La descentralización administrativa</i>	93
	A. Descentralización administrativa por servicio	94
	B. Descentralización administrativa por región	96
	C. Descentralización administrativa por colaboración	98
	3. <i>La desconcentración administrativa</i>	98
	A. Surgimiento y evolución de la desconcentración administrativa	99

B.	Aparición de la desconcentración administrativa en México	101
C.	La idea de la desconcentración administrativa	104
D.	Recomendaciones para instrumentar la desconcentración administrativa	105
4.	<i>Clasificación de la desconcentración administrativa</i>	105
A.	Desconcentración administrativa por materia	106
B.	Desconcentración administrativa por región	106
C.	Desconcentración administrativa por servicio	106
5.	<i>Pros y contras de la desconcentración administrativa</i>	107

## Capítulo Cuarto

### ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

<b>I.</b>	<b>El Universo de la administración pública mexicana</b>	111
<b>II.</b>	<b>La administración pública federal del Poder Ejecutivo</b>	111
1.	<i>La administración pública federal centralizada</i>	115
A.	La Oficina de la Presidencia de la República	115
B.	La Secretaría de Estado	123
C.	La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	127
D.	Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	130
E.	El Departamento Administrativo	132
2.	<i>La administración pública federal paraestatal</i>	136
A.	El organismo descentralizado	137
B.	La empresa de participación estatal mayoritaria	142
C.	El fideicomiso público	145
3.	<i>La Empresa Productiva del Estado, nueva forma de gestión de la empresa pública</i>	147
<b>III.</b>	<b>La administración pública federal del Poder Legislativo</b>	158
1.	<i>La administración pública de la Cámara de Diputados</i>	158
2.	<i>La Secretaría General de la Cámara de Diputados</i>	159
3.	<i>La administración pública federal de la Cámara de Senadores</i>	160
<b>IV.</b>	<b>La administración pública federal del Poder Judicial</b>	160
1.	<i>Antecedentes del Consejo de la Judicatura Federal</i>	160
2.	<i>Integración del Consejo de la Judicatura Federal</i>	162

3. <i>Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal</i>	163
A. Atribuciones materialmente legislativas	163
B. Atribuciones administrativas	164
C. Atribuciones materialmente jurisdiccionales	166
D. Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal	166
E. La administración desconcentrada del Poder Judicial Federal	167

## Capítulo Quinto

### DEFORMACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVAS

<b>I. El extraño caso del Consejo de Salubridad General</b>	173
1. <i>Antecedentes históricos del Consejo de Salubridad General</i>	173
2. <i>Análisis del texto original de la fracción XVI         del Artículo 73 constitucional</i>	179
3. <i>Naturaleza jurídica del Consejo de Salubridad General</i>	182
4. <i>Reconsideración del Consejo de Salubridad General</i>	184
<b>II. La exclusión de la Procuraduría General de la República del ámbito de la administración pública inserta en el Ejecutivo Federal</b>	185
1. <i>Antecedentes históricos de la institución encargada         del Ministerio Público</i>	186
2. <i>El debate entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil</i>	192
3. <i>Naturaleza jurídica de la Procuraduría General         de la República</i>	194
4. <i>Reestructuración de la Procuraduría General         de la República</i>	197
<b>III. Creación inconstitucional de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria</b>	201
<b>IV. La pretendida personificación de órganos desconcentrados dotados de personalidad jurídica</b>	206
<b>V. El Colegio de México, A.C.</b>	208
<b>VI. El Instituto Nacional de Antropología e Historia</b>	217
<b>VII. El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura</b>	219
<b>VIII. La agencia reguladora en el molde del órgano desconcentrado</b>	220
1. <i>La agencia reguladora en Argentina</i>	221
2. <i>La agencia reguladora en Brasil</i>	221

3. <i>La agencia reguladora en Perú</i>	222
4. <i>La agencia reguladora en México</i>	223

## Capítulo Sexto

### ANÁLISIS DE ALGUNOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

<b>I. Órganos inspirados en la agencia reguladora independiente</b>	227
1. <i>Nota preliminar</i>	227
2. <i>La Comisión Nacional Bancaria y de Valores</i>	228
A. Antecedentes históricos	228
B. Régimen jurídico de la Banca	230
C. Estructura orgánica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	231
D. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	233
E. Atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	234
<b>II. Órganos desconcentrados por materia</b>	237
1. <i>La Comisión Nacional del Agua</i>	237
A. Antecedentes históricos en materia de aguas	238
B. Régimen jurídico del agua	239
C. La administración pública del agua en México	243
D. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Agua	243
E. Atribuciones de la Comisión Nacional del Agua	244
F. Estructura orgánica de la Comisión Nacional del Agua	245
G. Naturaleza jurídica del organismo de cuenca	246
2. <i>El Archivo General de la Nación</i>	247
A. Antecedentes históricos	248
B. El marco jurídico del Archivo General de la Nación	251
C. Evolución de la naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación	253
D. Atribuciones del Archivo General de la Nación	255
E. Estructura orgánica del Archivo General de la Nación	257
F. El acervo del Archivo General de la Nación	257
G. Justificación del Archivo General de la Nación	258

<b>III. Órganos desconcentrados por servicio</b>	259
1. <i>Radio Educación</i>	259
A. Antecedentes históricos	260
B. Régimen jurídico de Radio Educación	261
C. Creación de Radio Educación	262
D. Estructura orgánica de Radio Educación	263
E. Naturaleza jurídica de Radio Educación	264
F. Atribuciones de Radio Educación	264
2. <i>Universidad Pedagógica Nacional</i>	265
A. Antecedentes históricos	265
B. Régimen jurídico de la Educación	265
C. Creación de la Universidad Pedagógica Nacional	265
D. Estructura orgánica de la Universidad Pedagógica Nacional	267
E. Naturaleza jurídica de la Universidad Pedagógica Nacional	267
F. Atribuciones de la Universidad Pedagógica Nacional	267
<b>IV. Órganos desconcentrados por región</b>	268
1. <i>Los centros SCT</i>	268
2. <i>Las delegaciones de la Secretaría de         Relaciones Exteriores</i>	270
<b>REFLEXIONES FINALES A MANERA DE EPÍLOGO</b>	273
<b>FUENTES</b>	279

**Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana**

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2015  
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.  
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
E-mail: [geminiseditores@prodigy.net.mx](mailto:geminiseditores@prodigy.net.mx)

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP