

Capítulo Tercero

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A efecto de alcanzar sus objetivos y metas, toda institución necesita organizarse, establecer ordenadamente las bases para su estructuración y funcionamiento, lo que puede lograr mediante diversas formas de organización; las básicas son la centralización y la descentralización, a las que se suma una tercera: la desconcentración.

I. La administración

La voz administrar tiene su origen en el latín, *ad manus trahere*: *ad*, hacia; *manus*, mano; *trahere*, traer; esto es, servir, por lo que administración es la acción y efecto de servir u ofrecer algo a otro.

1. Concepto de administración

Dwight Waldo hablando de la administración nos dice que es “un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad”.⁷⁴ Por su parte, Isaac Guzmán Valdivia explica la administración, expresando que: “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.⁷⁵

Lourdes Münch Galindo y José García Martínez plantean de una manera integral a la administración como: “Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”.⁷⁶ Esa coordinación eficaz y eficiente es el objeto [que puede lograrse o no] de la administración, si lo logra será buena, de lo contrario –que no es poco frecuente–, será ineficaz e ineficiente.

Desde un punto de vista eminentemente dinámico, la administración ha sido definida como: “Serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles”.⁷⁷

En términos generales, se puede decir que administración es toda actividad humana colectiva, planificada y coordinada para alcanzar determinados fines.

⁷⁴ Tomado de Omar Guerrero Orozco, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, UNAM, 1982, p. 19.

⁷⁵ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM/Porrúa, 2006, p. 275.

⁷⁶ Lourdes Münch Galindo y José García Martínez, *Fundamentos de administración*, 5ª ed., México, Ed. Trillas, 1995. pp. 23-24.

⁷⁷ Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, 2006, p. 275.

María Guadalupe Fernández Ruiz

2. Clasificación de la administración

Se puede clasificar a la administración con diversos criterios, así con un sentido subjetivo que atiende a la calidad del sujeto administrador, la administración se clasifica en pública y privada, las cuales obviamente atienden a principios y fines diferentes, la primera se guía por el interés público y el logro del bienestar general; la segunda se orienta por el interés particular de obtener un lucro.

II. La administración pública

No es posible precisar de manera exacta cuándo y cómo surge la administración pública, sin embargo, algunos creen que “es tan vieja como el hombre; sin ser tan pretenciosos, pensamos que su origen se remonta, cuando más, a las épocas de las grandes civilizaciones desarrolladas en las zonas fluviales: Egipto, Mesopotamia, China, India, Mesoamérica, Perú y otras más”.⁷⁸

La administración pública ha sido definida por numerosos autores con diversos puntos de vista, por ejemplo, para Manuel M. Diez, desde un punto de vista subjetivo “está constituida por un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, y cuya actividad se dirige a la satisfacción de las necesidades colectivas”.⁷⁹

La mayoría de las definiciones elaboradas sobre la administración pública coinciden con la idea del citado profesor argentino, de que ésta se encuentra ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo, o bien, que administración pública y Poder Ejecutivo son sinónimos, lo cual no es así ya que el Poder Ejecutivo no sólo es administración pública, y porque además, no se inserta toda en dicho poder sino también en otros ámbitos del Estado.

Thomas Woodrow Wilson, presidente que fue de los Estados Unidos de América, al definir a la administración pública la equipara con el Poder Ejecutivo y la ubica dentro de él: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, es el más visible aspecto del gobierno”.⁸⁰

Es la parte de los órganos del Estado [nos dice Miguel Acosta Romero] que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y

⁷⁸ Omar Guerrero Orozco, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁹ Manuel María Diez, *Derecho...*, *op. cit.*, 1963, t. I, pp. 106-107.

⁸⁰ Thomas Woodrow Wilson, “The Study of Administration” *Political Science Quarterly*, 1887, p. 198.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

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.⁸¹

Para el jurista español, Fernando Garrido Falla, la administración pública puede ser explicada en sentido objetivo como una “zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo” y en sentido subjetivo como “un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo”.⁸² Para el citado autor, queda claro que administración pública es una parte del Poder Ejecutivo, pero no es todo el Ejecutivo, es decir, no son conceptos equivalentes.

De acuerdo con el profesor argentino Héctor Jorge Escola, la administración pública es: “Aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste”.⁸³

Desde una perspectiva estática, Andrés Garrido del Toral afirma que “la institución estatal denominada Administración Pública es un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente y un conjunto de actividades que desarrolla el Estado para alcanzar sus fines”.⁸⁴

Por su parte, el maestro Alfonso Nava Negrete, sostiene: “Es incontestable: la administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad”.⁸⁵

Según Marshall Dimock: “La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.⁸⁶

⁸¹ Miguel Acosta Romero, *Teoría...*, op. cit., 1997, p. 270.

⁸² Fernando Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, t. I, pp. 40 y 42.

⁸³ Jorge Escola, Héctor, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, vol. I. 1984, p. 33.

⁸⁴ Andrés Garrido del Toral, *Derecho administrativo estructural*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. 1ª. ed., 2002, p. 1.

⁸⁵ Alfonso Nava Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica. 1ª. ed., 1995, p. 20.

⁸⁶ Citado por Jorge Fernández Ruiz, op. cit., 2006, p. 278.

María Guadalupe Fernández Ruiz

En fin, para Jorge Fernández Ruiz: “La administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado, que mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.⁸⁷

Tras de conocer los anteriores conceptos de administración pública formulados por los autores citados, me quedo con la idea de que administración pública es el conjunto de áreas de la estructura del poder público que en ejercicio de función administrativa realizan actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado.

III. Formas de organización de la administración pública

Entre las formas de organización administrativa destacan la centralización, la descentralización y la desconcentración, a las que, con menor importancia, se agrega la sectorización administrativa.

1. La centralización administrativa

En los comienzos de la administración pública, la reducida dimensión poblacional, territorial y competencial del Estado condujo a organizarlo de manera centralizada, por lo que sólo se requirió de la centralización administrativa como forma organizacional de la administración pública.

A. Inicio y evolución de la centralización administrativa

En el siglo XVIII y principios del XIX, se propagó la creencia de que la centralización administrativa se inició con la Revolución francesa; a este respecto, Alexis de Tocqueville, en el Capítulo II del libro II de su obra *El antiguo régimen y la revolución*, intitulado “Cómo la centralización administrativa es una institución del antiguo régimen, y no, como se ha dicho, la obra de la Revolución ni del imperio”, analizó en 1856 el estado en que se encontraba la centralización administrativa en ese año, y llegó a la conclusión de que ninguna de sus características era un aporte de la Revolución, pues dicha institución ya se había configurado de esa manera desde el *ancien régime*; el referido autor francés, explica la centralización administrativa en los siguientes términos:

En el centro del reino y cerca del trono se ha formado un cuerpo administrativo de un poder singular y en cuyo seno se concentran todos los poderes de una manera nueva: *el consejo del rey*.

⁸⁷ *Ibidem.*, p. 279.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Su origen es antiguo, pero la mayoría de sus funciones es de fecha reciente. Lo es todo a la vez: tribunal supremo de justicia, puesto que tiene el derecho de casar las sentencias de todos los tribunales ordinarios; tribunal superior administrativo, porque de él derivan –en último término– todas las jurisdicciones especiales. Además como consejo de gobierno, posee, con la aquiescencia del rey, el poder legislativo, discute y propone la mayoría de las leyes, y fija y reparte los impuestos. Como consejo superior de administración, le compete establecer las reglas generales que deben dirigir a los agentes del gobierno. Él mismo decide todos los asuntos importantes y supervisa los poderes secundarios. Todo va a parar a él, y de él parte el movimiento que se transmite a todo. Sin embargo no tiene jurisdicción propia. El rey es el único que decide, aun cuando parezca que el pronunciamiento lo hace el consejo. Si parece que administra justicia, en realidad está únicamente compuesto de simples *dadores de consejos*, como dice el parlamento en una de sus reconveniones.⁸⁸

En mi opinión, como dije antes, la centralización administrativa debe haber surgido mucho antes de la aparición del *ancien régime*, vamos, desde los inicios de la propia administración, habida cuenta la ausencia de organismos y órganos periféricos administrativos en la diminuta ciudad-Estado.

Como haya sido, la centralización administrativa francesa del antiguo régimen descansó en un cuerpo único colocado en el centro del reino: el consejo del rey, que reglamentaba toda la administración del país; un mismo ministro dirigía casi todos los negocios interiores; en cada provincia un solo agente cuidaba de todos los detalles; no había cuerpos administrativos secundarios, y si los había, eran cuerpos que no podían obrar sin que de antemano se les autorizara para ello; tribunales excepcionales que juzgaban de los negocios en que la administración era parte y protegían a los agentes de la administración. Como observa Tocqueville:

El gobierno central era el único encargado de mantener el orden público en las provincias con ayuda de sus agentes. Por todo el territorio del reino había gendarmería, distribuida en pequeñas brigadas, a las órdenes de los intendentes. Con el auxilio de estas fuerzas, y en caso necesario del ejército, el intendente atendía a todos los peligros imprevistos, detenía a los vagos, reprimía la mendicidad y sofocaba lo motines que el precio de los cereales provocaba con frecuencia.⁸⁹

⁸⁸ Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la Revolución*, trad. Dolores Sánchez de Aleu, Madrid, Alianza Editorial, t. I, 1982, p. 78.

⁸⁹ *Idem.*, p. 82.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Como podrá observarse, la idea de centralización administrativa ha evolucionado desde los inicios del siglo XVIII, cuando la monarquía empleaba la centralización administrativa para estructurar la administración pública de manera monolítica, sin consentir rivales ni tolerar libertades que obstruyeran la voluntad del soberano; en esta tesitura, a fines del siglo XIX, Manuel Colmeiro entendía por centralización administrativa “el régimen que consiste en arrogarse el Gobierno todas o casi todas las facultades inherentes al poder de ejecutar las leyes relativas a los intereses públicos, desconociendo la vida propia de la provincia y del municipio, o el derecho de intervenir en la administración local las corporaciones populares.⁹⁰ En este texto, el precursor del derecho administrativo español dejó en la nebulosa del gobierno las facultades inherentes a ejecutar las leyes, por tanto hubiera sido conveniente que aclarara que tal suma de facultades se atribuía a la cúpula de la administración pública.

Más tarde, en 1917 el profesor español José Gascón y Marín reducía ligeramente los alcances de la centralización en el siguiente análisis:

En régimen de centralización pura, toda acción, toda impulsión, parte del centro; las autoridades administrativas centrales asumen todo el poder: lo mismo el poder coactivo que el de decisión o resolución; la competencia técnica hállase también centralizada en los organismos especiales constituidos en el centro político administrativo; y como hay necesidad de que se ejerza la acción gubernamental, la administrativa por todo el territorio, los que son órganos locales de los Poderes centrales, son meros delegados; carecen de atribuciones propias para decidir; y los organismos territoriales, representación de las entidades territoriales, hállanse supeditados a los Poderes centrales o a sus delegados, sufriendo intervención en la designación de sus órganos representativos, careciendo de verdaderas facultades administrativas; los acuerdos de sus cuerpos deliberantes requieren la aprobación de los representantes del Poder central; la esfera de acción de ellos limitase grandemente, reduciéndolos a órganos de preparación y ejecución, no de decisión.⁹¹

A principios del siglo XX, la centralización dejó de ser la forma exclusiva de organizar a la administración pública, en esa época, Gabino Fraga en México explicó: “existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre ellos existe un vínculo que, partiendo del

⁹⁰ Manuel Colmeiro, *Historia de la Economía Política en España*, Ángel Calleja editor, 1883, Madrid, t. I, pp. 22-23.

⁹¹ José Gascón y Marín, *Tratado elemental de derecho administrativo*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1917, pp. 497-498.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría”.⁹² Evidentemente el doctor Fraga, con este texto, no pretendió definir la concentración administrativa sino evidenciar la relación jerárquica que la caracteriza.

Por la misma época, en Colombia, Carlos Pareja daba una explicación parcial respecto de la centralización administrativa al decir que:

La centralización administrativa significa que la organización y la prestación de los servicios y actividades públicas a cargo del Estado, está en manos del poder central.

La centralización política supone la unidad jurídica en el Estado y la concentración del poder en unas solas manos.⁹³

A mediados del siglo xx, el profesor Georges Vedel en Francia, sin ánimo definitorio, observó las siguientes ventajas de la centralización:

La centralización ofrece la ventaja de una administración imparcial, libre de los conflictos de política local y que hace imposibles los abusos de poder de los notables locales.⁹⁴ Además, proporciona un rendimiento administrativo superior, ya que la administración central dispone, con menores gastos, de las ayudas técnicas necesarias para cualquier operación de alguna envergadura y que, muy frecuentemente no se dan en las entidades locales.⁹⁵

Sin cambio de orientación importante, en el último tercio del siglo xx, Miguel Acosta Romero explicaba en México: “La centralización es 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”.⁹⁶

⁹² Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 2ª ed. México, 1939, p. 155. Con posterioridad, sin cambiar el sentido, modificó la redacción de la siguiente manera: “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 que se encuentra el jefe supremo de la administración pública. (35ª ed., Porrúa, 1997, p. 165).

⁹³ Carlos Pareja, *Curso de derecho administrativo*, 2ª ed., Bogotá, Ed. El Estudiante, 1939, p. 190.

⁹⁴ Obviamente estas ventajas sólo pueden ser válidas respecto de la descentralización administrativa por región, más no así, en relación con la descentralización administrativa por servicio o por colaboración.

⁹⁵ Georges Vedel, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, de la 6ª edición francesa, Madrid, Aguilar, 1980, p. 548.

⁹⁶ Miguel Acosta Romero, *Teoría...*, *op. cit.*, 1975, p. 47.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Como se puede advertir fácilmente, la anterior definición se refiere a la centralización administrativa en el ámbito federal mexicano, siendo prudente aclarar que la unificación de las decisiones, del mando, de la acción y de la ejecución no son objeto sino ventajas de esta forma organizacional, cuyo objeto, como el de las demás formas de organización de la administración pública, consiste en lograr los fines del Estado.

En el presente siglo, Jorge Fernández Ruiz, sin variación significativa, observa que: “La unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios es producto de la centralización administrativa, que en su forma pura se caracteriza por depositar en el máximo órgano administrativo del poder público el poder de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública”.⁹⁷

A la anterior explicación yo le agregaría las facultades que tiene el máximo órgano administrativo, de remover, vigilar, disciplinar y revisar la actuación de los órganos y agentes de la administración pública.

De lo anterior, se puede inferir que en tanto el Estado, en su modalidad de gendarme, se concretó a expedir la ley, impartir justicia, cuidar la seguridad interior y atender a su defensa respecto del exterior, no se requirió, además de la centralización, otra forma de organizar la administración pública; forma que no ha sufrido modificaciones importantes, salvo la posibilidad de utilizarse simultáneamente con la descentralización y la desconcentración administrativas.

Como, sin pretensión de definir la centralización administrativa, señala puntualmente el doctor Gabino Castrejón García: “Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines”.⁹⁸

B. Definición de centralización administrativa

Numerosos autores se han ocupado de definir o explicar la centralización administrativa, de entre ellos, acabo de citar los textos de Manuel Colmeiro, José Gascón y Marín, Gabino Fraga, Carlos Pareja, Georges Vedel, Miguel Acosta Romero, Jorge Fernández Ruiz y Gabino Castrejón García, cuyas ideas aprovecho para ensayar la siguiente definición.

⁹⁷ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho...*, op. cit., 2006, p. 280.

⁹⁸ Gabino Castrejón García, *Derecho administrativo mexicano*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000, p. 143.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

La centralización administrativa es la forma de organización que estructura de manera jerárquica a las dependencias de la administración pública, bajo la égida de un órgano central, a cuya cúpula atribuye un cúmulo de potestades que aseguran la permanencia de una relación jerárquica de supra subordinación y su consecuente unidad de mando y de actuación.

C. Potestades características de la centralización administrativa

La forma organizacional de la centralización administrativa tiene por base a una estricta relación de jerarquía, entendiéndose por ésta el lazo jurídico que vincula entre sí a los órganos y a los funcionarios depositarios de sus funciones, mediante ligas de subordinación destinadas a dar a la actividad administrativa unidad, coherencia y congruencia, merced a la cual el titular de la administración pública tiene potestad para nombrar, remover, mandar, dirigir, decidir, vigilar, disciplinar, revisar a sus subordinados, e incluso para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre ellos.

En la centralización administrativa se advierte una evidente gradación sistematizada de funcionarios públicos que mediante la superposición de grados trata de lograr los fines que tiene asignados, para lo cual, el titular del órgano situado en la cúspide de la administración pública está dotado de una amplia potestad sobre sus subalternos que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de las potestades de nombramiento, de remoción, de mando, de dirección, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia.

a) Potestad de nombramiento

Permite la potestad de nombramiento atribuida al superior jerárquico designar libre y discrecionalmente a sus subordinados, salvo en los casos en que la normativa establezca un procedimiento de designación diferente; en México, el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la potestad, consignada en la fracción II del artículo 89 constitucional, de designar a secretarios de Estado y demás integrantes de la administración pública federal centralizada cuyo nombramiento no esté previsto de otra forma en la Constitución o en las leyes.

Lo anterior significa que la potestad de nombramiento se ve acotada por los requisitos previstos en la Constitución, y en las leyes, para desempeñar los diversos cargos de la administración pública centralizada.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Conviene aclarar, como lo hace el profesor José Roldán Xopa, que la potestad de nombramiento no está atribuida a todo superior jerárquico, sino que está supeditada a su función; a juicio de este autor, dicha potestad radica en el atributo esencial de su depositario de contar con ella a efecto de poder desempeñar a cabalidad sus responsabilidades.

El núcleo de la potestad constitucional de nombramiento, dice Roldán Xopa, reside en su esencialidad para cumplir las responsabilidades del presidente. En principio, el Ejecutivo debe contar con las facultades para designar a los funcionarios con responsabilidades de conducción y de mando de las organizaciones y órganos primarios de la administración federal. En tal núcleo requiere examinarse el tipo de órgano y en su caso la justificabilidad (*sic*) de la autonomía que legitime el acotamiento del libre nombramiento. La ley tiene su campo de acción en aspectos que no afecten tal núcleo, sin llegar al extremo de trasladar el nombramiento a otro poder.⁹⁹

b) Potestad de remoción

Se ve reforzada la relación jerárquica establecida por la potestad de nombramiento, con la potestad de remoción con la que integra un binomio de potestades estrechamente imbricado.

Gracias a la potestad de remoción, el superior jerárquico queda en posibilidad de rectificar los nombramientos que hiciere cuando los desempeños de los designados no den los resultados esperados o cuando la situación política así lo requiera.

c) Potestad de mando

Consiste la potestad de mando en la prerrogativa del superior jerárquico de impartir órdenes e instrucciones a sus subordinados para el desempeño de sus actividades inherentes al cargo, las cuales pueden ser verbales o constar por escrito en acuerdos, oficios, memoranda y circulares, por ejemplo.

Se correlaciona la potestad de mando del superior jerárquico con la respectiva obligación de obediencia de los subordinados, respecto a lo cual se han desarrollado diversas interpretaciones, entre las principales figuran las que consideran que los subordinados están invariablemente obligados a cumplir las órdenes de sus superiores; las que estiman que los servidores públicos inferiores pueden válidamente incumplir los actos que se les

⁹⁹ José Roldán Xopa, *Derecho administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, p. 219.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

ordenan, por considerar que se trata de una orden contraria a derecho; y las que sostienen la obligación del inferior de cumplir toda orden recibida de su superior, salvo que signifique la comisión de un delito o la infracción indudable de un precepto constitucional o legal.

El Código Penal para del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial* de 1931, en su texto vigente en 1988, parecía inclinarse por la tercera de las interpretaciones referidas en el párrafo anterior, pues disponía:

Artículo 15. Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal:

(...)

VII. Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conocía.

El texto vigente del artículo 15 del *Código Penal para el Distrito Federal* ya no incluye dicha circunstancias entre las excluyentes de responsabilidad penal, la cual sí continúa vigente, aun cuando matizada, en la legislación penal particular de algunos estados de la República, como es el caso del *Código Penal para el Estado de Zacatecas*, actualizado con las reformas publicadas hasta el 25 de septiembre del 2007, que entre las circunstancias excluyentes de responsabilidades señaladas en su artículo 13, incluye la de:

“VII. Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, cuando su orden no constituya notoriamente un delito, o la misma orden esté respaldada por una disposición legal”.

Para quien esto escribe, es correcto el criterio empleado por el legislador zacatecano para tratar la excluyente de responsabilidad por el incumplimiento en que incurre un servidor público respecto de una orden que le imparte su superior jerárquico, cuando ésta es evidentemente delictiva. A este respecto, el profesor Miguel Galindo Camacho sostiene:

Sobre el particular, considero que, como regla general, el servidor público inferior debe respetar y cumplir las órdenes que le dictan sus superiores, pero tiene la obligación de advertirles que dichas órdenes son violatorias de la ley, pero ante la insistencia de la orden, debe proceder a cumplirla, con responsabilidad exclusiva de quien dio la orden, mandato o instrucción: Mi criterio está fundado en la legislación mexicana y en el sano principio de la buena marcha de la administración pública. Considero que debe tomarse como regla la obligación del inferior de cumplir con la orden del superior jerárquico, pero también que es su obligación y su derecho, advertirle por escrito que el mandato es ilegal, y que en consecuencia, para cumplir con

María Guadalupe Fernández Ruiz

el mandato, necesita que su jefe le insista en la misma forma a cumplir con el mismo, a pesar de la advertencia, para que la responsabilidad correspondiente solamente recaiga sobre el superior jerárquico.¹⁰⁰

Considero que el criterio del señor ex Procurador General de Justicia del Estado de México es parcialmente válido, mas no en lo que atañe a las órdenes notoria y gravemente delictivas y de inminente ejecución, y pongo como ejemplo imaginario, la orden que recibe de su superior jerárquico, el servidor responsable de los separos de la policía ministerial de matar, de un balazo en la nuca, al detenido en una de las celdas a su cargo, de manera que parezca suicidio. En este supuesto, el inferior sabe que la orden en cuestión es gravemente delictiva, porque se trata de una ejecución al margen de la ley, habida cuenta la inexistencia de la pena de muerte, así como la estratagema de aparentar como suicidio lo que en realidad sería un homicidio calificado, por lo que lejos de tener obligación de cumplir la orden, está obligado a presentar denuncia ante las autoridades competentes.

El doctor Gabino Fraga, al referirse a este tema, observó:

Dentro de nuestra legislación puede decirse que se admite esa solución intermedia, pues si se consultan las disposiciones del Código Penal en vigor, se encontrará, entre las circunstancias excluyentes de responsabilidad penal, la de “obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conocía”. (Código Penal, Artículo 15, frac. VII.)

Como el elemento que se fija en la disposición que se acaba de transcribir es el de que el acto sea notoriamente delictuoso, se comprende que no es posible definir en abstracto cuándo existe tal notoriedad, y para resolver en un caso concreto, habrá que tomar en consideración todas las circunstancias especiales que en él concurren.¹⁰¹

d) Potestad de dirección

Se puede afirmar que la potestad de dirección de que disfruta el superior jerárquico consiste en orientar e incentivar la actuación de sus subordinados para que éstos se conduzcan por cauces específicos dentro de las diversas alternativas previstas en la respectiva política pública y en la normativa aplicable, en los tiempos que el dirigente superior estime oportunos.¹⁰²

¹⁰⁰ Miguel Galindo Camacho, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1995, t. I. pp. 103-104.

¹⁰¹ Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 168. NOTA: Cabe aclarar que la fracción VII del artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal ya ha sido modificada.

¹⁰² *Vid.* José Antonio García-Trevijano Fos, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, p. 430.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

e) Potestad de decisión

La potestad de decisión consiste en la facultad, asignada a los órganos superiores, de realizar manifestaciones unilaterales de voluntad en ejercicio de función administrativa, que crean, modifican, transfieren, certifican o extinguen derechos y obligaciones, en suma, de realizar actos administrativos. El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez explica la potestad decisoria como: “la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución”.¹⁰³

f) Potestad de vigilancia

Por medio de la potestad de vigilancia, el superior jerárquico examina, inspecciona, verifica, comprueba o constata que sus subordinados actúen, en desempeño de sus labores, con apego a la normativa vigente, y en cumplimiento de las órdenes e instrucciones previamente recibidas. Con lo que el superior queda en aptitud de modificar y corregir los errores y desaciertos de sus inferiores y, en su caso, de imponerles las sanciones a que se hayan hecho acreedores.

Sobre el particular, el profesor Jorge Fernández Ruiz explica:

En virtud del poder de vigilancia, el superior tiene la posibilidad de conocer a detalle los actos realizados por los inferiores, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

El ejercicio del poder de vigilancia se efectúa por medio de actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, y auditorías contables, operacionales o administrativas, que se complementan con informes, rendición de cuentas, estados contables y presupuestales.¹⁰⁴

g) Potestad de disciplina

Enterado el superior jerárquico de la desobediencia de las órdenes, inobservancia de la normativa aplicable, errores, equivocaciones, e

¹⁰³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, México, Ed. Limusa, 1991, p. 82.

¹⁰⁴ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho...*, *op. cit.*, 2006, p. 282.

María Guadalupe Fernández Ruiz

indisciplinas de sus subordinados en el desempeño de sus labores, queda en posibilidad de hacer uso de su potestad disciplinaria y, en consecuencia, de imponer las sanciones administrativas a que haya lugar.

La potestad disciplinaria, a juicio del profesor Alfonso Nava Negrete: “Es el poder que tienen los órganos superiores para vigilar el trabajo que realizan los servidores públicos y comprobar que se lleve a cabo de acuerdo con las normas laborales de la burocracia”.¹⁰⁵

La Ley Federal Administrativa de los Servidores Públicos contiene un amplio catálogo de obligaciones de los servidores públicos, cuya infracción o inobservancia deberá castigarse con sanciones específicas previstas en la propia ley.

h) Potestad de revisión

Otra de las potestades de los órganos superiores, derivada de la relación jerárquica establecida en la administración pública centralizada es la de revisión, gracias a la cual, el órgano superior tiene la atribución de controlar la actuación de sus subordinados y, en su caso, de *motu proprio* o a solicitud del afectado, enmendarla, rectificarla o ratificarla, sin sustituirse en la competencia del inferior.

En opinión del doctor Andrés Serra Rojas, la potestad de revisión “permite a la autoridad superior –de oficio o a petición de parte– revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo.”¹⁰⁶

i) Potestad para resolver conflictos de competencia

Asimismo, el titular del órgano administrativo superior está investido de la importante potestad para resolver conflictos de competencia que se susciten entre sus órganos inferiores, cuyo ejercicio evita la parálisis de la administración mediante la determinación de cuál de ellos deba conocer del asunto en disputa, a condición de que no haya recaído resolución definitiva en el procedimiento respectivo.

Respecto del ejercicio de la potestad para resolver conflictos de competencia, el profesor venezolano José Araujo Juárez señala los procedimientos siguientes:

¹⁰⁵ Alfonso Nava Negrete, *Derecho...*, op. cit., 1995, p. 129.

¹⁰⁶ Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 185.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Cuando el órgano que esté conociendo de un asunto se considere incompetente deberá remitir las actuaciones al órgano que estime con competencia en la materia.

Si el órgano al cual se le remitió se considera a su vez incompetente, el asunto será resuelto por el superior jerárquico común a ambos.

Los interesados podrán solicitar a los órganos que estén instruyendo el procedimiento, que declinen el conocimiento del asunto a favor del órgano competente, y finalmente.

Los interesados podrán solicitar al órgano competente que requiera la declinatoria del órgano que esté conociendo del asunto.¹⁰⁷

En México, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé resolver los conflictos mencionados en los siguientes términos: “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”.

2. La descentralización administrativa

Sin lugar a dudas, la descentralización administrativa es una modalidad de delegación administrativa, por lo que conviene entender ésta para comprender mejor aquélla. Recuérdese que delegar es transferir a otro sujeto atribuciones, facultades, e incluso obligaciones del delegante –como en la delegación de deuda–, a fin de que haga sus veces, o sea, delegar es designar sustituto, lo cual da lugar a que la acción o efecto de delegar, es decir, la delegación, sea de diversa índole, por ejemplo: política, administrativa, civil, eclesiástica o, mejor dicho, apostólica, reguladas por el derecho constitucional, el administrativo, el civil y el canónico, respectivamente.

En sentido amplio, la delegación administrativa se explica como el mecanismo jurídico merced al cual se produce la transferencia del ejercicio de una competencia de su órgano titular a otro órgano u otra persona, pudiendo realizarse mediante diferentes procedimientos jurídicos, como son la descentralización, la desconcentración y la concesión administrativas, o por medio de convenios de coordinación administrativa.

¹⁰⁷ José Araujo Juárez, *Derecho administrativo parte general*, Caracas, Ediciones Paredes, 2008, p. 280.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Por tanto, la delegación administrativa admite diversas formas y puede ser interpersonal, como acontece en la descentralización administrativa, y en los convenios de coordinación celebrados, por ejemplo, entre la administración pública federal y la de una entidad federativa, o entre esta última y una administración pública municipal; o bien, puede ser delegación interorgánica, o sea, entre órganos de una misma persona jurídica, como ocurre en la desconcentración administrativa.

De todas maneras, la delegación administrativa puede ser dispuesta por ley o mediante acto administrativo, en este último caso sólo podrá tener lugar cuando la ley lo autorice, se trate de atribuciones delegables y el sujeto receptor de las mismas sea apto para recibirlas.

Como señalé en páginas anteriores, la descentralización, como la centralización, puede ser de diferentes clases: política, económica, administrativa; a la presente investigación atañe principalmente la descentralización administrativa, la cual es una modalidad de delegación administrativa consistente en la transferencia de facultades atribuidas a la administración centralizada hacia otras personas distintas del Estado.

Es de pensarse que la centralización administrativa precedió a la descentralización administrativa, así lo dice la lógica, pues para descentralizar algo se requiere que esté previamente centralizado. La descentralización es, pues, la antónima de la centralización, y en materia administrativa trae como consecuencia la creación de centros de administración pública con personalidad jurídica propia.

Cuando la administración pública amplió su competencia o acrecentó su jurisdicción territorial, requirió añadir a la centralización administrativa otras formas de organización más acordes con su nueva circunstancia, una de esas nuevas formas fue la descentralización administrativa que tuvo diversas modalidades: por servicio, por región y por colaboración.¹⁰⁸

A. Descentralización administrativa por servicio

El advenimiento del Estado de bienestar o *Welfare State* tuvo por consecuencia el incremento de las atribuciones estatales, pues no se redujo, como había ocurrido con su antecesor Estado liberal a desempeñar las funciones mínimas de hacer la ley, interpretarla y hacerla cumplir; mantener el orden público y a defenderse de los ataques provenientes del exterior y del interior, sino que, además, se le encomendaron la prestación

¹⁰⁸ Vid. Jorge Fernández Ruiz, *Derecho...*, op. cit., 2006.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

de servicios públicos y la realización de diversas actividades económicas, como las industriales, comerciales y financieras que lo convirtieron en un Estado empresario.

No es de dudarse que el incremento en las atribuciones del Estado haya propiciado la aparición de la descentralización administrativa por servicio, en razón de que el esquema jerárquico y rígido de la centralización administrativa no armonizó con el adecuado ejercicio de las nuevas atribuciones asignadas que, como en el caso del servicio público, requerían de mayor agilidad y celeridad.

En razón de esa ineptitud de la administración pública centralizada para la prestación de los servicios públicos, cuando se requirió iniciar la prestación de un servicio público atribuido al Estado, con frecuencia, se creó una persona jurídica de derecho público, obviamente distinta del Estado, para hacerse cargo de la prestación del mismo, por eso se habló de la personificación del servicio público, porque para cada uno cuya prestación se atribuía al Estado, solía crearse una persona jurídica de derecho público *ad hoc*, que en Francia se denomina establecimiento público, cuyo modelo fue adoptado en otros países con diferentes nombres, en México se le llama organismo descentralizado, cuyas peculiaridades a continuación se detallan.

- Son personas jurídicas de derecho público distintas del Estado;
- Se crean mediante ley del Congreso o por decreto del presidente de la República;
- Están dotadas de personalidad jurídica propia;
- Tienen patrimonio propio;
- Se regulan por una normativa jurídica específica;
- Desarrollan una actividad técnica, y
- Están sujetas a tutela y vigilancia de la administración central.

A la versión brasileña del establecimiento público francés y del organismo descentralizado mexicano se le llama autarquía; se trata de una entidad autónoma y descentralizada de la administración pública, José de Santos Carvalho Filho la explica en “el sentido de persona jurídica administrativa con relativa capacidad de gestión de los intereses a su cargo, aunque bajo el control del Estado, de donde se originó”.¹⁰⁹

En su artículo 5 fracción I, el Decreto-Ley N° 200 de 1967, define autarquía como: “Servicio autónomo creado por ley, con personalidad jurídica de

¹⁰⁹ José de Santos Carvalho Filho, *Manual de derecho administrativo*, 10ª ed., Río de Janeiro, Lumen Juris, 2003, p. 366.

María Guadalupe Fernández Ruiz

derecho público, patrimonio y receta propios, para ejecutar actividades típicas de la Administración Pública, que requieran para su mejor funcionamiento gestión administrativa y financiera descentralizada”.

B. Descentralización administrativa por región

La Revolución francesa constituyó a Francia como un Estado unitario cuyo territorio se dividió en departamentos a los que luego se les daría personalidad jurídica propia y se les dotaría de patrimonio propio, a efecto de que la administración central les transfiriera un cúmulo de facultades para su administración interna; procedimiento semejante se utilizó para la administración de las comunas; así fue como se originó en Francia la descentralización administrativa por región, forma organizacional que tuvo como fruto al Departamento y a la Comuna francesas.

Respecto de lo anterior, el profesor argentino Alejandro Pérez Hualde observa que: “La doctrina francesa ha considerado que existe una colectividad descentralizada cuando se dan las siguientes notas: personalidad jurídica y capacidad para estar en juicio; capacidad de autoadministración a través de sus propios órganos, sin ser independientes del poder central, no están sometidos a un control demasiado estrecho de aquél”.¹¹⁰

Consiste, pues, la descentralización por región, también llamada territorial, en conferir a una colectividad o demarcación territorial personalidad jurídica de derecho público, y dotarla de patrimonio propio, a la que la administración pública central le transfiere un cúmulo de facultades que sólo podrá ejercer en esa demarcación territorial específica para su autoadministración con relativa autonomía.

El empleo de la descentralización territorial o por región es muy común en los Estados unitarios como, por ejemplo, Colombia, lo que no impide que también se aproveche en los Estados que tienen la forma federal. El profesor colombiano Libardo Rodríguez Rodríguez explica que la descentralización territorial:

Es el otorgamiento de competencias a funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas. En Colombia, esta descentralización se manifiesta a través de los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben

¹¹⁰ Alejandro Pérez Hualde, “Descentralización administrativa”, *El derecho administrativo y la modernización del Estado peruano*, Lima, Grijley, p. 622.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

el nombre de *entidades territoriales*. Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 286 de la Constitución de 1991, podrán existir en el futuro, como entidades territoriales, las regiones, las provincias y los territorios indígenas.¹¹¹

En México, las entidades federativas y los municipios, como ya lo he señalado antes, no son fruto de descentralización administrativa territorial sino de descentralización política, que redundará en una autonomía mucho mayor, pues les permite darse su propia normativa local y elegir a sus gobernantes.

Un caso aislado de utilización de la descentralización administrativa territorial, o por región en México, fue la creación, en 1928, del Departamento del Distrito Federal, merced a la reforma realizada en ese año a la fracción VI del artículo 73 constitucional.

En su versión original, la Constitución de 1917 dividía en municipios al Distrito Federal, cuyo gobierno estaba a cargo de un Gobernador, pero a consecuencia de la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928, el gobierno del Distrito Federal quedó a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la Ley; el 31 de diciembre del mismo año, el *Diario Oficial de la Federación* publicó la Ley Orgánica del Distrito Federal, que creó al Departamento del Distrito Federal en el seno de la administración pública federal centralizada, como el órgano previsto en la referida reforma constitucional para que el presidente de la República ejerciera, por su conducto, el gobierno y la administración del Distrito Federal, integrado por el Departamento Central [compuesto por el territorio de los antiguos municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac], y trece delegaciones: Atzacapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Ixtacalco, Ixtapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco. El jefe del Departamento del Distrito Federal era designado y removido libremente por el presidente de la República, al igual que los demás funcionarios del siguiente nivel, y los titulares de las delegaciones.

Se trataba, pues, de una descentralización administrativa territorial puesto que al Departamento del Distrito Federal se le transfirió un cúmulo de facultades para que su titular y colaboradores las ejercieran en la demarcación territorial específica del Distrito Federal.

¹¹¹ Libardo Rodríguez Rodríguez, *Derecho administrativo general y colombiano*, 15ª ed., Bogotá, Temis, pp. 63-64.

María Guadalupe Fernández Ruiz

La primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y las tres posteriores que sucesivamente la sustituyeron, organizaron a ese Departamento dentro del sector centralizado de la administración pública federal, cuyo titular y principales funcionarios eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

El Departamento del Distrito Federal subsistió hasta el 5 de diciembre de 1997, fecha en que fue suprimido por la reforma política que, mediante descentralización política, erigió al Distrito Federal en una entidad federativa.

C. Descentralización administrativa por colaboración

El punto de partida de la descentralización administrativa por colaboración es el supuesto de la incapacidad de la administración pública para prestar un servicio público que le ha sido atribuido por Ley, y que consecuentemente tiene obligación de asegurar su prestación; incapacidad que puede ser financiera, técnica u organizacional.

Dicha incapacidad no exime a la administración pública de prestar el servicio de que se trate, por lo cual puede recurrir a la colaboración de los particulares, delegando en uno de ellos la facultad temporal de encargarse de la prestación del servicio bajo el régimen de concesión u otro semejante, como pueden ser la subrogación o la gestión interesada.

3. La desconcentración administrativa

Es dable decir que *concentración* es la acción y efecto de *concentrar* o *concentrarse*, y conforme a la primera acepción que a su infinitivo le asigna el *Diccionario de la Real Academia Española*, significa reunir en un centro o punto lo que estaba separado. En contraste, desconcentración será lo que está disperso o disgregado, o sea, la acción y efecto de desconcentrar o desconcentrarse, porque el prefijo *des*, denota negación o inversión del significado del simple *concentrar*.

Al parecer, el profesor francés Teófilo Ducrocq fue el primero en utilizar la expresión *desconcentración administrativa*, en su libro *Cours de droit administratif*, publicado en París en 1862; tres décadas después, Henry Berthélemy retomó dicha locución, para sugerir la aplicación de la desconcentración como una de las formas utilizables en la organización de la administración pública, en su libro *Traité élémentaire de droit administratif*.¹¹²

¹¹² Cfr. Berthélemy, Henry. *Traité élémentaire de droit administratif*, París, Librairie Arthur Rousseau, 1900, p. 57.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

La desconcentración administrativa tuvo aceptación tanto en la legislación como en la jurisprudencia y la doctrina jurídica francesa, italiana y española, pues diversos autores le han dedicado un capítulo o algunas páginas,¹¹³ de sus libros o tratados de derecho administrativo. Sin embargo, no se ha profundizado mayormente en su investigación teórica, como lo comprueba la carencia de monografías o libros dedicados exclusivamente a ese tema, pues aparte de la *Revista de Administración Pública (RAP)* No. 67-68 del INAP México, julio-diciembre de 1986, dedicada a la desconcentración y descentralización administrativas (290 págs.), y del libro de 469 páginas publicado en México en 1976 por la Secretaría de la Presidencia, bajo el rótulo *Desconcentración administrativa*, sólo el profesor chileno Jaime J. Ponce Cumplido ha dedicado en América un libro completo exclusivamente a esta forma de organizar a la administración pública.¹¹⁴

La delegación está presente en la desconcentración administrativa, porque transfiere a un órgano inferior la facultad de toma de decisiones atribuida al órgano superior, sin que por ello se rompa la relación jerárquica establecida entre ambos, dado que el órgano desconcentrado permanece jerárquicamente subordinado dentro de la administración centralizada.

La desconcentración administrativa, según Juan Luis de la Vallina es “aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”.¹¹⁵

A. Surgimiento y evolución de la desconcentración administrativa

La administración pública, inicialmente, se organizó conforme a esquemas de centralización administrativa caracterizados por depositar la facultad de tomar decisiones en un solo individuo u órgano; por lo menos, durante

¹¹³ Charles Eisenmann, en su libro *Cours de droit administratif*, cuyo contenido es de 1600 páginas repartidas en 2 tomos, dedica a este tema el Capítulo II del Título II de la primera parte del Tomo I: “Concentration et deconcentration”, páginas 250 a 256. André de Laubadère, en su *Traité de droit administratif* (9ª ed., París LGDJ, 1984, 4 tomos, casi 2500 páginas), al tema de la desconcentración sólo dedica dos páginas—113-114—del Tomo I, al ocuparse de la administración territorial después de la Segunda Guerra Mundial. Errico Presutti, emplea apenas cinco de la 1650 páginas de su obra en 3 vols. *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, (3ª ed., Casa Editrice Giuseppe Principato, 1931), para tratar lo concerniente al *dicentramento organico ed istituzionale*.

¹¹⁴ Jaime Jorge Ponce Cumplido, *La desconcentración administrativa*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1965, p. 124.

¹¹⁵ Juan Luis De la Vallina Velarde, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N° 35, Madrid, INAP, 1961, p. 79.

María Guadalupe Fernández Ruiz

largo tiempo la administración pública se organizó básicamente bajo los principios de la centralización administrativa, mas la expansión territorial del Estado imperial propició el empleo de una incipiente desconcentración administrativa, como puede advertirse en el Imperio Romano, en la magistratura romana del procónsul, quien, por delegación del cónsul, administraba una de las provincias conquistadas,¹¹⁶ como siglos después lo hicieron en la América hispana los virreyes de las colonias, por delegación del emperador español.

En el Estado moderno, la desconcentración administrativa empezó a gestarse en 1789 en Francia, con la creación de los Departamentos [el país se dividió en 83 departamentos, que posteriormente llegaron a 95], cada uno de los cuales fue encabezado por un prefecto cuyas atribuciones –conforme a la idea de que se podía gobernar de lejos pero sólo se podía administrar bien de cerca– se incrementaron mediante diversas leyes, como la expedida el 18 de agosto de 1871, mediante la desconcentración a su favor de ciertas facultades.¹¹⁷

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y tras un breve periodo de gobierno provisional, se restauró en Francia el orden constitucional con la Constitución del 27 de octubre de 1946 a cuyo amparo nació la Cuarta República Francesa, sustituida en 1958 por la Quinta República, merced a la nueva Constitución promulgada en ese mismo año, la que, con el propósito de estabilizar política y administrativamente al país, previó un presidente de la República dotado de amplios poderes, cargo que ocupó de 1958 a 1969 el general Charles De Gaulle, quien se propuso llevar a cabo un amplio programa de reforma administrativa que incluía un fuerte impulso a la desconcentración administrativa, a cuyo efecto el 4 de agosto de 1962 expidió el Decreto 62-934, publicado en el *Journal Officiel* del día 10 del mismo mes y año, cuyos dos primeros artículos dispusieron crear un grupo de trabajo encargado de estudiar el problema de la desconcentración administrativa, y en consecuencia proponer al gobierno medidas de desconcentración, y examinar las repercusiones que eventualmente pudieran tener estas medidas sobre la organización y funcionamiento de los servicios.

Dentro de la citada reforma administrativa, el presidente de Gaulle, expidió el decreto número 64-250, publicado en el *Journal Officiel* de 20 de marzo de 1964, que transfirió a los prefectos de los departamentos mayores atribuciones, en impulso a la desconcentración administrativa.

¹¹⁶ Vid Eugenio Petit, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, p. 235.

¹¹⁷ Vid. André de Laubadere, *Traité de droit administratif*, 9ª ed., París, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1984, t. I, p. 75.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

B. Aparición de la desconcentración administrativa en México

Como mecanismo de acercamiento de las decisiones de la administración pública al particular, la desconcentración administrativa es una preocupación latente en el sector público desde la Independencia del país, como puede advertirse en el párrafo que a continuación transcribo de la exposición de motivos de la *Constitución Política del Estado de México de 1827*:

“Por la ley orgánica se formaron los distritos evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir á la capital con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos”.

La desconcentración administrativa en México se inicia materialmente con la Ley del 16 de octubre de 1830, que dispuso el establecimiento del Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional. La dirección del Banco se encomendó a una junta presidida por el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones, integrada, además, por un vicepresidente y dos vocales, quienes, al inicio de operaciones, no gozaban de sueldo alguno, y se renovaban uno en cada año, comenzando por el menos antiguo, pudiendo el gobierno reelegir al que saliera, si le pareciera conveniente.¹¹⁸

Aun cuando la ley en cita no aclaró cuál era la naturaleza jurídica del Banco de Avío, se puede inferir que se trataba de una institución equiparable a lo que en la actualidad entendemos por órgano desconcentrado de una secretaría de Estado, en la especie, de la Secretaría de Relaciones (Interiores y Exteriores), cuyo titular presidía su junta directiva, y cuyo objeto consistía en la prestación del servicio de banca de desarrollo; consecuentemente carecía de personalidad jurídica pero gozaba de relativa autonomía de gestión.

Formalmente, la desconcentración administrativa tiene en México una tardía aparición, circunstancia que permitió prolongar durante mucho tiempo los efectos nocivos de la centralización, según se hacen notar en el documento denominado “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976”, que incluyó el siguiente diagnóstico:

“La administración pública ha observado en el tiempo una clara tendencia a la centralización sobre todo en el proceso de toma de decisiones. Ésta

¹¹⁸ Vid. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Serie III. Documentos, vol. I, t. II. 1997. p. 51.

María Guadalupe Fernández Ruiz

se presenta tanto desde el punto de vista geográfico, como en el ámbito interno de cada dependencia. Existen instituciones, por ejemplo, cuyas oficinas se localizan exclusivamente en el Distrito Federal, lo cual obliga a los residentes de las entidades federativas a ocurrir a la capital de la República, causándoles erogaciones adicionales y lo que es más grave aún, infructuosas en la mayoría de los casos. La excesiva centralización de la autoridad dentro de las mismas dependencias ocasiona, asimismo, grandes demoras en el trámite de los asuntos y el incremento de los rezagos que en ocasiones alcanza ya varios años, debido a que los funcionarios de menor jerarquía y las autoridades regionales y locales generalmente no cuentan con una efectiva delegación de autoridad para la toma de decisiones. El hecho de que altos funcionarios distraigan gran parte de su tiempo en el desahogo de actividades de rutina, consecuentemente implica que no dispongan del necesario para la buena dirección de sus áreas de trabajo”.¹¹⁹

Con base en el diagnóstico anterior se formuló una política pública para contrarrestar la excesiva centralización de la administración pública federal y para impulsar una desconcentración administrativa que transfiriera el cúmulo adecuado de atribuciones para acelerar un número significativo de trámites, a cuyo efecto, en julio de 1971, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos dio a conocer el Programa de Desconcentración Administrativa que contempló la delegación de facultades de decisión en funcionarios subalternos, así como el establecimiento de un importante número de unidades técnico administrativas, estratégicamente distribuidas por todo el país, para posibilitar el ejercicio de los derechos de los integrantes de la población y el cumplimiento de sus obligaciones en sitios cercanos a su domicilio.

Asimismo, con el referido propósito, en diciembre de aquel año de 1971 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 26, para permitir a los titulares de dichas dependencias, delegar algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, en funcionarios subalternos.

Por acuerdo presidencial publicado el 5 de abril de 1973 en el *Diario Oficial de la Federación*, se dispuso que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedieran a implantar las medidas necesarias para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos, mediante delegación de facultades en funcionarios subalternos, y abrió la puerta a la desconcentración territorial, al ordenar:

“TERCERO. Cuando sea conveniente establecer una delegación por zonas en el territorio nacional, las citadas entidades se coordinarán con la

¹¹⁹ Presidencia de la República, México, 1977, p. 3.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Secretaría de la Presidencia, para que el establecimiento de las delegaciones se efectúe armónicamente y se apliquen criterios unitarios, a fin de facilitar la realización coordinada de sus actividades, en beneficio de los propios servidores públicos y de los administrados”.

En su exposición de motivos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresó en 1976:

“Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal. Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República”.

La referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso en su artículo 17:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que 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”.

En otra medida importante para la desconcentración administrativa en México, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos (COTECUOM), dio a conocer el 15 de agosto de 1980, el documento intitulado “Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal” que planteó los inconvenientes derivados de la concentración, en uno o varios órganos ubicados en la ciudad de México cuyas funciones eran de cobertura nacional, de la toma de decisiones de la administración pública federal, con el consecuente congestionamiento de los trámites administrativos. Para corregir esa situación indeseable, el documento en cita propuso llevar a cabo un proceso de delegación de funciones en distintos órganos de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos existentes; al respecto, explicaba:

María Guadalupe Fernández Ruiz

Como primera fase de este proceso se encuentra la *delegación simple*; como una segunda, la *desconcentración de facultades* que lleva en ciertos casos a la creación de órganos desconcentrados como consecuencia orgánica de la anterior. La desconcentración administrativa implica muchas veces la transferencia de los recursos presupuestales y de los apoyos administrativos necesarios para su eficaz consecución. La desconcentración administrativa tiene además su consecuente expresión físico-espacial: la *desconcentración territorial*.¹²⁰

Posteriormente, el 14 de octubre de 1981, el Secretario de Salubridad y Asistencia dictó un acuerdo en cuya virtud, determinadas funciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia se ejercerían en forma desconcentrada por los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados de Aguascalientes, Sonora y Veracruz y demás estados que fueran siendo desconcentrados, en los términos del Convenio Único de Coordinación y acuerdos de coordinación que al efecto se celebraran. Las funciones a desconcentrar fueron las siguientes:

- Elaborar los anteproyectos de presupuesto y ejercerlos por programa;
- Administrar y desarrollar el sistema de recursos humanos;
- Adquirir y suministrar los bienes y servicios necesarios para su operación;
- Planear, programar y ejecutar los programas de servicios a la población en materia de salud de las personas y del mejoramiento del ambiente, y
- Administrar los establecimientos sanitarios asistenciales.

C. La idea de la desconcentración administrativa

Al igual que con otros conceptos básicos del derecho administrativo, el correspondiente a la desconcentración administrativa ha dado lugar a opiniones contrapuestas, por ejemplo, Teófilo Ducrocq, a quien se atribuye haber acuñado la locución desconcentración administrativa, la interpretó como una modalidad de la descentralización administrativa, por lo que algunos de sus seguidores la consideran como descentralización burocrática o jerárquica.¹²¹

Por su parte, el profesor chileno Enrique Silva Cimma, al igual que otros autores, entiende a la desconcentración como una variedad de la centralización administrativa de la que forma parte.¹²²

¹²⁰ *Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal*. México, Colección Lineamientos. No. 5, Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981, p. 9.

¹²¹ Teófilo Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7ª ed., Paris, Vica-Dunod Editeurs, 1897, p. 148.

¹²² Enrique Silva Cimma, *Derecho...*, *op. cit.*, 1969, nota 96, p. 127.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Acabo de decirlo –en mi opinión–, la desconcentración administrativa es un acto de delegación, en virtud del cual un órgano administrativo superior delega en uno inferior un conjunto de facultades que incluyen las de tomar decisiones para resolver determinados asuntos en un esquema de *supra* subordinación, toda vez que el órgano desconcentrado permanece inserto en la administración centralizada, en una relación jerarquizada. La desconcentración administrativa conlleva la transferencia de recursos que permita el ejercicio de las facultades transferidas.

De esta suerte, la desconcentración ha sido explicada, desde la atalaya oficial, como “el acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado”.¹²³ Al respecto, cabe aclarar que no sólo puede efectuarse la desconcentración mediante acto administrativo, pues también es posible realizarla mediante un acto legislativo como es la expedición de una ley.

Cualquier proceso de desconcentración administrativa debe estar animado por el propósito de descongestionar la administración centralizada, cuyas tareas y responsabilidades crecen a la par que la población, en aras de una labor más efectiva en beneficio de los particulares que requieren realizar trámites ante ella.

D. Recomendaciones para instrumentar la desconcentración administrativa

- No se deben desconcentrar la planeación y el control;
- Deben desconcentrarse no sólo los trámites sino también la facultad de decisión y los recursos: humanos, materiales y financieros, y
- Debe respetarse la competencia desconcentrada, por lo que el órgano superior debe abstenerse de ejercerla.

4. Clasificación de la desconcentración administrativa

Se puede clasificar a la desconcentración administrativa con diferentes criterios, así, María del Carmen Pardo, habla de desconcentración interna para aludir a órganos centrales desconcentrados, representantes de una secretaría de Estado en demarcación territorial distinta a la ubicación de ésta, y menciona, también, a la desconcentración externa para aludir a órganos desconcentrados con atribuciones que les delega su órgano superior.¹²⁴

¹²³ *Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal*, op. cit., pp. 13-14.

¹²⁴ *Vid.* María del Carmen Pardo, “La desconcentración, ¿Para qué?”, México, *Revista de Administración Pública (RAP)* Nos. 67-68, julio-diciembre 1986, INAP, p. 44.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Serra Rojas, distingue entre desconcentración horizontal o periférica y desconcentración vertical o funcional; en la primera se transfieren facultades del órgano central a un órgano periférico que las ejerce en una extensión territorial limitada; en tanto que en la desconcentración vertical o funcional, “el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma extensión territorial limitada.”¹²⁵

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz identifica tres clases específicas de desconcentración administrativa: por materia, por región y por servicio.¹²⁶

A. Desconcentración administrativa por materia

Se caracteriza la desconcentración administrativa por materia, por el traslado de competencia y de poder decisorio, de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma estructura orgánica del superior, versa sobre una materia específica, como en el caso del órgano desconcentrado Comisión Nacional del Agua. En apoyo de la desconcentración por materia se argumenta la especialización o dominio de tecnología requeridas para atender los asuntos relativos a ciertas materias: agua, mejora regulatoria, seguridad nacional, por citar sólo algunas.

B. Desconcentración administrativa por región

Se distingue la desconcentración por región o territorial, porque el órgano central cede el poder decisorio relativo a ciertas facultades encuadradas dentro de su competencia a varios órganos periféricos, cuya jurisdicción se limita a una circunscripción territorial específica; así ocurre en las delegaciones de las secretarías de Estado en las entidades federativas, lo que permite acercar la decisión a los administrados.

C. Desconcentración administrativa por servicio

Tiene como peculiaridad la desconcentración administrativa por servicio destinar el órgano desconcentrado a la prestación de un servicio público específico, como en el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, destinado a la prestación de un servicio público específico, como es el de educación técnica superior.

¹²⁵ Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1981, p. 511.

¹²⁶ Cfr. Jorge Fernández Ruiz, *Derecho...*, *op. cit.*, 2006, pp. 435-436.

Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

5. Pros y contras de la desconcentración administrativa

Figura entre los pros de la desconcentración administrativa, el acercamiento de la administración al administrado, cuyos problemas serán resueltos por un funcionario que los conoce ampliamente, lo que redundará en mayor fundamento, pertinencia y rapidez en la resolución de los asuntos, lo cual tiende a incrementar la responsabilidad e iniciativa de dichos funcionarios; además, al descongestionar a los órganos superiores de la administración centralizada de un cúmulo de tareas, permite que ésta confiera mayor y mejor atención a las restantes a su cargo.¹²⁷

Destacan como inconvenientes de la desconcentración administrativa, el incremento en el costo de operación, la heterogeneidad en los criterios de resolución y la posible pérdida de objetividad en la misma al dejarse influir por las circunstancias específicas del asunto, en razón de su involucramiento con él.

¹²⁷ Cfr. Manuel María Díez, *Derecho...*, op. cit., t. II, pp. 75-76.