

**Segunda parte**  
**LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN**  
**DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

<b>II. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA . . . . .</b>	<b>17</b>
Concepto de administración pública . . . . .	17
Formas de organización administrativa . . . . .	18
La centralización . . . . .	19
Concepto de centralización administrativa . . . . .	19
Poderes distintivos de la centralización administrativa . . . . .	20
La administración pública centralizada . . . . .	23

**Segunda parte**  
**LAS FORMAS**  
**DE ORGANIZACIÓN**  
**DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**PÚBLICA**

## II. La centralización administrativa

---

### CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

La administración pública, según se ha dicho, es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. Así lo entendió, por ejemplo, don Teodosio Lares, quien en *Lecciones de derecho administrativo*, siguiendo a Cormenin y a Laferriere, dividía el Poder Ejecutivo en puro o propiamente dicho, y poder administrativo o administración activa.

La palabra *gobernar* —señalaba 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 *administracion 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.<sup>1</sup>

En España, el eminente jurista Vicente Santamaría de Paredes describía con precisión en 1885: “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*.”<sup>2</sup>

Un siglo después, otro prestigiado catedrático español, Fernando Garrido Falla, explica la administración pública en sentido objetivo como “una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo” y en sentido subjetivo como “un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo”.<sup>3</sup>

El profesor de la Universidad de Madrid aclara la no equivalencia de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, dada la mayor extensión del

<sup>1</sup> Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*, UNAM. Edición facsimilar, México. 1978, p. 16.

<sup>2</sup> Vicente Santamaría de Paredes, *Curso de derecho administrativo*. Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé. Madrid. 1885. p.56.

<sup>3</sup> Fernando Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1980. t. I. pp. 40 y 42.

primero respecto de la segunda, con lo cual indica que la administración es una parte del Poder Ejecutivo.<sup>4</sup> En este sentido, el catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, Ramón Parada sostiene:

De la noción se excluyen, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica es 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.<sup>5</sup>

En su famoso artículo publicado en 1887, 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.”<sup>6</sup>

En el fondo de la mayoría de las definiciones formuladas respecto de la administración pública subyace la idea de que se trata de una —no de toda— actividad del Poder Ejecutivo o de una estructura inserta en él, lo cual mueve al prestigiado profesor italiano Massimo Severo Giannini a señalar: “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”.<sup>7</sup>

Lo anterior no impide que otros renombrados juristas ignoren o soslayen tal inserción, como ocurre con Héctor Jorge Escola, para quien la administración pública es:

Aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste.<sup>8</sup>

## FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

---

El derecho administrativo encuentra en la organización administrativa la herramienta indispensable para la adecuada realización de la actividad administrativa. Dicha organización registra diversas formas entre las que destacan la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, porque las tres tienen por objeto común, en principio, racionalizar el funcionamiento de la administración pública.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>5</sup> Ramón Parada. *Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1991, t. 1, p. 13.

<sup>6</sup> Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, II, 1887, p. 198.

<sup>7</sup> Massimo Severo Giannini, *Derecho administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, trad. Luis Ortega, p. 95.

<sup>8</sup> Héctor Jorge Escola, *Compendio de derecho administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1984, vol. I, p. 33.

## LA CENTRALIZACIÓN

---

En la actualidad la centralización se presenta como una forma de organización o tendencia organizativa aprovechable por el Estado tanto en el ámbito político como en el administrativo; en el primer caso propicia la unidad del derecho, de la norma jurídica, y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista. En el plano administrativo la centralización promueve la uniformidad en la aplicación de las leyes y en la prestación de los servicios, y orienta la organización de la administración pública centralizada.

Cuando se dice centralizar se habla de reunir la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización en su centro.

### Concepto de centralización administrativa

---

La centralización administrativa conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios. En el ámbito administrativo, la centralización pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, por ello, los órganos centrales monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar a prácticamente todos los agentes de la administración pública. La fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está totalmente centralizada; lo mismo ocurre con el poder de decisión y con la facultad de designar a los funcionarios o agentes de la administración, la cual no se deja a la elección popular ni, salvo excepciones, se otorga a cuerpos especiales.

Conforme al esquema de la centralización administrativa pura, los órganos periféricos carecen de facultad de decisión; por lo general, los asuntos administrativos los resuelven los órganos centrales y cuando lo hacen los periféricos, el órgano central, como superior que es, está facultado para revocar tal resolución.

Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo que redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En contra, se le critica su lejanía del administrado y la erradicación de la iniciativa individual que conduce al burocratismo o excesivo formalismo procesal.

En opinión del tratadista suizo André Grisel, la centralización es el otorgamiento de facultades a los órganos puestos bajo la dirección del gobierno; esos órganos, llamados centralizados, forman la administración central.<sup>9</sup> El también

<sup>9</sup> André Grisel, *Droit Administratif Suisse*, Éditions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1979, p. 103.

profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas explica con mayor precisión:

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.<sup>10</sup>

## **Poderes distintivos de la centralización administrativa**

---

En la centralización administrativa, la máxima autoridad central está dotada de una amplia potestad sobre sus subalternos, que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia.

En este contexto, 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 lograr unidad y coherencia en la actividad administrativa.

### **Poder de nombramiento**

El poder de nombramiento se considera como 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, o sea, a los secretarios de Estado y al procurador general de la República, aun cuando en este último caso requiera de la aprobación del Senado de la República.

Desde luego, el poder de nombramiento queda limitado 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, reforzada con la facultad de remoción que trae aparejada el poder de nombramiento, el cual, en algunos casos, puede ser delegable. Acerca de este poder, el profesor Andrés Serra Rojas comenta:

La concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos es otra de las características del régimen centralizado. Este poder corresponde al presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, Porrúa, 10ª ed., México, 1981, t. I, p. 497.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 502.

## Poder de mando

Se entiende por poder de mando la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas.

El poder de mando del superior jerárquico 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 y, en el caso del personal de base, del horario de labores.

Acercas de la obediencia, el doctor Roberto Báez Martínez, hace hincapié en la discusión suscitada en la doctrina acerca de si el inferior debe obedecer absolutamente en todos los casos o sólo cuando sea procedente, según su criterio. En el primer caso, podría incurrir, junto con el superior, en conducta ilícita de la que se les dedujera responsabilidad, haciéndose acreedores ambos a una pena; en la segunda opción sería él quien mandara en realidad. Sobre este particular, el jurista michoacano explica:

La observación hecha al respecto consiste en que el poder de mando se obedece si se refiere a la materia, si se halla dentro de sus facultades de quien manda u ordena, así como de su competencia y dentro de las horas de servicio, en los empleados. En caso de no obedecer la orden, puede darse lugar a la terminación del nombramiento, o sea, el cese.<sup>12</sup>

## Poder de decisión

Gracias al poder de decisión, el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y adoptar la que a su juicio sea más conveniente, la que habrá de ser acatada por el inferior porque el poder de decisión, como explica el jurista nayarita 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."<sup>13</sup>

## Poder de vigilancia

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

<sup>12</sup> Roberto Báez Martínez, *Manual de derecho administrativo*, Trillas, México, 1990, p. 168.

<sup>13</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, Limusa, México, p. 82.

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

El poder de vigilancia confiere al superior la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

### **Poder disciplinario**

En rigor, el poder disciplinario se apoya en el poder de vigilancia y de revisión; en esencia, es la facultad conferida al titular del órgano superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos.

En fin, poder disciplinario, como resume el profesor Rafael Martínez Morales: “Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas.”<sup>14</sup>

Las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario son diversas y van desde la amonestación verbal hasta el cese del inferior, pasando por el extrañamiento escrito, el apercibimiento, la nota mala en su expediente, la privación de la oportunidad de ascenso escalafonario y la suspensión temporal en el empleo.

El órgano superior ejerce el poder disciplinario, o sea, impone las sanciones administrativas procedentes, sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercer por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

### **Poder de revisión**

El poder de revisión se puede explicar como la facultad, atribuida al titular del órgano superior para 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.

Evidentemente, el *poder de revisión* conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, es diferente del *recurso de revisión*, que

<sup>14</sup> Rafael I. Martínez Morales. *Derecho administrativo. Primer curso*. 2ª ed., Harla, México, 1994, p. 54.



es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

### **Poder para la resolución de conflictos de competencia**

El poder para la resolución de conflictos de competencia, es la atribución otorgada al titular del órgano superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden ser competentes.

La inexistencia del poder para la 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 asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo. El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé la solución de tales conflictos de la siguiente manera:

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

## **La administración pública centralizada**

---

Bajo el mando y dirección del titular del Poder Ejecutivo, la administración pública centralizada está integrada por las dependencias que le están jerárquicamente subordinadas. En nuestro país, el artículo 90 constitucional divide la administración pública federal en centralizada y paraestatal.

### **La administración federal centralizada**

En México, la administración pública centralizada, en el ámbito federal, queda bajo la responsabilidad del presidente de la República y se integra, en los términos del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Las secretarías de Estado actuales son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

El Constituyente de 1916-1917 diseñó un esquema de organización administrativa para apoyar el desempeño de las labores del Ejecutivo, con dos diferentes tipos de órganos: la secretaría de Estado y el departamento administrativo. La primera atiende las cuestiones políticas o político-administrativas; el segundo administra algún servicio público que en su funcionamiento nada tenga que ver con la política, por tratarse de actividades técnicas.

Según el doctor 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.<sup>15</sup> Empero, como esta descripción de secretaría de Estado es también aplicable al departamento administrativo, conviene precisarla más para establecer la diferencia específica entre ambos órganos.

En opinión del autor, la secretaría de Estado es un órgano de la administración pública centralizada, de carácter político-administrativo, encargado del despacho de los negocios relativos a un ramo de la administración pública, entendiéndose por tal, el conjunto de asuntos o servicios que le compete conocer o prestar a cada secretaría o departamento administrativo.

En cambio, la figura del departamento administrativo *tiene carácter técnico-administrativo*, aunque también es un órgano de la administración pública centralizada, de rango igual al de la secretaría de Estado y se encarga asimismo del despacho de los negocios relativos a un ramo de la administración pública.

Como lo dispone el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el titular de cada secretaría de Estado es auxiliado por uno o varios subsecretarios y por el oficial mayor; de ellos dependen los directores generales, y de éstos, a su vez, sucesivamente: subdirectores generales, directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina, de sección y de mesa, así como otros funcionarios que el reglamento interno respectivo establezca. La representación esquemática de este modelo podría ser la siguiente:

<sup>15</sup> Andrés Serra Rojas. *op. cit.*, t. I, p. 533.

Secretario de Estado  
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 esquema de organización diseñado por el Constituyente de 1916-1917, dio lugar a crear, junto a las secretarías de Estado, departamentos administrativos como el de Marina, el de Trabajo, el Agrario, el de Turismo y el de Pesca que, en la práctica, evolucionaron hasta convertirse en secretarías de Estado: a ello contribuyó el hecho de que, posteriormente, la prestación directa de los servicios públicos fue encomendada en gran medida a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, formas de gestión que no conoció dicho Constituyente.

Hoy por hoy, el grueso de la administración pública federal está a cargo de las secretarías de Estado, bajo la jefatura del titular del Poder Ejecutivo.

Es conveniente recordar que en México la denominación de departamento administrativo se aplica también a otro órgano de rango inferior en la administración pública centralizada, encuadrado, casi siempre, en una dirección general de una secretaría de Estado.

Empero, el que más interesa en este análisis es el órgano superior denominado también departamento administrativo, al que se refieren los artículos 90, 92 y 93 de la Constitución General de la República. En la actualidad el departamento administrativo es una especie en extinción ya que las últimas reformas constitucionales y legislativas en torno al Distrito Federal lo privaron de utilidad en la administración pública federal aunque está contemplado en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A pesar de lo anterior, el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere igual rango a la secretaría de Estado y al departamento administrativo de alto rango, y el artículo 92 otorga a los titulares de una y otro la facultad de refrendar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, que sin este requisito no serán obedecidos. Pese a tal similitud, la estructura administrativa de ese departamento administrativo se ha quedado sin usuarios.

No obstante la semejanza existente entre la secretaría de Estado y el departamento administrativo, de acuerdo con el artículo 91 constitucional, el titular de la

primera habrá de ser mexicano por nacimiento y tener 30 años cumplidos, requisitos que no se señalan para ser jefe de departamento administrativo.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe, quien se auxiliará del secretario general y del oficial mayor; de ellos dependen los directores generales, y de éstos, a su vez, sucesivamente: subdirectores generales, directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de unidades departamentales, de oficina, de sección y de mesa, así como otros funcionarios que otras disposiciones legales aplicables establezcan. La representación esquemática de este modelo podría ser la siguiente:

Jefe del departamento  
 Secretario general  
 Oficial mayor  
 Contralor interno  
 Directores generales  
 Subdirectores generales  
 Directores de área  
 Subdirectores  
 Jefes de unidad departamental  
 Subjefes de unidad departamental  
 Jefes de oficina  
 Subjefes de oficina  
 Jefes de sección  
 Jefes de mesa

Entre las principales facultades tanto del secretario de Estado como del jefe de departamento administrativo, figura la contenida en el artículo 92 constitucional y que consiste en refrendar con su firma todos los reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes que conciernan a sus respectivas dependencias, expedidos por el presidente de la República, sin lo cual no serán obedecidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las facultades específicas otorgadas a los titulares de cada secretaría de Estado y departamento administrativo, les confiere entre otras facultades de carácter general, las siguientes:

- a) Ejercer sus funciones por acuerdo del presidente de la República.
- b) Formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del titular del Poder Ejecutivo, y representarlo en los juicios de amparo de sus respectivas áreas.
- c) Delegar sus facultades en los subsecretarios, oficiales mayores y demás funcionarios de las secretarías, salvo las que por disposición legal o del reglamento interno no sean delegables;
- d) Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

Además de la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, establecida en su artículo 128, numeral 93, nuestra Ley Fundamental impone a los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, la obligación de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, así como el deber de comparecer ante cualquiera de las cámaras del Congreso para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

### La administración centralizada del Distrito Federal

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, conforman su administración pública centralizada las siguientes dependencias:

- Jefatura del Distrito Federal
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría del Medio Ambiente
- Secretaría de Obras y Servicios
- Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social
- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Transportes y Vialidad
- Secretaría de Seguridad Pública
- Oficialía Mayor
- Contraloría General
- Delegaciones
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

De conformidad con la fracción VI del artículo 122 constitucional y 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el titular de la administración pública del Distrito Federal será el jefe del Distrito Federal, quien ejercerá sus funciones en los términos que determine la propia Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás normas jurídicas aplicables.

El Distrito Federal es una entidad política integrada por diversos elementos entre los que destacan el poblacional, el territorial, el normativo y el gubernamental. Obviamente el *jefe del Distrito Federal* no es el jefe de los habitantes de esa circunscripción territorial, habida cuenta que se trata de un servidor público que ni siquiera es el jefe de todo el aparato gubernamental local del Distrito Federal, en el que figuran también la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia, órganos autónomos que no están sometidos a su mando o autoridad.

Por lo anterior, parece incorrecto denominar jefe del Distrito Federal al de uno de sus tres órganos locales de gobierno y sin duda de su administración pública centralizada, como también sería incorrecto llamar *jefe de México* al presidente de

la República, o jefe de Querétaro al gobernador de dicho estado, o jefe de Pachuca al presidente municipal de esa ciudad.

Entre las facultades atribuidas en el artículo 122 constitucional al mal llamado jefe del Distrito Federal, reiteradas en el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, destacan las siguientes:

- a) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.
- b) Refrendar los decretos promulgatorios del presidente de la República respecto de las leyes o decretos que expida dicha asamblea.
- c) Ejecutar las leyes o decretos que expida la referida asamblea, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, expidiendo los reglamentos gubernativos correspondientes.
- d) Ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión acerca del Distrito Federal, cuando así lo dispongan éstas.

Además, el citado artículo 67 del estatuto otorga al jefe del Distrito Federal entre otras, las facultades de nombrar y remover a los titulares de las diversas áreas de la administración pública del Distrito Federal, cuando tales actos no estén previstos de distinta manera en el estatuto o en las leyes, como en el caso del procurador general de justicia del Distrito Federal, en que requiere aprobación del presidente de la República; y nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con la venia de la Asamblea de Representantes.

En el precepto en comentario figuran también las facultades del jefe del Distrito Federal para otorgar patentes de notario; administrar la hacienda pública y ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal; solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, se convoque a sesiones extraordinarias; así como celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios y de concertación con los sectores social y privado.

Como obligaciones del jefe del Distrito Federal puede mencionarse entregar oportunamente a la Asamblea de Representantes: la iniciativa de Ley de Ingresos, el proyecto de presupuesto de egresos para el año inmediato siguiente, la cuenta pública del año anterior, el informe anual del estado que guarde la administración pública; los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; y, por conducto del secretario del ramo, los informes de los asuntos de la administración, cuando la propia asamblea lo solicite.

Otras obligaciones del jefe del Distrito Federal, señaladas en el artículo 67 del estatuto referido, consisten en someter la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos al presidente de la República, a quien tiene obligación de informar sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a dichos montos de endeudamiento, incluyendo los de las entidades de su sector público.

Asimismo, el jefe del Distrito Federal está obligado a formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad, a facilitar al Tribunal de Justicia y a la Asamblea de Representantes los auxilios necesarios para el adecuado ejercicio de

sus funciones y a ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando se las delegue el presidente de la República.

Aparte de las atribuciones específicas otorgadas a los titulares de cada secretaría, así como a la Oficialía Mayor y a la Contraloría General, el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal les confiere, entre otras de carácter general, las siguientes:

- a) Acordar con el jefe del Distrito Federal el despacho de los asuntos de las áreas de su competencia y recibir en acuerdo a los titulares de los órganos administrativos adscritos a sus dependencias.
- b) Someter a la aprobación del jefe del Distrito Federal, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de su competencia y vigilar que se cumplan una vez aprobados.
- c) Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de sus dependencias y apoyar las acciones similares relativas al desarrollo de las entidades paraestatales de su subsector.

El mencionado artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal otorga también a los referidos funcionarios la atribución de representar al jefe del Distrito Federal en los juicios de amparo de sus respectivas áreas, así como de contestar, en su nombre y en el propio, las demandas en los juicios administrativos; asimismo les impone la obligación de comparecer ante la Asamblea de Representantes, si ésta los cita, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Por otra parte, el artículo 90 del mismo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal atribuye a los secretarios, a semejanza del ámbito federal, el refrendo de los reglamentos, decretos y acuerdos de sus respectivos ramos, expedidos por el jefe del Distrito Federal.

En lo relativo al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, de quien dependen las corporaciones de policía preventiva y de policía auxiliar, conviene tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso c) de la fracción II del artículo 122 constitucional, reiterado por el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo corresponden al presidente de la República, quien podrá delegar en el jefe del Distrito Federal las funciones directivas relacionadas con la seguridad pública.

Conforme a lo ordenado por el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, al frente de cada secretaría habrá un secretario, quien se auxiliará de los subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidades departamentales, así como otros servidores públicos que el Reglamento Interior, determine. La representación esquemática podría ser de la manera siguiente:

Jefe del Distrito Federal  
Secretarios  
Oficial mayor  
Contralor interno  
Directores generales  
Subdirectores generales  
Directores de área  
Subdirectores  
Jefes de unidad departamental  
Jefes de oficina

### **Administración centralizada de los estados**

En los estados de la República, la administración pública centralizada está a cargo del gobernador del estado y por lo general se integra con la secretaría de Gobierno, las demás secretarías para el despacho de los diversos ramos, la Procuraduría General de Justicia del Estado y, en algunos casos, con órganos administrativos de diversa denominación a los que se encargan sendos ramos y cuyos titulares acuerdan directamente con el gobernador. Por ejemplo, el artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, dispone:

Para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo, habrá un servidor público que se denomine secretario de gobierno, o varios que se denominarán secretarios del despacho del ramo que se les encomiende. También podrá haber departamentos y direcciones administrativas encargadas de un solo ramo, cuyos jefes acuerden directamente con el gobernador y comuniquen y autoricen sus acuerdos.

En el Estado de México, aun cuando su ordenamiento jurídico no lo señala expresamente, se infiere del artículo 19 de su Ley Orgánica de la Administración Pública que su administración centralizada, jefaturada por el gobernador del estado, se integra, además, con las siguientes dependencias:

- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría de Finanzas y Planeación
- Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social
- Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Administración
- Secretaría de la Contraloría
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Ecología



El procurador general de Justicia también depende del gobernador, ejerce las funciones que el ordenamiento jurídico del estado le confiere y es el consejero jurídico del gobierno.

El titular de la Secretaría General de Gobierno tiene el monopolio del refrendo de leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador promulgue o expida, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 94 constitucional y 7° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; y suple al gobernador en sus faltas, en los términos de los artículos 79, 80 y 83 de la Constitución local.

Las demás secretarías tienen igual rango entre sí y sus titulares, lo mismo que el de la Secretaría General de Gobierno, son auxiliados por los subsecretarios, directores, subdirectores, jefes de unidad, jefes de departamento y demás servidores públicos que establezcan los reglamentos y otras disposiciones legales; su representación esquemática, bajo el mando del gobernador del estado, podría ser la siguiente:

Gobernador del Estado de México  
 Secretario general de gobierno  
 Secretarios  
 Subsecretarios  
 Directores  
 Subdirectores  
 Jefes de unidad  
 Jefes de departamento

Acorde con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, tanto el secretario general de gobierno como los demás secretarios, independientemente de sus funciones específicas, pueden formular proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos de las materias de su competencia, y están facultados para celebrar contratos y suscribir convenios en dichas materias por acuerdo del Ejecutivo.

### **Administración centralizada de los municipios**

En la esfera municipal existe una administración específica propia. Así, por ejemplo, el artículo 36 de la Constitución particular del estado de Jalisco, dispone: "I. Cada municipio *será administrado* por un ayuntamiento de elección popular, que residirá en la cabecera de la municipalidad y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado."

La administración municipal registra también las tendencias organizacionales de la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas, que dan lugar a la administración municipal centralizada, descentralizada y desconcentrada, respectivamente.

La administración centralizada municipal queda bajo el mando del presidente municipal y en los municipios importantes se suele integrar con la secretaría, la sindicatura, la tesorería, la o las oficinas mayores, y las direcciones, los departa-

mentos, las administraciones y las oficinas u otras dependencias administrativas que se encargan de la prestación de servicios públicos o de actividades específicas, cuyos titulares están subordinados jerárquicamente de manera directa o indirecta al presidente municipal.

El título sexto del Reglamento Interior del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* de 7 de septiembre de 1985, se ocupa de la organización administrativa del ayuntamiento y enumera las dependencias que, encabezadas por el presidente municipal, integran la administración centralizada de dicho municipio, su representación esquemática podría ser la siguiente manera:

#### Presidente municipal

- Departamento de Programación y Desarrollo
- Departamento de Relaciones Públicas
- Departamento de Prensa y Difusión
- Departamento de Vehículos Municipales
- Departamento de Turismo

#### Secretaría

#### Sindicatura

#### Departamento Jurídico

#### Oficialía Mayor Administrativa

- Departamento de Personal y Servicio Social
- Departamento de Educación Municipal
- Departamento de Registro Civil
- Oficina de Reclutamiento Municipal para el Servicio Militar Nacional
- Oficialía de Partes y Archivo Histórico Municipal
- Oficina de Sistemas y Procedimientos Administrativos

#### Oficialía Mayor de Padrón y Licencias

#### Departamento de Padrón Fiscal

#### Departamento de Inspección y Vigilancia de Reglamentos y Espectáculos

#### Tesorería Municipal

- Departamento de Apremios
- Departamento de Supervisión Fiscal
- Departamento de Cómputo
- Departamento de Contabilidad
- Departamento de Ingresos
- Oficina de Recaudación General
- Oficina de Estacionómetros
- Departamento de Egresos
- Pagaduría General

#### Proveeduría

#### Contraloría General

- Departamento de Auditoría Externa
- Departamento de Auditoría Interna
- Oficina de Estadística y Evaluación

- Oficina de Orientación e Información
- Departamento de Patrimonio Municipal
- Dirección de Obras Públicas
  - Subdirección Técnica
    - Departamento de Construcción
    - Departamento de Cartografía
    - Departamento de Costos y Presupuestos
    - Departamento de Licencias e Inspección
    - Departamento de Pavimentos
    - Departamento Administrativo
  - Subdirección de Planeación
    - Departamento de Proyectos
    - Departamento de Fraccionamientos
    - Departamento de Códigos y Nomenclatura
- Dirección de Servicios Públicos Municipales
  - Departamento de Equipamiento y Mantenimiento
  - Departamento de Sancamiento Ambiental y Emergencias Urbanas
  - Departamento de Agua y Alcantarillado
  - Departamento de Alumbrado Público
- Dirección de Ecología, Parques y Jardines
  - Centro Municipal de la Cultura
  - Departamento de Participación Ciudadana
  - Departamento de Aseo Público
  - Departamento de Promoción Deportiva
  - Departamento de Bomberos
  - Departamento de Desarrollo Agropecuario
- Dirección de Servicios Médicos Municipales
- Dirección de Seguridad Pública
- Administración General de Cementerios
- Administración General de Mercados
- Administración General de los Rastros Municipales

Desde luego, una estructura de la administración centralizada semejante o parecida a la del municipio de Zapopan, Jalisco, sólo se da en los municipios importantes del país, mas no en la mayoría de los casi 2 400 existentes en la República, en muchos de los cuales ni siquiera existen reglamentos.