

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mónica Alejandra HERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
María Elena LEAL GUTIÉRREZ

SUMARIO: I. *La administración pública*. II. *Fundamento constitucional*. III. *Formas de organización administrativa*.

### I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública forma parte del Poder Ejecutivo; es regulada por el Derecho administrativo tanto en su organización como en su actividad. El verbo español administrar proviene del latín *ad*, traducible como hacia, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (*mano*) y *trahere* (traer); por tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. Administración, según la Real Academia de la Lengua Española, es tanto *el efecto como la acción de administrar*, porque puede entenderse, en su modalidad estática, como el efecto de administrar que configura un órgano u ordenamiento cuya finalidad estriba en lograr un propósito u objetivo; en tanto que, en su versión dinámica, como función, es la acción de administrar. Es menester no hacer una equivalencia en extensión de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, debido a la mayor extensión del primero respecto al segundo.

El ex presidente de los Estados Unidos de América Thomas Woodrow Wilson, encuadra a la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar que: “La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el Poder Ejecutivo el que actúa, es el aspecto más visible [...] del gobierno y es, desde luego tan vieja como el gobierno mismo”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Wilson Woodrow, Thomas, “*The Study of Administration*”, en Dwight Waldo (comp), *Administración pública. La función adminis-*

Es preciso señalar que aunque la estructura y la actividad de la administración pública federal se ubican en el ámbito del Poder Ejecutivo, ello no impide que también esté presente en menor cuantía en los órganos Legislativo y Judicial, lo mismo que en órganos constitucionales autónomos, como lo acredita la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados, así como la Secretaría General de Servicios Administrativos del Senado de la República, y del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial. Por nuestra parte, nosotros definimos a la administración pública como *una actividad concreta y continuada a la organización administrativa del Estado con el fin de satisfacer a los intereses de forma directa e inmediata.*

## II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento jurídico de la administración pública federal se encuentra en el artículo 90 de nuestra Constitución Federal, mismo que establece: *la administración pública federal es centralizada y paraestatal.* De manera más detallada encontramos en el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su estructura e integración. Precisamente la Constitución general de la República y la Ley Orgánica en comentario –respectivamente– señalan:

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

Artículo 10.- La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y

---

*trativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México. Trillas, 1967, p. 85.*

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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.

### III. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Para desarrollar el análisis de las diversas formas de organización administrativa, es necesario aludir a su concepto, que puede ser entendida como un *fenómeno a través del cual se estructura la administración pública, para que se ejecute de manera eficaz la actividad administrativa del Estado*; nótese que la existencia de una organización administrativa, resulta indispensable y de gran importancia, pues ante la ausencia de ésta, resultaría imposible alcanzar los fines de eficiencia de la administración pública. Esta organización administrativa se presenta en diversas formas destacando, la concentración, la desconcentración, la descentralización y la centralización administrativas;<sup>2</sup>

#### 1. *La concentración administrativa*

El vocablo concentrar significa reunir en un centro lo que está disperso o separado, así, la concentración administrativa aglutina en un área geográfica la actividad gestora de la administración pública, reuniendo en los órganos superiores facultades decisorias que se encuentran reunidas en la administración central, es decir, el poder recae en un solo órgano, el superior, y todos los subordinado sin importar jerarquías tienen el deber de obedecer todas las instrucciones emanadas de ese órgano central.

---

<sup>2</sup> Véase. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 2ª edición, México, Porrúa, 2008, p. 281.

## 2. La desconcentración administrativa

La desconcentración administrativa esparce el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, que asigna a órganos inferiores de la misma, lo que implica una transferencia interorgánica de un órgano superior a otro inferior. El órgano superior realiza esta acción con el afán de repartir las múltiples labores de su competencia, permitiéndole a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente, en beneficio de los administrados. El profesor Acosta Romero Miguel nos dice que: "La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en vez del cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía".<sup>3</sup>

En palabras del doctor Fernández Ruiz: "[...] no falta quienes, como el respetado *autor francés Marcel Walline*, afirmen que la desconcentración administrativa no es otra cosa que una pseudo-administración". El mismo jurista mexicano nos dice:

La desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder de un órgano superior a uno inferior; ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se manifieste en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfiere al órgano desconcentrado.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1975, p. 176.

<sup>4</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 2, pp. 434 - 435.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### A. *Características del órgano desconcentrado*

El órgano desconcentrado se inserta en la administración pública centralizada, formando parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado, de la que depende jerárquicamente, carece de personalidad jurídica, tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados, tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio en la prestación de algún servicio público específico y es creado mediante ley del Congreso o por acto del Poder Ejecutivo, recibiendo una partida presupuestal.

### 3. *La descentralización administrativa*

El vocablo descentralización según la Real Academia Española significa *tanto la acción como el efecto de descentralizar* para transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el órgano supremo del Estado, es decir, la administración pública federal centralizada. La descentralización administrativa se desprende necesariamente de la centralización administrativa, ya que ésta última confía la realización de algunas 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 éste, 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.

A. *Modalidades de la descentralización*

a. Descentralización por colaboración

La descentralización por colaboración es aquélla 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.

b. 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 democráticas 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 aquéllos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el caso del municipio.

c. 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 —precisamente— al concesionario la facultad de brindar un servicio público, va a estar sometida a la vigilancia de la administración que la concede.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### A. *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 destino.

### 2. *La centralización administrativa*

La centralización administrativa es una forma de organización administrativa que se caracteriza por el establecimiento de una estructura jerárquica, en virtud de la cual los órganos inferiores se encuentran subordinados a los órganos superiores, y estos a su vez se subordinan a los de mayor jerarquía y así sucesivamente hasta llegar a la cúspide en donde se encuentra el titular del Ejecutivo federal;<sup>5</sup> esta centralización puede ser política o administrativa, al respecto dice el maestro Olivera Toro que: "La centralización administrativa es el conjunto de órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados, tanto en estructura como en acción; ello se logra vinculando entre sí diversas formas o maneras".<sup>6</sup>

Profundizando más en el contenido del concepto de centralización administrativa, encontramos al respecto que el doctor Serra Rojas dice que:

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o de autoridad central superior que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo federal en particular al presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la cola-

---

<sup>5</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.* nota 2.

<sup>6</sup> Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5a edición, México, Porrúa, 1988, p. 285.

boración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios.<sup>7</sup>

Al decir *centralizar* enunciamos, la reunión de las decisiones de las actividades del Estado en la administración pública. En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, estableciendo una jerarquía donde el poder central tiene la facultad de control y vigilancia sobre los funcionarios y empleados, los cuales al encontrarse subordinados tienen la obligación de atender a las disposiciones de los órganos superiores, lo que da lugar a que se mantenga una unidad<sup>8</sup> administrativa. El titular del órgano ubicado en la cúspide de la administración pública, es decir, el presidente de la República está dotado de poder sobre sus colaboradores y subordinados, con el fin de lograr una administración eficiente.

El titular de la administración pública federal centralizada es la máxima autoridad, y 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.

#### A. *Características de la centralización administrativa*

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:

##### a. Poder de nombramiento

Es la facultad atribuida al titular de la administración pública para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en

---

<sup>7</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 15a. edición. ed., México, Porrúa, 1992, t. I. p. 510.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 512.



## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

México, el presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los relativos del artículo 89 constitucional de la Federación; para esta materia importan los que se refieren a la fracción II de este artículo, específicamente a los titulares de las secretarías de Estado.

### *b.* Poder de remoción

El poder de nombramiento se ve reforzado por el poder de remoción que es la facultad del titular de la administración pública federal, que consiste en cesar a sus colaboradores libremente, si él así lo considera necesario.

### *c.* Poder de mando

Es la facultad del titular de la administración pública de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones expresas o tácitas; este poder que tiene el presidente de la República es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado, y a sus límites establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, así como sus facultades y amplitudes o poder del superior del ámbito y materia de su competencia.

### *d.* Poder de decisión

El poder de decisión es el de mayor amplitud debido a que puede optar el titular de la administración pública entre varias alternativas de resolución, adaptando la que a su juicio sea más conveniente, la que habrá de ser acatada por el subordinado, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.

### *e.* Poder de vigilancia

Por medio de este poder el titular de la administración pública tiene la facultad de conocer a detalle los actos realizados por los inferiores, lo cual permite detectar cuando están faltando a sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades

administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento.

*f.* Poder disciplinario

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

*g.* Poder de revisión

El poder de revisión es 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 sólo 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.

*h.* 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. 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 secretaria de Estado o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República resol-

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

verá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo”.

### B. *La Presidencia de la República*

En la cúspide de la administración pública federal centralizada se encuentra la Presidencia de la República que comprende entes administrativos desprendidos directamente del órgano Ejecutivo, motivo por el cual la estructura de la Presidencia tiende a ser modificada, sexenio tras sexenio a criterio del titular del Ejecutivo federal.<sup>9</sup> Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 80 de la Constitución federal, al disponer que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo quien será denominado: “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

### C. *La secretaría de Estado*

La secretaría de Estado constituye un ente administrativo de gran importancia, pertenece a la administración pública centralizada al igual que la Presidencia de la República, su fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 90, para colaborar con el Ejecutivo federal en el ejercicio de sus funciones administrativas. En razón de que la secretaría de Estado es considerada como el ente más importante del Ejecutivo federal, su creación, modificación y fusión o extinción debe efectuarse a través de una ley expedida por el Congreso de la Unión a petición del titular de la administración pública federal centralizada. La estructura de la secretaría de Estado se encuentra determinada en el artículo 14 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece lo siguiente:

Artículo 14.- 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 y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. En los juicios de amparo, el presidente de

---

<sup>9</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 2, p. 287.

la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde 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.

Los requisitos establecidos en el artículo 91 constitucional de nuestro país para poder ser titular de la secretaría de Estado, únicamente se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos, y tener 30 años cumplidos.

#### D. *La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es una dependencia de la administración pública centralizada, que tiene por objetivo brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al titular del Ejecutivo federal; puede también participar en la redacción, suscripción y trámite de instrumentos legales y representar al presidente de la República en los términos establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El titular de dicha Consejería será nombrado y removido de manera libre por el presidente de la República y debe reunir los mismos requisitos requeridos para ser procurador General de la República, y estos son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con una antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. Sobre la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal resulta importante citar en los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I.- Dar apoyo técnico jurídico al presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

II.- Someter a consideración y, en su caso, [a] firma del presidente de la República en todos los proyectos de iniciativas

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

III.- Dar opinión al presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, [a] firma del presidente de la República;

V.- Prestar asesoría jurídica cuando el presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la administración pública federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

VI.- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal que apruebe el presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;

VII.- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la administración pública federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El consejero jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

VIII.- Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

IX.- Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

X.- Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo federal intervenga con cualquier carác-

ter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y

XI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 43 bis.- Las dependencias de la administración pública federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes [Asamblea Legislativa] del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y en unificar otros de notoria urgencia a juicio del presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al titular del Poder Ejecutivo federal por conducto de la Consejería Jurídica.

Las demás dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1975.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 2a. ed., México, Porrúa, 2008.

OLIVERA Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5a ed., México, Porrúa, 1988.

SERRA Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. 15a. edición. México, Porrúa, t. 1, 1992.

WILSON Woodrow, Thomas, "*The study of administration*", en Dwight Waldo (comp). *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967.