

Organización Administrativa

CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN, Y DESCONCENTRACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

El concepto de la Administración Pública se encuentra contenido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública, mismos que se transcriben a continuación:

Las formas de Organización son:

- Centralizada.
- Paraestatal.
- Descentralizada.

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.

Organización Administrativa

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

ARTÍCULO 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación Estatal, las Instituciones Nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Organización Administrativa

Diferencia entre Órgano del Estado y Órgano de la Administración Pública:

| ÓRGANO DEL ESTADO | ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA |
|---|---|
| Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado. | Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa del Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste. Puede considerarse unidad administrativa un sector o sección del mismo. |

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Administración Pública es la principal actividad que corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo para la prestación de los servicios públicos.

El Poder Ejecutivo, queda depositado como hemos mencionado, generalmente en una persona. Aun cuando debemos advertir que no siempre se ha dado el caso de que los Estados dispongan de un Poder Ejecutivo unipersonal.

Organización Administrativa

Dada la dificultad que resulta de coordinar a los órganos colegiados, generalmente en los Estados de la contemporaneidad se ha decidido por disponer como titular del Poder Ejecutivo a una persona física; de tal manera que el titular de la administración es un ente unilateral.

En nuestro país, en el ámbito federal existe, de conformidad a lo que previene el artículo 80 de la Constitución, un Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, mismo que se deposita en un sólo individuo al que se le denomina como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la República, para auxiliarse en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta.

Como ya vimos, el artículo 90 de la Carta Magna dispone que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso. En esa Ley Orgánica se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y define las bases generales de la creación de las entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Así pues, en el sistema jurídico positivo mexicano, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la obra legislativa que consagra las bases para la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

Organización Administrativa

Sin embargo, la doctrina reconoce que las dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación del servicio público se organizan de cuatro formas diversas: la centralización, la desconcentración, la descentralización y las empresas de participación estatal, y hasta hace poco aún se contaban los departamentos administrativos.

LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. La principal cualidad de la centralización administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

En la cúspide de la administración pública centralizada se encuentra el Presidente de la República y subordinados a él se localizan todos aquellos órganos públicos inferiores.

Las órdenes y la toma de decisiones de la administración pública centralizada descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, de tal manera que todas las entidades administrativas guardan un orden y obedecen a los imperativos que emite la cúspide de la organización central.

Organización Administrativa

Todo ente inferior se encuentra supeditado al superior y cada órgano administrativo tiene su propia competencia. La competencia administrativa es al órgano administrativo lo mismo que la capacidad es a las personas físicas y jurídicas del derecho civil. Sin embargo, mientras la capacidad jurídica es una cualidad intrínseca de las personas y que sólo termina con la muerte, la competencia administrativa no es una prerrogativa natural y propia de la autoridad administrativa.

La competencia consiste en una serie de facultades y obligaciones jurídicas que la legislación atribuye a los órganos de la administración para que hagan, no hagan o se abstengan. La competencia determinada por la ley fija las circunstancias en las que el órgano tiene la obligación de actuar o abstenerse en cierta materia o área de la administración, así como determina el grado de actuación y la superficie territorial en la que habrá de circunscribirse la actuación del órgano.

La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es regla, puesto que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba; y en el Derecho Público, la competencia es la excepción, ya que esta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.

Las entidades que forman parte de la Administración Pública Central o Centralizada reciben la denominación de órganos administrativos. Los órganos administrativos que forman parte de la Administración Pública Federal son las Secretarías de Estado; los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

Organización Administrativa

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone, en su artículo 27, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo cuenta con las siguientes dependencias Administrativas:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Seguridad Pública.
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
9. Secretaría de Energía.
10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.
18. Secretaría de Turismo.
19. Consejería del Ejecutivo Federal.

CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA.

El esquema de la centralización administrativa descansa en una organización jerárquica estructurada piramidalmente, contando el que se encuentra en la cima de la propia pirámide con ciertas facultades que a continuación presentamos:

Organización Administrativa

PODER DE NOMBRAMIENTO

- Es la facultad atribuida al titular de la administración pública para designar discrecionalmente a sus colaboradoras; en México el Presidente tiene la facultad de nombrar a los titulares de las Secretarías de Estado.

PODER DE REMOCIÓN

- Es la facultad del titular de la Administración Pública Federal que consiste en cesar a sus colaboradoras libremente, si él así lo considera necesario.

PODER DE MANDO

- Consiste en la facultad de los órganos superiores para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, a través de oficios, circulares, acuerdos, etc. Este poder se ejerce a fin de fijar los lineamientos que se deben seguir para el ejercicio de las atribuciones. Se obedece este poder si se refiere a la materia, se cita este de la facultad de su competencia y dentro de la esfera de su servicio, en los empleados de base. Si no se obedece la orden, se da lugar a la terminación del nombramiento, es decir, el cese de funciones.

PODER DE DECISIÓN

- 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. Decisión significa ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo o negativo o de abstención.

PODER DE VIGILANCIA

- Facultad que tiene el superior jerárquico para fiscalizar la actuación de los inferiores supervisión con el fin de garantizar la debida realización de la función administrativa, así como la recta conducta de los servidores públicos a todos los niveles.

PODER DISCIPLINARIO

- Este poder se apoya en los poderes de vigilancia y de revisión; siendo la facultad conferida al titular de administración pública de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebidamente en perjuicio de la administración pública o de los particulares o de ambos. Las sanciones son diversas y van desde una simple amonestación verbal, hasta el cese del inferior.

PODER DE REVISIÓN

- La facultad que tiene el titular de la administración pública 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 solo revisar el acto o la resolución del mismo, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, complementar al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA

- Es la facultad otorgada al titular de la administración pública para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretende atenderlo.

Organización Administrativa

LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

Los organismos descentralizados se encuentran regulados tanto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. De conformidad al tercer párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica en cita que son organismos descentralizados las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros Y Fianzas y los Fideicomisos, Las Entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción son los organismos desconcentrados que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El objeto que puede ocupar a un organismo descentralizado es aquel que de origen corresponde realizar al Estado; la Ley de las Entidades Paraestatales reconoce tres posibles objetos que pueden tener las personas jurídicas que se constituyan como organismos descentralizados; entre los que se encuentran la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o en su caso, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La descentralización administrativa se desprende necesariamente de la centralización administrativa, ya que esta última confía la realización de algunas

Organización Administrativa

actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación de cierta subordinación, más no una relación de jerarquía.

Esta descentralización, bien puede ser política o administrativa; en el primer caso, se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo y en el segundo, implica una independencia de los poderes estatales frente al poder federal. Además, de que la descentralización es creada por el poder central, en la descentralización federal de los estados miembros que son los que crean al Estado federal, participando en la formación de la voluntad de este, su competencia no es derivada como en el caso de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades son atribuidas expresamente al Estado federal, teniéndose reservadas a los Estados miembros.

Para la realización de su objeto, el organismo descentralizado cuenta tanto con autonomía técnica como con autonomía patrimonial para tomar las decisiones perentorias. Los organismos descentralizados tienen un régimen jurídico especial, es decir, el Congreso de la Unión crea una norma o serie de normas aplicables de manera exclusiva a dichos entes, estas leyes le otorgan personalidad jurídica y en consecuencia se vuelve responsable de las decisiones que asuma para la realización de su objeto. No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Entre los organismos descentralizados podemos mencionar a la Compañía Federal de Electricidad, a Petróleos Mexicanos; a la Universidad Nacional Autónoma de México; al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Banco de México.

Organización Administrativa

MODALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Descentralización por colaboración.

- Es aquella modalidad de la descentralización que atribuye los servicios públicos a los particulares, servicios que pueden prestarse por medio de la administración pública, pero debido a la escasez de recursos que tiene la administración, no puede prestar dichos servicios públicos, viéndose obligada a concesionar el servicio a los particulares. En nuestro régimen jurídico, la concesión, es la transferencia de facultades que están asignadas a una persona para cederlas a favor de otra de manera temporal, lo que significa que la concesión no puede ser perpetua, porque ya no sería una concesión sino una cesión definitiva.

Descentralización por región.

- Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones tecnocráticas y, además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismos descentralizados, por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el caso del municipio.

Descentralización por servicio.

- Esta descentralización, va a estar destinada a satisfacer una necesidad de carácter general con sujeción a un régimen que rebasa la obra del derecho; la administración por medio de la concesión que confiere al concesionario la facultad de brindar un servicio público, va a estar sometida a la vigilancia de la administración que la concede.

Organización Administrativa

CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Son organismos y no órganos, porque tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, gozan de cierta autonomía, no estando sujetos a la jerarquía del poder de la administración centralizada, tienen normatividad específica, reciben una partida presupuestal con la que puede decidir su uso y destine.

LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL.

Está integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado, sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla, y dividida en sectores para tal efecto.

Referencia

- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos (2014) Recuperada El 28 De Septiembre 2014 A Partir Del: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Fraga G, (1975) Derecho Administrativo, 16a edición. Editorial Porrúa, S.A., México.
- Serra A.,(1981) Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México,
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2014) Recuperado el 28 de Septiembre 2014 a partir de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- La Administración Pública (S.F) Recuperado el 29 de Septiembre 2014 a partir de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf>