

## Artículo 90

Introducción histórica  
 Por **Óscar Cruz Barney**

90

Durante el virreinato, la intervención en los asuntos indianos por parte de los monarcas españoles no tuvo siempre el mismo carácter e intensidad. Mientras que reyes como Carlos V (I de España) y Felipe II intervinieron personalmente en muchos de los negocios americanos de importancia en su conocimiento y resolución, sus sucesores Felipe III y IV, así como Carlos II, delegaron en cierta medida la atención a los asuntos indianos en sus favoritos o validos.

Tanto los monarcas como los encargados de los asuntos indianos no tuvieron un contacto directo con el Consejo de Indias, sino que lo hicieron por medio de los secretarios de despacho, funcionarios que relacionaban al rey y a sus validos o favoritos con el Consejo de Indias y viceversa.<sup>1</sup>

El gobierno mediante consejos fue el tipo de organización característica de la administración central de la monarquía española durante los siglos XVI y XVII, que habría de decaer durante el siglo XVIII, con la dinastía de los Borbones. “Ella se conoce con el nombre de *sistema polisinodial* o *simplemente polisinodia*”.<sup>2</sup> El origen del sistema se remonta a la Edad Media, con los antiguos Consejos de Reyes. Los Consejos eran órganos que actuaban colegiadamente y que tenían un carácter consultivo. Todos formaron parte de una unidad “y respondieron a unos mismos criterios de organización que dependen del rey”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte (1521-1820)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1978, p. 101.

<sup>2</sup>Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado de la Monarquía española 1521-1812*, Madrid, Editado por el Consejo de Estado, 1984, p. 29.

<sup>3</sup>Emma Montanos Ferrin, *El derecho en la historia de España*, Madrid, Editorial Universitas, 2009, pp. 407-408.

### Sumario Artículo 90

Introducción histórica	
<b>Óscar Cruz Barney</b> . . . . .	701
Texto constitucional vigente. . . . .	709
Comentario	
<b>Jorge Fernández Ruiz</b>	
Marco teórico conceptual. . . . .	710
Reconstrucción histórica. . . . .	712
Análisis exegético. . . . .	714
La centralización administrativa . . . . .	716
La descentralización administrativa. . . . .	718
Desarrollo legislativo . . . . .	721
La Consejería Jurídica del Ejecutivo federal . . . . .	724
Los Órganos Reguladores	
Coordinados en Materia	
Energética . . . . .	725
Desarrollo jurisprudencial. . . . .	731
Derecho comparado . . . . .	731
Derecho internacional . . . . .	735
Bibliografía . . . . .	736
Trayectoria constitucional . . . . .	737

Los Consejos alcanzaron su madurez a finales del siglo XVI<sup>4</sup> y su función se desarrolló en cuatro esferas:

1. Como cuerpos legislativos, al preparar leyes y disposiciones generales,
2. Como órganos de consejo, al responder a consultas o emitir dictámenes,
3. Como órganos administrativos, al actuar de intermediarios entre el rey y las administraciones regionales y locales, y
4. Como tribunales supremos, al resolver en última instancia los asuntos sometidos a su competencia.

Los consejos se integraban con dos tipos de consejeros: los de capa y espada y los togados: además, trabajaban con fiscales o defensores de los intereses estatales. Se distribuía en varias salas, que a su vez se dividían en salas de gobierno y de justicia. Los consejeros y los fiscales eran auxiliados por diferentes funcionarios: secretarios, escribanos, relatores, tesoreros, receptores, alguaciles y otros.<sup>5</sup>

A efectos de poder practicar las informaciones necesarias, el Consejo podía recurrir al nombramiento de consejeros en comisión dotados de los poderes necesarios. Por su parte, los interesados en los asuntos tratados en el Consejo podían hacerse representar ante éste mediante agentes, abogados y procuradores.

En el XVII, se presentó el éxit y la crisis del sistema polisinodial, los consejos alcanzan el número de 13: Estado, Guerra, Real de Castilla, Cámara de Castilla, Aragón, Indias, Italia, Portugal, Flandes, Inquisición, Hacienda, Órdenes y Cruzada.<sup>6</sup>

El Consejo de Indias nació en 1519, como una sección particular del Consejo de Castilla, que había sido reorganizado en el siglo XV, con las Ordenanzas de 1480. Participaban en el de Indias los miembros del de Castilla, y todas las resoluciones jurídicas quedaron en manos del castellano.<sup>7</sup> Debido a la ampliación de las posesiones americanas por las conquistas continentales de Hernán Cortés, con la inminente carga de trabajo que significaría para los consejeros castellanos, se decidió fundar una autoridad suprema y autónoma para las posesiones americanas, con lo que nació del Consejo de Castilla, el 1 de agosto de 1524, el Consejo Real y Supremo de las Indias, con presidente y consejeros propios.<sup>8</sup>

Su primer presidente se designó el 4 de agosto del mismo año en la persona de fray García de Loaisa, general de la Orden Dominicana y electo obispo de Osma, confesor del emperador. Su primer fiscal fue el licenciado Francisco del Prado, del Consejo de

<sup>4</sup>Santiago Fernández Conti, *Los Consejos de Estado y Guerra de la Monarquía Hispánica en tiempos de Felipe II, 1548-1598*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, p. 26.

<sup>5</sup>José Miranda, *Las ideas...*, p. 97.

<sup>6</sup>Feliciano Barrios, *El Consejo de Estado...*, p. 30.

<sup>7</sup>Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Sevilla, Imp. Carmona, 1935, tomo I, p. 37. Se puede consultar la reedición siguiente: Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Prólogo Antonio-Miguel Bernal, España, Junta de Castilla y León, Marcial Pons Historia, 2003, 2 tomos.

<sup>8</sup>*Ibidem*, p. 44.

Castilla, seguido por el licenciado Francisco de Ceynos, en 1526, quien, además, recibió el cargo de relator del Consejo.

En los primeros años, el Consejo de Indias, suprema autoridad en la administración de Indias, estaba integrado por el presidente y cuatro o cinco consejeros, dos secretarios, un promotor fiscal, un relator, un oficial de cuentas y un portero.<sup>9</sup>

Durante el reinado de Felipe II se amplió la plantilla del Consejo. Creció el número de consejeros de cinco a siete, y hasta 10 en 1591, y 19 en tiempos de Carlos II. A finales del reinado de Felipe II la plantilla del Consejo incluía: un residente, de siete a nueve consejeros, un fiscal, un secretario, tres relatores, cuatro contadores de cuentas, un receptor, dos escribanos de cámara, un alguacil del Consejo y otro de Corte, cronista mayor, cosmógrafo mayor, capellán, tres porteros y varios escribanos. Hacia 1680 estaba integrado por un presidente, ocho consejeros togados, un gran canceller y registrador, un fiscal, dos secretarios, “todos... personas aprobadas en costumbres, nobleza y limpieza de linaje, temerosos de Dios, y escogidos en letras y prudencia...”.<sup>10</sup> un tesorero general, un alguacil mayor, tres relatores, un escribano de cámara, cuatro contadores, un cronista mayor de Indias, un cosmógrafo y diversos empleados de menor rango como los alguaciles de corte, los abogados de causas y de pobres, el tasador de procesos y los porteros. Manuel Joseph de Ayala señala que “los buenos Ministros han de ser buscados y escogidos por más dignos a otros; y a los más apropiados se han de dar los premios y dignidades, y a los más prudentes y sabios...”.<sup>11</sup> En 1691 se fijó su plantilla en un presidente, ocho consejeros togados y dos de capa y espada, dos secretarios y un fiscal. El Consejo de Indias era el segundo en categoría, después del de Castilla, y constituía la cumbre de la carrera burocrática Indiana. Sus miembros podían ser promovidos a consejero de Castilla.

Con la llegada de la dinastía de los Borbones se le restaron atribuciones al Consejo de Indias. Felipe V, se encontró con un sistema de consejos desprestigiado y poco eficiente, inviable para las necesidades propias del siglo XVIII. Por ello, paulatinamente se le retiraron a los Consejos sus atribuciones principales; se les otorgó una nueva estructura paralela de individuos que serían los responsables de tales materias.

Existía ya desde el siglo XVII, particularmente desde 1621, el denominado secretario del Despacho Universal, encargado de recibir y devolver los papeles de todos los Consejos, y proyectado a asuntos de toda índole, dependiente de los validos y primeros ministros.<sup>12</sup>

Se decidió entonces otorgarle a tal secretario las atribuciones restadas a los Consejos, por lo que a los futuros secretarios se les llamó secretarios de Estado y del Despacho. Con este cambio se reduce la estructura y capacidad de actuación de los

<sup>9</sup>*Idem.*

<sup>10</sup>*Rec. Ind.*, lib. II, tít. II, ley I.

<sup>11</sup>Manuel Joseph de Ayala, *Notas a la Recopilación de Indias*, Madrid, transcripción de Juan Manzano, Ediciones de Cultura Hispánica, 1946, tomo II, p. 28.

<sup>12</sup>José Antonio Escudero, *Curso de historia del derecho español. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 2a. ed. revisada, Madrid, Solana e hijos, 1995, pp. 746-748. Véase también Bernard Gildas, *Le Secrétariat D'État et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra, Librairie Droz, 1972, pp. 6-15.

Consejos y se establece la denominada *vía reservada*, que consistía en ordenar que ciertos asuntos fueran tomados del cauce normal de los Consejos para pasar a la competencia directa de los ministros.<sup>13</sup>

En 1705 se dividió la Secretaría del Despacho Universal en dos: un departamento de Guerra y Hacienda y otro que conocía del resto de las materias. En 1714 los dos departamentos se dividieron en cuatro: Estado, Guerra, Marina Indias y Justicia; las cuestiones financieras quedaron a cargo de un veedor general y un intendente universal. Así, de 1715 a 1720 la competencia de los diferentes ministerios se hizo extensiva a las Indias.<sup>14</sup>

En 1720, se redistribuyeron los cuatro departamentos en Estado, Guerra, Marina-Indias-Justicia (conociendo además de toda la materia eclesiástica, incluidas las Indias) y *Hacienda*. En 1721 se dividieron en cinco departamentos: Estado, Guerra, Marina-Indias, Justicia y Hacienda. En 1754, se constituyó un departamento especial para los asuntos indianos, que se dividió entonces en Estado, Guerra, Marina, Indias, Justicia y Hacienda.<sup>15</sup>

Sin embargo, el volumen de los asuntos indianos hizo imposible la buena marcha del Departamento de Indias, *por* lo que se decidió fraccionarlo en razón de la materia. En 1776, se revivió en cierto modo al Consejo de Indias, pero para 1787, se estructuraron los departamentos en Estado, Guerra, Marina, Justicia, Hacienda, Gracia y Justicia de Indias y Guerra-Hacienda-Comercio-Navegación de Indias. Sostiene José Antonio Escudero que la estructura ministerial en el siglo XVIII alcanzó su mayor complejidad entre el 8 de julio de 1787, en virtud de los Decretos del Rey creando dos Secretarías de Estado y de Despacho de Indias, una de Gracia y Justicia y Materias Eclesiásticas, y otra de Guerra, Hacienda, Comercio y Navegación, en lugar de la única que ha habido hasta ahora para todos estos Negocios (Madrid, De Orden Superior, Imprenta de Lorenzo de San Martín, 1787) y el 25 de abril de 1790 (Real decreto de 25 de abril de 1790 Secretaría de Indias, Manda S.M. unir los ramos de cada Departamento del Despacho Universal de España é Indias en una sola Secretaría, y reducir todas las del Despacho á las cinco de Estado, de Gracia, y Justicia, de Guerra, de Marina, y de Hacienda, para que de este modo haya una perfecta igualdad, unidad, y reciprocidad en el gobierno, y atención de los negocios de ambos Dominios, en Aguirre Severo, Prontuario alfabético y cronológico de las por orden de materias de las instrucciones, ordenanzas, reglamentos, pragmáticas, y demás reales resoluciones no recopiladas, expedidas hasta el año de 1792 inclusive, Madrid, Oficina de Benito Cano, 1793), periodo durante el cual la administración central en España se integró

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 749, Bernard Gildas, *Le Secrétariat...*, pp. 12-15.

<sup>14</sup>Ana María Barrero García, "La vía ordinaria y la vía reservada en la administración americana en el siglo XVIII", en *Estructuras, gobierno y agentes de administración en la América española (siglos XVI, XVII y XVIII)*, VI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Valladolid, Instituto de Cooperación Iberoamericana/Seminario Americanista de la Universidad de Valladolid, 1984, p. 238.

<sup>15</sup>Fernando Muro Romero, "Instituciones de gobierno y sociedad en Indias (1700-1760)", en *Estructuras, gobierno y agentes de administración en la América española (siglos XVI, XVII y XVIII)*, VI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Valladolid, Instituto de Cooperación Iberoamericana/Seminario Americanista de la Universidad de Valladolid, 1984, p. 219.

por siete ministerios.<sup>16</sup> Esta reforma fracasó y en 1790 se suprimió el Departamento de Indias; entonces, cada uno de los departamentos tradicionales asumió lo correspondiente a Indias, por lo que el esquema de las cinco secretarías del Despacho quedó así: Estado, Guerra, Marina, Justicia y Hacienda hasta las Cortes de Cádiz.<sup>17</sup>

Los artículos 222 y 224 de la Constitución de Cádiz de 1812, abordan el punto de las secretarías del despacho. Conforme al texto constitucional, los secretarios del Despacho serían siete:

El secretario del Despacho de Estado.

El secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas Adyacentes.

El secretario del Despacho de la Gobernación del Reino para Ultramar.

El secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

El secretario del Despacho de Hacienda.

El secretario del Despacho de Guerra.

El secretario del Despacho de Marina.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, conforme al artículo 134, habría tres secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda y otro de Gobierno que se renovarían cada cuatro años. Por la primera vez tocaba al Congreso nombrar a los secretarios del Supremo Gobierno, mediante escrutinio en que debía haber examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos. En adelante lo haría a propuesta del Supremo Gobierno, quien la verificaría dos meses antes que cumpliera el término de cada secretario. En cada Secretaría debía haber un libro en donde se asentaban todos los acuerdos, con distinción de sesiones, los cuales se rubricarían por los tres individuos y firmaría el respectivo secretario.

En cuanto a los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes que fuesen propias del gobierno, éstas debían ir firmadas por los tres individuos y el secretario a quien correspondiera. Las órdenes concernientes al gobierno económico y que fueren de menor entidad, las firmaría el presidente y el secretario a quien correspondiera, en presencia de los tres individuos del cuerpo. Se aclara que si alguno de los documentos señalados no cumplía con las formalidades prescritas, no tendría fuerza ni sería obedecido por los subalternos.

Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaran. Para hacer efectiva esta responsabilidad, correspondía al Congreso decretar, con noticia justificada de la transgresión, que había lugar a la

<sup>16</sup>José Antonio Escudero, *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 11.

<sup>17</sup>José Antonio Escudero, *Curso de historia...*, pp. 748-749. Véase también Ana María Barrero García, “De las Secretarías de Estado y del Despacho Universal de Indias al Ministerio de Ultramar (notas para su estudio)”, en *Estudios jurídicos en homenaje a Margadant, Guillermo Floris*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1988, p. 63. Una bibliografía sobre Consejo de Indias en Daniel Castañeda, “La bibliografía jurídica del Consejo de Indias”, en *La supervivencia del Derecho Español en Hispanoamérica durante la época independiente. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, pp. 9-109.

formación de la causa. Una vez expedido este decreto, se suspendía en sus responsabilidades al Secretario, y el Congreso debía remitir todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formaría, sustanciaría y sentenciaría la causa conforme a las leyes.

En los asuntos reservados que se presentaren al Supremo Gobierno debía arreglar el modo de corresponderse con el Congreso, avisándole por medio de alguno de sus miembros o secretarios. Cuando juzgare conveniente pasar al Palacio del Congreso, se le debía comunicar exponiendo si la concurrencia ha de ser pública o secreta.

Cabe destacar que los secretarios estaban sujetos al Juicio de Residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Alcanzada la independencia y durante el Primer Imperio, el artículo 32, del proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que habría cuatro ministros por este orden:

1. Del Interior y de Relaciones Exteriores.
  2. De Justicia y de Negocios Eclesiásticos.
  3. De Hacienda.
  4. De Guerra y Marina.
- y además un Secretario de Estampilla.

Adoptada la República Federal, el artículos 15, del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, estableció que el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale; serían residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la Federación. En la Constitución Federal de 1824 el artículo 117, dispuso que para el despacho de los negocios de gobierno de la República habría el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley. En el artículo 122, se instauró que los secretarios de Despacho formarían un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación.

En el primer centralismo la Cuarta Ley Constitucional dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, estableció que para el despacho de los asuntos de gobierno, habría cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina. El gobierno formaría un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación.

En los artículos 93 y 99, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se estableció que el despacho de todos los negocios del gobierno estaría a cargo de cuatro ministros que se denominarían,

1. De Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía;
2. De Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria;
3. De Hacienda, y
4. De Guerra y Marina.

El ministerio formaría un reglamento, especificando los negocios que correspondan a cada ramo, y lo presentaría al Congreso dentro del primer periodo de sus sesiones para su aprobación. Este reglamento no podría reformarse o alterarse sin permiso del Congreso.

En las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853, se determinó que para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:

De Relaciones Exteriores.

De Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.

De Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

De Guerra y Marina.

De Hacienda.

La distribución de los negocios entre estas Secretarías se haría de manera conveniente para el más pronto despacho de ellos.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, se dispuso que para el despacho de los negocios continuarían los entonces ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

En la Constitución Federal de 1857, el artículo 86, estableció que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habría el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que haría la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

En el Estatuto Orgánico provisional de la República de 1858, se reguló el tema de los ministerios en los artículos 15 a 19. En ellos se determinó que el presidente comunica todas sus disposiciones por conducto de sus ministros. Ningún ministro acuerda con el presidente sobre negocio que no sea de su ramo; ni es ejecutable orden alguna, que no se comunique por el ministerio respectivo. Para el despacho de los negocios habría seis Secretarías de estado, a saber:

I. De Relaciones Exteriores.

II. De Gobernación.

III. De Justicia y Negocios Eclesiásticos.

IV. De Hacienda.

V. De Guerra.

VI. De Fomento.

Un reglamento particular marcaría la planta de cada Secretaría, y los negocios que le sean propios. Habría igualmente una Inspección general encargada de la seguridad de los caminos y poblaciones en toda la República. Su jefe sería nombrado y removido libremente por el presidente. Un reglamento marcaría sus atribuciones. Dicho jefe dependería inmediatamente del Ministerio de Gobernación.

Habría además un procurador general de la nación, que concurriría al gabinete y tendría voz en él, cuando fuere llamado por el Gobierno.

El presidente tenía Consejo con sus ministros en todos los negocios en que lo juzgase conveniente. Pero la resolución final la tomaría siempre con el ministro del ramo, que es quien la autoriza y comunica.

Durante el Segundo Imperio, el artículo 5º, del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, determinó que el emperador gobierna por medio de un Ministerio, compuesto por nueve Departamento ministeriales, encomendados:

- Al ministro de la Casa Imperial;
- Al ministro de Estado;
- Al ministro de Negocios Extranjeros y Marina;
- Al ministro de Gobernación;
- Al ministro de Justicia;
- Al ministro de Instrucción Pública y Cultos;
- Al ministro de Guerra;
- Al ministro de Fomento;
- Al ministro de Hacienda;

Una ley establecería la organización de los ministerios y designaría los ramos que hayan de encomendárseles.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 90 establecía:

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

## Artículo 90

Texto constitucional vigente

*Artículo 90.* La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación. 90

La (*sic*)<sup>18</sup> leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley.<sup>19</sup>

El Ejecutivo federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.<sup>20</sup>

<sup>18</sup>DOF: 02-08-2007.

<sup>19</sup>Párrafo adicionado, DOF: 10-02-2014.

<sup>20</sup>Párrafo adicionado, DOF: 10-02-2014. Artículo reformado, DOF: 21-04-1981, 02-08-2007

## Artículo 90

Comentario por **Jorge Fernández Ruiz**

90

### Marco teórico conceptual

En México, desde el siglo XIX se ha sostenido insistentemente que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo, regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. Así lo deduce Teodosio Lares, quien en sus *Lecciones de Derecho Administrativo*, siguiendo a Luis María Lahaye, vizconde de Cormenin, y a Chaveau Adolphe; dividía al Poder Ejecutivo en puro, o propiamente dicho; y poder administrativo, o Administración activa.

La palabra *governar* —decía en 1852 el precursor del Derecho administrativo en México—, revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra *administrar*, a la administración activa (como llamaba a la pública) [...] La *administración activa*, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el Ejecutivo administra (p. 16).

En España, en 1885, Vicente Santamaría de Paredes explicaba:

La palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el *Poder Ejecutivo* (p. 56).

El presidente estadounidense Thomas Woodrow Wilson, también encuadró la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno” (p. 198).

Uno de los grandes administrativistas españoles del siglo XX, Fernando Garrido Falla, entendió a la administración pública, en sentido objetivo, como el área de la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo; y en sentido subjetivo, la interpretó como un ente orgánico de gran complejidad integrado en el Poder Ejecutivo; además hizo notar la no equivalencia en dimensión de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, dada la mayor extensión del primero respecto de la segunda, lo cual implica que la administración es una parte del Poder Ejecutivo (t. I, p. 58).

En coincidencia con Garrido Falla, Ramón Parada excluye de la noción de administración pública a las organizaciones estatales o poderes públicos que se ocupan de

“crear el Derecho (cortes generales, parlamentos autonómicos) o garantizarlo (jueces y tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de administración pública” (t. I, p. 13).

De las definiciones formuladas sobre la administración pública, muchas comparten la idea de que se trata, de una —*no de toda*— actividad del Poder Ejecutivo, o de una estructura integrada a él, por lo que el profesor italiano, Massimo Severo Giannini señala: “La tradición, como se ha visto, encuadra a la administración (aparato) en un ‘poder’ del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como Poder Ejecutivo” (p. 198).

En el Estado contemporáneo, la administración pública rebasa con mucho la órbita del órgano conocido como Poder Ejecutivo, así lo reconoce, por ejemplo Marshall Dimock, al afirmar:

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 (p. 12).

En opinión de quien lo escribe, 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.

En México, aun cuando la estructura y la actividad de la administración pública federal se ubican, en gran parte, en el ámbito del Poder Ejecutivo, ello no significa que se encuentren solamente ahí, puesto que también están presentes, si bien en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, al igual que en las de organismos a los que la Constitución confiere autonomía, y en las universidades públicas autónomas, como lo demuestran la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, y del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial, así como las Direcciones Administrativas del Banco de México, del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o la Secretaría de Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En nuestro país, en los términos del artículo 80 constitucional, el supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un órgano unipersonal denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, en cuyo ámbito se aloja la mayor parte del universo de la administración pública federal —complementada por las áreas administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los organismos a los que la Constitución confiere autonomía, y de las universidades públicas autónomas—, cuyas bases principales se establecen en el artículo 90 constitucional.

## Reconstrucción histórica

En la versión original del artículo 90, de la centenario Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el despacho del orden administrativo, el Constituyente de Querétaro determinó estructurar la administración pública federal por medio de secretarías del despacho, aun cuando es complementada con los departamentos administrativos a que aludió el artículo 92, pues la estructura orgánica de la administración pública federal propuesta por la Segunda Comisión de Constitución del Constituyente queretano, integrada por Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González; contemplaba la existencia de dos clases de órganos: la Secretaría de Estado y el Departamento Administrativo, a efecto de atender adecuadamente la doble función del Poder Ejecutivo, el que a su juicio ejercía atribuciones meramente políticas cuando, por ejemplo, convocaba al Congreso a sesiones, o promulgaba una ley, y desarrollaba atribuciones meramente administrativas, referentes a un servicio público como el de correos o el de telégrafos, o como el de salubridad o el de educación, que nada tenían que ver con la política.

En consecuencia, al lado de la Secretaría del despacho, a la que proponía encomendar las atribuciones políticas o a la vez políticas y administrativas, el Constituyente de 1916-1917, contemplaba al departamento administrativo:

Cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinados para poder ser nombrados (*Diario de los Debates...* tomo II, p. 478).

En mérito de lo anterior, para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo, la Comisión de referencia incluyó en la redacción de su propuesta del artículo 90 constitucional, una lista de secretarías y de departamentos administrativos, dejando a la ley la distribución de los negocios entre unas y otros.

Conviene recordar que, por discrepar con el dictamen de la mayoría, el presidente de la Comisión referida, Paulino Machorro Narváez, emitió voto particular, por considerar que no correspondía al texto constitucional determinar el número y denominación de las Secretarías del despacho y de los departamentos administrativos, por lo que todo esto debería determinarse en una Ley Orgánica, “la cual, por la facilidad relativa a su expedición y, en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado” (*Diario de los Debates...* tomo II, p. 478).

No obstante, como en el orden del día de la sesión nocturna del 18 de enero de 1917, se incluyó no solamente el artículo 90 sino también el 92, al ponerse a discusión el susodicho dictamen de la Comisión, acerca del artículo 90 y el respectivo voto particular de Machorro Narváez, ambos fueron impugnados por el diputado Luis G. Monzón, quien rechazó la creación de los departamentos administrativos a los que consi-

deró pedazos de ministerio, por cuya razón quedó pendiente la votación respectiva, y se pasó a discutir el texto propuesto por la Comisión para el artículo 92, mismo que fue aprobado por unanimidad, y en el que se hacía una alusión a los departamentos administrativos, mencionados en el rechazado proyecto del artículo 90.

Aprobado el artículo 92, pasada la media noche, el diputado Félix F. Palavicini sugirió, con éxito, se retirara tanto el dictamen de la mayoría acerca del artículo 90, como el voto particular de Machorro Narváez, por lo que el diputado potosino Samuel de los Santos propuso aprovechar la desvelada; se puso entonces a votación el texto del artículo 90, contenido en el proyecto del señor Venustiano Carranza, que no hacía referencia alguna a los departamentos administrativos, aludidos en el aprobado artículo 92.

La reforma publicada el 21 de abril de 1981, en el *Diario Oficial de la Federación*, modificó, por primera ocasión, el texto del artículo 90 constitucional en los siguientes términos:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Como se puede comprobar fácilmente, el Poder Revisor de la Constitución equiparó los departamentos administrativos a las secretarías de Estado, mediante sendas reformas constitucionales realizadas en 1974 y 1981; conforme a la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de enero de 1974, se modificó el artículo 93 a efecto de que, tanto los secretarios de Estado como los jefes de departamentos administrativos, estuvieran obligados a dar cuenta al Congreso, del estado que guardaran sus respectivos ramos. Asimismo, cualquiera de las cámaras legislativas podía citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, para que informaran cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio concerniente a sus respectivos ramos. En tanto que, merced a las reformas de 1981, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de abril de 1981, se modificó el artículo 90 en los términos antes señalados, y también se modificó el artículo 92 constitucional, a efecto de que:

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

En consecuencia, a partir de abril de 1981, la única diferencia contenida en la normativa constitucional, entre la Secretaría de Estado y el Departamento Administrativo, consistió en los requisitos establecidos para ser titular de la primera, consistentes

en estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos, sin que existiera señalamiento constitucional de requisitos para ser jefe de departamento administrativo.

La segunda reforma del artículo 90 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de agosto de 2007, suprimió la figura del departamento administrativo de alto rango que desde 1997 ya no tenía aplicación en la estructura de la administración pública federal. Como consecuencia de tal reforma, el texto fue del tenor siguiente:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La tercera modificación al artículo 90 constitucional adicionó dos párrafos (*DOF*: 10-02-14), y fue concomitante con la reforma del apartado A, del artículo 102, de la propia Ley Fundamental, publicada en la misma fecha en el *Diario Oficial de la Federación*, que determinó la sustitución de la Procuraduría General de la República por la Fiscalía General de la República, y eliminó el párrafo relativo al Consejero Jurídico del Gobierno que había dado lugar a la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el texto de los dos párrafos agregados al citado numeral 90 es el siguiente:

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que esta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

### Análisis exegético

Los antecedentes históricos de los artículos 90, 92 y 93 constitucionales, dan testimonio de que el Constituyente queretano diseñó nuestra administración pública federal, conforme a una estructura basada en dos tipos básicos de unidades administrativas la Secretaría de Estado, cuya existencia en México data del siglo XIX, y el Departamento Administrativo, este último constituye la figura jurídica, que la Constitución de 1917 crea en los moldes del derecho público para atender la amplia actividad empresarial que prevé para el Estado. Así, consideró que los departamentos administrativos deberían administrar servicios públicos ajenos a la política.

Las anteriores ideas coinciden en cierta forma con algunos de los principios teóricos que dieron origen a la descentralización administrativa, la cual no era conocida en México en la época en que se aprobó la Constitución de 1917, por cuya razón, el

departamento administrativo viene a ser en teoría, un antecedente del organismo público descentralizado y de la empresa de participación estatal, que años después se crearon para la prestación de servicios públicos y desarrollo de otras actividades socioeconómicas encomendadas al sector público mexicano.

En la práctica, los departamentos administrativos, calificados por el diputado constituyente sonorense Luis G. Monzón como pedazos de ministerio, fueron el preámbulo de Secretarías de Estado, pues, salvo aquellos que desaparecieron, su evolución, en repetidos casos, dio lugar a órganos administrativos de esa naturaleza, como ocurrió con el Departamento de Instrucción Pública, el de Marina, el del Trabajo, el Agrario, el de Turismo y el de Pesca, cuyas correspondientes transformaciones dieron lugar a la creación de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Marina, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Turismo, y de la ahora ya también desaparecida Secretaría de Pesca, respectivamente.

La reforma constitucional de 1974, que extendió a los jefes de Departamentos Administrativos la obligación que ya tenían los secretarios de Estado de dar cuenta al Congreso del estado que guardaran sus respectivos ramos, sumada a la reforma constitucional de 1981, que confirió a los jefes de Departamentos Administrativos la facultad del refrendo, tuvo por consecuencia que las escasas diferencias formales entre tales departamentos y las secretarías de Estado se hicieran más tenues, al reducirse a la edad del titular, que en el primer caso es la mínima ciudadana y, en el segundo, es de 30 años, ya que, en teoría, los Departamentos Administrativos deben tener atribuciones técnico administrativas y las de las Secretarías deben ser de carácter político administrativas.

De conformidad con su texto vigente, el artículo 90 constitucional estructura la administración pública federal en dos grandes hemisferios: la administración centralizada, fruto de la centralización administrativa, y la administración paraestatal, producto de la descentralización administrativa; dentro del primero prevé la existencia de Secretarías de Estado e, implícitamente, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Mediante modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de diciembre de 2013, se adicionó un párrafo al artículo 28 constitucional, a efecto de crear los órganos reguladores coordinados en materia energética —Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos—, que mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se ubicaron en la administración centralizada.

La citada modificación constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de diciembre de 2013, incluyó una reforma al artículo 25 de nuestra Ley Fundamental, merced a la cual se introdujo en la estructura de la administración pública federal, la figura de la “empresa productiva del Estado”, que se situó por fuera de la administración centralizada y de la paraestatal, lo que contradice la disposición del artículo 90 constitucional, de que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, rompe la racionalidad de la estructura y organización de ese segmento del aparato gubernamental del Estado que es su administración pública.

La organización es herramienta indispensable para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa. Dicha organización admite diversas formas, entre las que destacan la centralización y la descentralización administrativas, que lejos de excluirse, coexisten y se complementan, pues la racionalización del funcionamiento de la administración pública, constituye el objeto común de ambas.

### La centralización administrativa

En el ámbito administrativo, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización.

Como en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

La centralización administrativa cuenta entre sus ventajas el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundando en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el doctor Andrés Serra Rojas:

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas (t. I, p. 497).

Descansa el esquema de la centralización administrativa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores, y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, remueve, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión, y poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

*Poder de nombramiento.* El poder de nombramiento entraña la facultad, atribuida al titular del órgano superior, para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. El poder de nombramiento queda acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de supra-subordinación, entre el superior y sus subordinados; el poder de nombramiento puede ser delegable a favor de órganos inferiores.

*Poder de remoción.* Refuerza, al poder de nombramiento, el poder de remoción, que trae aparejado el primero, en cuyo ejercicio el superior puede cesar a sus colaboradores, o sea, los puede nombrar y remover.

*Poder de mando.* Consiste el poder de mando en la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado, sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, así como del horario de labores, en el caso del personal de base.

*Poder de decisión.* En virtud del poder de decisión, el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia elegir la que en su opinión sea al mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior, dado que el poder de decisión, como explica el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “Es 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” (p. 82).

*Poder de Vigilancia.* Los poderes de mando y de decisión requieren, para su cabal efectividad, del ejercicio del poder de vigilancia, merced a la cual, el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen las órdenes y decisiones del superior, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento. El poder de vigilancia se ejerce mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables. Merced al poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la

actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

*Poder disciplinario.* Apoyado en sus poderes de vigilancia y de revisión, el titular del órgano superior ejerce el poder disciplinario que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados, mediante la imposición de sanciones previstas en la normativa aplicable, por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

*Poder de revisión.* Se puede explicar el poder de revisión, como la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

*Poder de resolución de conflictos de competencia.* Se entiende por poder de resolución de conflictos de competencia, la atribución otorgada al superior de precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo. La ausencia del poder de resolución de conflictos de competencia, podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo. El producto de la centralización administrativa es la administración pública centralizada que se analiza en páginas posteriores.

## La descentralización administrativa

En el contexto organizacional, la descentralización propende a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos; en favor de entes, órganos, instituciones o regiones; que se hallan, con respecto al centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía. Considerada como tendencia o principio de organización, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos, como pueden ser: el político, el

administrativo o el económico; así, se habla de descentralización política, administrativa o económica.

Conciernen la descentralización política a la forma de Estado o a la forma de gobierno; el federalismo es, por ejemplo, una de sus manifestaciones, así como la multiplicación de polos de desarrollo lo es de la descentralización económica.

En virtud de la descentralización administrativa, se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

La descentralización administrativa se instrumenta mediante la creación, o utilización, de personas jurídicas distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades: por servicio, por región y por colaboración. En México, la administración paraestatal se instrumenta en el esquema de la descentralización administrativa por servicio y de la descentralización administrativa por colaboración.

Originalmente, la descentralización administrativa por servicio representó una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomendaba la prestación de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo:

La descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención (t. II, pp. 57 y 58).

La personificación de los servicios públicos, en Francia, dio origen a la descentralización administrativa por servicio, lo cual permitió que la prestación de algunos servicios públicos se llevara a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público —que en el derecho positivo recibe diferentes denominaciones:

ente autónomo, establecimiento público, ente autárquico u organismo descentralizado, entre otras—, caracterizada por tener autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión (Ivanega, p. 165).

Merced a la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa por servicio, el organismo público descentralizado tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; en razón de su autonomía técnica, se sujeta a una reglamentación propia y específica; y gracias a su autonomía de gestión, realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades. Se pueden señalar como las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio, las siguientes:

*Su establecimiento mediante ley o decreto.* Reiteradamente se ha empleado en México la tendencia organizacional de la descentralización administrativa por servicio, como lo comprueba el gran número de organismos descentralizados creados tanto en el ámbito

federal como en el de las entidades federativas, muchos de ellos no fueron creados por leyes dictadas por el órgano legislativo, sino mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo, procedimiento que es acremente criticado por la doctrina, por estimar que su creación corresponde a la ley, en los términos del artículo 126 constitucional, dado que implica la constitución de un patrimonio y la aprobación de un presupuesto y, además, porque la creación de semejantes personas de derecho público, debe ser producto de la actividad del cuerpo legislativo, cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de hacerlo.

*Personalidad jurídica propia.* Como queda dicho, la personificación de servicios públicos en Francia, dio origen a la descentralización administrativa por servicio, que desde entonces implica la creación de una persona jurídica de derecho público, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, jurídicamente imputable, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.

*Patrimonio propio.* La descentralización administrativa por servicio tiene como propósito agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público, cuyo desempeño se les transfiere bajo el esquema de este tipo de descentralización, deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, lo cual les permitirá, sin mayor trámite, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

*Estatuto y regulación específicos.* La creación de una persona jurídica bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarla a una regulación específica, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio, y órganos; asimismo, han de normarse las relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada, estas últimas no deberán ser de jerarquía sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de los fines que se le asignan.

*Realización de una actividad técnica.* En razón de su rigidez, el esquema de la administración centralizada no es adecuado para la realización eficiente de muchas de las actividades técnicas asumidas por el Estado al descartar el modelo liberal del *laissez faire, laissez passer*. En cambio, la descentralización administrativa por servicio no solamente es adecuada, sino la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, que son las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad. Cuando no se trate de actividades de ese tipo, no hay razón de

realizarlas mediante descentralización por servicio, sino por medio de una dirección centralizada y unitaria.

*Tutela y vigilancia por parte de la administración central.* La descentralización administrativa por servicio, caracterizada por la autonomía a la que nos acabamos de referir en sus cuatro vertientes, no impide que los organismos descentralizados acuñados en sus troqueles, queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del ente de fiscalización superior, habida cuenta que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

El producto de la descentralización administrativa se integra en México a través de la llamada administración paraestatal, de la que nos ocupamos en páginas posteriores.

## Desarrollo legislativo

### *La administración pública centralizada*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, conforman la administración pública centralizada, la cual se organiza jerárquicamente bajo el mando y la dirección del titular del Poder Ejecutivo.

*La Presidencia de la República.* En cierto sentido, se entiende por Presidencia de la República el conjunto de unidades administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo federal, como son: la secretaría particular, la secretaría privada, la Dirección General de Administración y otras unidades administrativas de la Presidencia de la República, que se modifican cada sexenio, al gusto del titular del Poder Ejecutivo federal.

Además, el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, prevé la existencia del Estado Mayor Presidencial, cuyo jefe es nombrado por el presidente de la República y tiene bajo su mando a la corporación especial denominada Guardias Presidenciales, a la que se encomienda la seguridad del Ejecutivo federal, de su residencia e instalaciones conexas.

### *La Secretaría de Estado.* A juicio de don Andrés Serra Rojas:

la denominación *Secretaría de Estado* alude a cada una de las ramas de la administración pública, integrada por el conjunto de servicios y demás actividades encomendadas a las dependencias que, bajo la autoridad inmediata y suprema del titular del Poder Ejecutivo, aseguran la acción del gobierno, en la ejecución de la ley (t. I, p. 533).

En mi opinión, la Secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.

En el contexto del orden jurídico mexicano, la Secretaría de Estado es la dependencia más importante del Poder Ejecutivo federal; su creación, y por ende, su modificación, fusión o extinción, sólo puede realizarse mediante ley del Congreso, según previene el artículo 90 constitucional, lo que no impide que cada sexenio se modifique el catálogo y las atribuciones de las Secretarías de Estado.

La estructura interna de cada Secretaría de Estado se define en su Reglamento Interior que expide el presidente de la República, con refrendo del secretario de Estado correspondiente, ordenamiento en el cual, como previene el artículo 18, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, y la manera de sustituir a sus titulares durante sus ausencias.

Desde luego, los reglamentos interiores de las secretarías de Estado, no pueden ampliar, restringir o modificar la competencia de dichas dependencias del Ejecutivo establecidas en la legislación, habida cuenta que tienen como fundamento, principio y límite a la ley, sin poder siquiera subsanar los errores u omisiones en que ésta pudiera incurrir.

El artículo 14 de la LOAPF, esboza la estructura orgánica de la Secretaría de Estado al disponer:

Al frente de cada secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. En los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

Como previene el texto actualmente en vigor de la LOAPF, las secretarías de Estado:

- Conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas y prioridades de la planeación nacional, que establezca el Ejecutivo federal (artículo 9).
- Formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo federal (artículo 12).
- Tendrán al frente de cada una de ellas a un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia será auxiliado por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mes y demás funcionarios previstos en el reglamento interior respectivo (artículo 14).

- Pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les estén jerárquicamente subordinados, con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso (artículo 17).
- Se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas en su respectivo reglamento interior, mismo que será expedido por el presidente de la República (artículo 18).
- Establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás necesarios (artículo 20).

Asimismo, como previene la LOAPF, los secretarios de Estado ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República y deben expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas; en el entendido de que los manuales de organización general deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*. La estructura orgánica de la Secretaría de Estado se puede resumir, en términos generales, de la siguiente manera:

- Secretario
- Subsecretarios
- Oficial Mayor
- Contralor Interno
- Coordinadores Generales
- Directores Generales
- Subdirectores Generales
- Directores de Área
- Subdirectores
- Jefes de Departamento
- Subjefes de Departamento
- Jefes de Oficina
- Subjefes de Oficina
- Jefes de Sección
- Jefes de Mesa

El catálogo de las secretarías de Estado existentes en la actualidad, se integra con las siguientes:

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

- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo

## La Consejería Jurídica del Ejecutivo federal

En su versión original, el artículo 102 constitucional, extrañamente encuadrado desde entonces en el capítulo IV —relativo al Poder Judicial— del innominado título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente regulaba la organización y funciones del Ministerio Público Federal y de la Procuraduría General de la República; el referido precepto atribuía al Procurador General de la República: *i*, la investigación y persecución de los delitos federales —en consonancia con el artículo 21 constitucional—, así como la procuración de justicia; *ii*, la representación jurídica de la Federación en todos los asuntos en que ésta fuese parte; *iii*, la Consejería Jurídica del Gobierno, atribución esta última que, según explicará el diputado constituyente José Natividad Macías en su intervención del 5 de enero de 1917, se proponía siguiendo el modelo estadounidense del *Attorney General*.

El Congreso Jurídico Nacional, celebrado en 1932, fue escenario de un debate entre los abogados Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, acerca de las atribuciones del Procurador General de la República; para el primero de ellos.

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones que tienen que ser necesariamente antagónicas (*Obras completas*, pp. 25, 26).

El licenciado Emilio Portes Gil defendió la compatibilidad de las referidas atribuciones establecidas originalmente a favor del Procurador General de la República en el referido artículo 102 constitucional, en lo que ahora viene a ser su apartado A (La misión constitucional del procurador general de la República).

No sin una fuerte resistencia, paulatinamente la tesis de Luis Cabrera fue ganando adeptos, lo que propició que en 1976, se creara la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, la cual fue sustituida en 1983 por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, dependiente directamente del Ejecutivo federal, a efecto de dar a éste, asesoría y apoyo jurídico. Esta depen-

dencia desapareció en 1996 y fue sustituida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, en los términos del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por último, el Constituyente Permanente, mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1994, reivindicó la tesis de Luis Cabrera, al disponer que las funciones de asesoría jurídica del Gobierno, atribuidas al Procurador General de la República, se encomendarán a una nueva dependencia del Ejecutivo federal que al efecto determinara la Ley.

Merced al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996, se reformaron los artículos 4° y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se le adicionó un nuevo artículo, el 43 Bis, a efecto de crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, establecer sus atribuciones y determinar su correlación con las demás dependencias y entidades de la administración pública y del Ejecutivo federal.

La naturaleza jurídica de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, evidencia que se trata de una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, y por tanto dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo, quien lo nombra y remueve libremente, de rango equiparable formalmente al de las secretarías de Estado, destinada a brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al presidente de la República, e intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir, así como representarlo legalmente en los casos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De igual manera, compete a la Consejería la coordinación de los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el presidente de la República, además de establecer congruencia entre los criterios jurídicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como dar apoyo y asesoría jurídica a las entidades federativas que lo pidan.

En la estructura administrativa de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se contemplan las siguientes unidades:

- Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales;
- Consejería Adjunta de Legislación y de Estudios Normativos;
- Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso;
- Dirección General de Mejora Administrativa y de Innovación Institucional;
- Dirección General de Control, Seguimiento y Evaluación de Gestión, y
- Dirección General de Administración y de Finanzas.

## Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

De manera inadecuada, las dependencias del Poder Ejecutivo federal denominadas órganos reguladores coordinados en materia energética, se encuadran en la administración pública centralizada, dotados de autonomía técnica, operativa y de gestión; tienen personalidad jurídica de derecho público, y están facultados para disponer de

los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos, que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante reforma a sus artículos 1º y 2º, ubica a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética —creados en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, a raíz de su reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de diciembre de 2013—, dentro de la administración centralizada, al mismo nivel de las secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, dos dependencias del Ejecutivo federal de este tipo: la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos; ambas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, como si fueran organismos descentralizados, las cuales deben convivir con la Secretaría de Energía en la formulación y conducción de la política pública del sector energético, y con la Secretaría de Economía y la Secretaría de Turismo en la elaboración y aplicación de la política pública en materia económica; lo que crea un campo propicio para el declive de la economía, habida cuenta de la multiplicidad de criterios, con frecuencia contrapuestos, de quienes encabezan las dependencias que tienen a su cargo planear y conducir el desarrollo económico, incluido el relativo a los energéticos.

Los órganos reguladores de marras son encabezados por sendos órganos de Gobierno, cada uno integrado por su presidente, seis comisionados, y además, con una secretaría ejecutiva, lo que conlleva la creación de más cargos públicos de elevada remuneración, en consecuencia, el incremento del gasto público y el inherente aumento de las contribuciones. En los términos del artículo 22 de la Ley en cita, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, tienen entre sus atribuciones, las siguientes:

- Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento;
- Expedir, a través de su Órgano de Gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia;
- Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, esta Ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan;
- Imponer las sanciones respecto a los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables;
- Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto;
- Expedir su Reglamento Interno;
- Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;

- Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas;
- Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia;
- Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas;
- Realizar las visitas de inspección que le soliciten las secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes;
- Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de su competencia, así como participar con las dependencias competentes, en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas, relativas o relacionadas con las actividades reguladas;
- Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas;
- Expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional, que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos, adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate;
- Expedir el código de conducta, al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética;
- Aportar elementos técnicos al Ejecutivo federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial en materia de energía y demás instrumentos de política pública en la materia;
- Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan;
- Resolver, a través de su Órgano de Gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones;
- Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos:
  - Las resoluciones y acuerdos tomados por su Órgano de Gobierno;
  - Los votos particulares que emitan los Comisionados;
  - Las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno;
  - Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones;
  - Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita, y
  - Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales.

*La administración pública paraestatal.* La LOAPF, en su artículo 1° *in fine*, establece que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, disposición que se reitera en el artículo 3°, del mismo ordenamiento legal.

Es importante aclarar que no todas las empresas de participación estatal forman parte de la administración pública paraestatal, sino únicamente las de participación estatal mayoritaria; asimismo, conviene precisar que no todos los fideicomisos, sino solamente los fideicomisos públicos que son entidades paraestatales, se encuadran en la administración pública paraestatal.

*El organismo descentralizado.* En los términos del artículo 45, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se caracteriza el organismo descentralizado por ser una entidad creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo federal, personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que la doctrina lo identifica como fruto de la descentralización administrativa por servicio y le reconoce autonomía relativa en cuatro vertientes; en razón de su autonomía jurídica. Tiene personalidad jurídica; merced a su autonomía financiera, tiene patrimonio y presupuesto propios; gracias a su autonomía técnica, cuenta con una normativa específica para regular su actuación; y dada su autonomía de gestión, puede actuar por sí mismo en el desempeño de sus atribuciones.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados tendrán por objeto:

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

El catálogo de organismos descentralizados de la administración paraestatal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de agosto de 2015, incluye los siguientes, agrupados por sector:

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
- Archivo General de la Nación
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- Talleres Gráficos de México
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
- Casa de Moneda de México
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Pronósticos para la Asistencia Pública
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad

- Instituto Mexicano de la Juventud
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
- SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
- Comisión Nacional Forestal
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
- SECRETARÍA DE ENERGÍA
- Centro Nacional de Control de Energía
- Centro Nacional de Control del Gas Natural
- Instituto de Investigaciones Eléctricas
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA
- Centro Nacional de Metrología
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Servicio Geológico Mexicano
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
- Colegio de Postgraduados
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
- Instituto Nacional de Pesca
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Agencia Espacial Mexicana
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Servicio Postal Mexicano
- Telecomunicaciones de México
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
- Colegio de Bachilleres
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
- Consejo Nacional de Fomento Educativo
- Fondo de Cultura Económica
- Instituto Mexicano de Cinematografía\*
- Instituto Mexicano de la Radio\*
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas\*
- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
- (Se transfirió al Sector de Cultura)
- SECRETARÍA DE SALUD
- Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
- Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”
- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
- Hospital Infantil de México Federico Gómez
- Hospital Juárez de México
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010”
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
- Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas
- Instituto Nacional de Geriátrica
- Instituto Nacional de Medicina Genómica
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
- Instituto Nacional de Pediatría
- Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
- Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra
- Instituto Nacional de Salud Pública
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO
- Comisión Nacional de Vivienda
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Procuraduría Agraria
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
- Instituto Nacional de Ciencias Penales
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California
- Centro de Investigación en Química Aplicada
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- El Colegio de la Frontera Sur
- Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
- Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
- TOTAL: 99

## Desarrollo jurisprudencial

En el Semanario Judicial de la Federación (quinta época, tomo XXXV, segunda parte, p. 1905) está visible la tesis conforme a la cual, las secretarías de Estado:

Como componentes del Poder Ejecutivo, aunque tienen facultades y atribuciones propias, no por eso dejan de obrar como órganos de ese poder, atendiendo al funcionamiento interior del mismo; [...] de modo que aunque una Secretaría de Estado, al rendir su informe, diga que no hubo acuerdo del presidente de la República, basta que acepte la existencia de los hechos que se reclaman, para que de ellas deba considerarse legalmente como responsable, al jefe del Poder Ejecutivo.

Respecto de la tesis jurisprudencial antes transcrita, conviene recordar que en el sistema político mexicano, el Poder Ejecutivo, a diferencia del Legislativo y del Judicial, es un órgano unipersonal, entre cuyas dependencias figura la Secretaría de Estado, las cuales actúan por cuenta de dicho órgano.

## Derecho comparado

*La administración pública centralizada.* La Secretaría de Estado de la administración pública mexicana encuentra su equivalente en la administración pública colombiana, en el ministerio del despacho, en tanto que el Departamento Administrativo tiene la misma denominación, o sea, tanto en México como en Colombia, el texto constitucional prevé la existencia de departamentos administrativos en la administración pública.

En Colombia, la Constitución centralista de 4 de agosto de 1886, cuyo artículo 210, abolió la Constitución Federal de los Estados Unidos de Colombia del 8 de mayo de 1863, en su título XI erigió al presidente de la República, como suprema autoridad administrativa y, en tal virtud, le otorgó la atribución de nombrar y separar libremente a los ministros del despacho, equivalentes a los secretarios de Estado mexicanos; además, en su título XII aludió al Departamento Administrativo como sinónimo de ministerio, al prevenir que el número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios

o departamentos administrativos se determinarían por la ley. Asimismo, definió al ministro como órgano de comunicación del gobierno con el Congreso, e impuso a los ministros la obligación de informar a éste sobre el estado de los negocios adscritos a su departamento.

Mediante el acto legislativo de 16 de febrero de 1945, reformativo de la Constitución de 1886, el Congreso de Colombia realizó entre otras reformas, las de sus títulos XI y XII, en razón de las cuales, ministros del despacho y jefes de Departamento Administrativo dejaron de ser sinónimos, y se confirió al presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad administrativa, la atribución de nombrar a unos y otros; y mantuvo la determinación de que fuera la ley la que determinara el número, nomenclatura y precedencia de los distintos ministerios, mas ya no de los departamentos administrativos, en relación de los cuales adicionó un párrafo para disponer: “La Ley creará y organizará los departamentos administrativos que requiera el servicio público, con un jefe responsable, y señalará sus funciones”.

De igual manera, la reforma de la Constitución colombiana de 1945, extendió a los jefes de los Departamentos Administrativos la obligación impuesta a los ministros del despacho, de presentar al Congreso un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su departamento.

En los términos de la Constitución de Colombia de 1991, actualmente en vigor, se mantiene la distinción en su administración pública, introducida desde 1945, entre ministerio del despacho y Departamento Administrativo; a falta de definición constitucional de uno y otro, el primero se puede explicar como el ente de la administración pública nacional que sigue en importancia al presidente de la República; de acuerdo con el artículo 189 constitucional, corresponde al presidente de la República, en su triple carácter de jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, nombrar y separar libremente a los ministros del despacho y a los jefes de los Departamentos Administrativos; y de conformidad con el artículo 206 constitucional: “El número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley”. Actualmente, de conformidad con la Ley 790 de 2002, existen 13 ministerios cuya nomenclatura y orden de precedencia es la siguiente:

- Ministerio del Interior y de Justicia
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Protección Social
- Ministerio de Minas y Energía
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Ministerio de Comunicaciones
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Cultura

El anterior orden de precedencia es importante, entre otras razones, porque sirve para determinar, como previene el artículo 196 constitucional, el ministro que debe reemplazar al presidente de la República cuando salga al extranjero, en cuyo caso el ministro actúa como delegatario, debiendo pertenecer el ministro delegatario al mismo partido o movimiento político del presidente.

Al igual que en México, los departamentos administrativos fueron creados con el propósito de que se encargaran de la prestación de servicios públicos y de otras actividades técnicas, para reservar las de índole política a los ministerios; en opinión de Libardo Rodríguez Rodríguez:

los departamentos administrativos son organismos de la administración nacional central, que se encuentran en la misma jerarquía de los ministerios, pero más técnicos y especializados que éstos, de tal manera que están encargados de dirigir, coordinar y ejecutar un servicio público (p. 70).

*La administración pública descentralizada.* El crecimiento del Estado bajo el esquema del Estado de Bienestar, permitió al ente estatal asumir otras actividades, entre las cuales destaca la del servicio público, cuya personificación, en Francia, dio origen a la descentralización administrativa por servicio, la que se llevó a cabo mediante la creación de personas jurídicas de derecho público genéricamente denominadas *establecimientos públicos*, que al adoptarse en otros países reciben diversas denominaciones en el derecho comparado.

Durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo pasado, la noción de establecimiento público se precisa y aclara, al considerársele como persona jurídica de derecho público —el de utilidad pública es de derecho privado—, distinta del Estado y del municipio. Georges Vedel explica el establecimiento público francés de la siguiente manera:

Corrientemente el establecimiento público clásico ha sido definido por la doctrina como un servicio público dotado de personalidad moral; de otra forma dicho, el establecimiento público es un procedimiento de descentralización por servicios, ya que viene a dotar de personalidad moral y autonomía financiera a servicios públicos. [...] El régimen jurídico del establecimiento público está dominado por tres rasgos: es una persona moral, es una persona de Derecho público y administra un servicio público especializado (p. 621).

El concepto de establecimiento público perdió su precisión, propia del servicio público personificado, al aparecer los llamados establecimientos públicos industriales y comerciales cuya actividad es distinta a la prestación de servicio público.

En el derecho positivo argentino. La estructura jurídico-administrativa que personifica al servicio público en Argentina, y por tanto viene a ser equivalente al *establecimiento público* francés, es el *ente autárquico*, o sea, el ente con autarquía, vocablo cuya significación jurídica, a la luz de la doctrina italiana, se reduce, en opinión de Villegas Basavilbaso, a la capacidad de un ente para administrarse a sí mismo, conforme a reglas

dictadas por otro ente, superior y distinto. “Es decir, la existencia de un ente autárquico, presupone siempre la existencia del Estado (*lato sensu*)” (t. II, p. 181).

En el derecho positivo español. Ilustres administrativistas españoles como Antonio Royo Villanova, Carlos García Oviedo, Sabino Álvarez Gendín y Eduardo García de Enterría, entre otros, acogieron con simpatía la idea de la personificación del servicio público, lo cual propició su adopción en el ordenamiento legal, mediante la creación del equivalente hispano del establecimiento público francés, denominado organismo autónomo, definido en el artículo 28 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas del 26 de diciembre de 1958, de la siguiente manera:

Los Organismos autónomos son entidades de Derecho público creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.

En el Derecho positivo uruguayo. A partir de la Constitución de 1934, el derecho positivo uruguayo adopta la descentralización administrativa por servicio, con dos tipos de institución pública parecidos al establecimiento público francés, se trata del “ente autónomo” y del “servicio descentralizado”. El respetado jurista uruguayo Carlos E. Delpiazzo explica que ambos han sido considerados personas jurídicas públicas —por estar sujetos a un régimen de derecho público—, estatales —por pertenecer al Estado en sentido amplio—, y menores —por oposición a la persona pública mayor que es el Estado—, dirigidos generalmente por órganos colegiados, aun cuando pueden ser también unipersonales, a los que se encomienda la realización de cometidos de carácter nacional. Como hace notar Delpiazzo:

La diferencia entre unos y otros se ha radicado en que mientras los Entes Autónomos poseen la totalidad o generalidad de poderes de administración y actúan con autonomía bajo cierto control de la Administración central, los Servicios Descentralizados poseen amplios (aunque menores) poderes de administración y están sometidos a un control tutelar más intenso de la Administración central(p. 60).

Parecida también al establecimiento público francés es la otra institución pública uruguaya, denominada servicio descentralizado, utilizada para la gestión de diversos servicios públicos, los cuales no pueden ser prestados mediante entes autónomos, por prohibirlo expresamente la propia Constitución; pese a ello puede tener cierto grado de autonomía y personalidad jurídica propia, si se considera compatible con el control del Poder Ejecutivo.

En el derecho positivo venezolano. Antes de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, el Derecho positivo venezolano contempló la personificación de servicios públicos mediante dos clases de instituciones de derecho público: los establecimientos

públicos institucionales y los establecimientos públicos corporativos, ambos —especialmente el primero— de cierta similitud con el establecimiento público francés.

Allan Randolph Brewer-Carías, explicó que el establecimiento público institucional era un instituto autónomo, cuya creación respondía al propósito de desprender de la administración central, determinadas funciones cuyo cumplimiento requería de un régimen jurídico que otorgara mayor flexibilidad al manejo de los recursos patrimoniales y a su capacidad de negociación; sus caracteres se encontraban señalados en el artículo 230, de la Constitución venezolana abrogada a fines del siglo XX, y eran los siguientes:

Se creaban por medio de ley formal; debían organizarse de acuerdo a una ley orgánica que debía dictarse sobre estos institutos y, en el ínterin, conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; se sometían al control del Congreso en los términos que el legislador resolviera (p. 36).

En cuanto al establecimiento público corporativo, se puede decir que materializaba la personificación de los servicios educativos superiores, por medio de las Universidades Nacionales Autónomas, caracterizadas por su alto grado de autonomía que incluía la posibilidad de elegir sus propios órganos de gobierno, lo cual era indicativo de una descentralización más política que administrativa.

En la actualidad, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, ya no contempla la figura del establecimiento público institucional ni del establecimiento público corporativo; en cambio, en su artículo 95, prevé la existencia de los institutos autónomos, como personas jurídicas de derecho público, de naturaleza funcional, los cuales pueden ser creados mediante ley nacional, estatal u ordenanza, con patrimonio propio e independiente de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos, y de los municipios, con las competencias o actividades determinadas en la ley que los cree.

Por tanto, la figura del instituto autónomo venezolano viene a ser la versión actual del establecimiento público francés, y es producto de la descentralización administrativa funcional que le permite tener fines empresariales o no empresariales e, incluso, tener atribuido el ejercicio de potestades públicas.

## Derecho internacional

Descuella en el Derecho internacional relacionado con la administración pública, la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, firmada *ad referendum* en la misma fecha por el plenipotenciario de México, aprobada por el Senado, según decreto del Senado de la República de 30 de octubre del mismo año, cuyo respectivo decreto de promulgación fue expedido por el presidente Ernesto Zedillo el 17 de diciembre de 1997, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de enero de 1998, por lo que, en los

términos del artículo 133 constitucional, a partir de esa fecha, forma parte de la ley suprema de México.

La referida Convención, tiene entre sus propósitos, asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, incluidas, obviamente, las que tiene a su cargo la administración pública.

## Bibliografía

- BREWER-CARIÁS, Allan Randolph, *Régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1980.
- CABRERA, Luis, *Obras completas*, México, 1972, Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1982.
- \_\_\_\_\_ y Emilio Portes Gil, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1982.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991.
- DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho administrativo uruguayo*, México, UNAM/Porrúa, 2005.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana.
- DIMOCK, Marshall, “The meaning of scope in public administration”, en John Gous *et al.*, *The frontiers of public administration*, Nueva York, Russel and Russel, 1967.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Legislación administrativa*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1980.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Editorial EISA, 1968.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- IVANEGA, Miriam Mabel, *Principios de la administración pública*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2005.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, edición facsimilar, México, UNAM, 1978.
- PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo, *Estructura del poder político en Colombia*, 7a. ed., Santa Fe de Bogotá, Temis, 1999.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho administrativo*, 12a. ed., Bogotá, Legis, 2004.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949.
- WILSON, Thomas Woodrow, “The study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, II, 1887.

## Artículo 90

Trayectoria constitucional

### *Primera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 21-IV-1981

LI LEGISLATURA (1-IX-1979/31-VIII-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Composición de la Administración Pública: centralizada y paraestatal. Fundamento constitucional para el sector paraestatal.

### *Segunda reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 2-VIII-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se modificó, para suprimir del artículo a los “Departamentos Administrativos”.

### *Tercera reforma*

*Diario Oficial de la Federación*: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se adiciona el artículo con dos párrafos, que establece la función de gobierno el cual estará cargo de la dependencia del Ejecutivo federal. Se decreta que la Ejecutiva federal, representará la Federación cuando esta representación tenga que ser por conducto de la dependencia de la cual está encargada la función del consejero jurídico del gobierno o de las secretarías de Estado.