

## Las formas de organización administrativa en México. Una visión desde el ámbito constitucional

### Forms of administrative organization in Mexico. A vision from the constitutional area

Guadalupe JUÁREZ QUEZADA\*

**RESUMEN:** La Administración Pública Federal es piedra angular de cualquier gobierno, indispensable para el cumplimiento de metas y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo de cada uno de los presidentes de la República, por lo tanto, la Administración Pública debe satisfacer las necesidades de interés público, a través de la manifestación del poder del Estado. Actualmente su división la establece el artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria, quedando dividida en centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa.

**PALABRAS CLAVE:** Administración Pública; Gobierno; Poder; Formas de Organización Administrativa.

**ABSTRACT:** The Federal Public Administration is the cornerstone of any government and is essential for the fulfillment of the goals and objectives established in the National Development Plan of each of the Presidents of the Republic. Therefore, the Public Administration must satisfy the needs of the public interest, through the manifestation of the power of the State.

---

\* Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <gjuarezq@derecho.unam.mx>.

Currently, its division is established by Article 90 of the Constitution and its regulatory law, being divided into centralization, decentralization and administrative decentralization.

KEYWORDS: Public Administration; Government; Power; Forms of Administrative Organization.

## I. INTRODUCCIÓN

A manera de un sencillo homenaje se escriben estas líneas dedicadas al gran jurista mexicano Don Sergio García Ramírez, quien en su trabajo dedicado a la autonomía universitaria, toca el tema de la descentralización: “La descentralización, oriunda del Estado moderno, dotado con crecientes funciones y responsabilidades, vio el nacimiento y la multiplicación de un gran conjunto de entidades”.<sup>1</sup> El destacado jurista en este trabajo defiende la autonomía de la Universidad Nacional desde el año 2005, u hasta sus últimos días de trabajo defendió en diversos discursos dicha autonomía.

Dados los cambios establecidos en la Administración Pública Federal, el presente trabajo de investigación está encaminado a vislumbrar el papel de la organización administrativa para la satisfacción de las necesidades de la sociedad, además de salvaguardar las finanzas del Estado apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honradez, lealtad e imparcialidad.

Por lo anterior, buscaremos realizar una reflexión acerca de la dicotomía entre el poder público y el poder privado como resultado de esta transformación en el país, para que, al final se pueda aplicar la postura de Martha Laura Bolívar sobre el nuevo planteamiento sobre el sistema jurídico mexicano.

Al principio es indispensable destacar a un ente involucrado en las cuestiones del derecho público: la iniciativa privada. El proceso que da la posibilidad de incluirla a la administración pública es complejo, porque implica una serie de transformaciones que tienen lugar en un marco jurídico que históricamente ha tenido muchos cambios. Es importante definir el concepto de Estado y en consecuencia el de gobierno. El gobierno mexicano ha sido ca-

---

<sup>1</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Autonomía Universitaria”, consultado en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1672/7.pdf>>.

racterizado por tener diferentes personajes y diferentes etapas que resultará importante reflexionar y mencionar.

Del análisis de la descentralización y la desconcentración administrativa se desprende la pregunta: ¿El poder Ejecutivo tiene la necesidad de tener órganos administrativos que le ayuden a establecer orden?

## II. EL ESTADO, ELEMENTOS Y ALGUNAS DEFINICIONES

El Estado se encuentra “representado por un *gobierno* de amplio criterio, promotor de la cohesión y solidaridad social, [metas que no debe perder] al tomar decisiones en representación de un país.”<sup>2</sup>

En una segunda aproximación dice que se encuentra conformado por tres elementos:

- 1) El “*gobierno*”, investido de *autoridad* y medios para imponerla;
- 2) en una interrelación racional y equilibrada con la “*sociedad*”;
- 3) en un “territorio” determinado. Por otra parte, el *Estado* debe ser capaz de establecer una interdependencia pacífica y constructiva con otros Estados de manera bilateral, multilateral, regional o global.<sup>3</sup>

El Estado surge, conceptualmente hablando, como una justificación en el desarrollo de la civilización humana, debido a la concentración de poder en un grupo organizado que se apoya en instituciones, fundamentalmente en la religión y en la costumbre como elementos cohesionadores, y a partir de esa posición tienen

---

<sup>2</sup> Administración pública: una visión de Estado, acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 3. Consultado en: <[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)>.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 8.

la posibilidad de imponer su voluntad sobre un grupo humano asentado en un territorio determinado.

Desde ese inicio autoritario a la fecha, existe una evolución notable: hemos pasado por formas de organización del poder que tienden hacia la horizontalidad y la inclusión. De tal forma que la idea del Estado ha ido cambiando.

En este momento de la historia, aparentemente el Estado de bienestar social en el contexto de un capitalismo “salvaje” tal y como lo menciona José Castelazo, es importante repensar la idea de la administración pública a partir del reconocimiento de las características que tiene el Estado. En tal contexto, el propósito debe ser, partir de una definición, mirar los objetivos del Estado y revisar lo que se ha hecho de la administración pública.

La idea del Estado puede ser simple o compleja, la primera aproximación que nos da Castelazo es interesante, señala que el Estado se encuentra “representado por un *gobierno* de amplio criterio, promotor de la cohesión y solidaridad social, [metas que no debe perder] al tomar decisiones en representación de un país.”<sup>4</sup>

Su idea está centrada fundamentalmente en uno de los elementos reconocidos por la teoría del Estado: el gobierno y las funciones que cumple, el segundo elemento, el pueblo, la población o la sociedad, está representado implícitamente, dado que el gobierno promueve metas a favor de alguien, no opera, o no debe hacerlo, a favor de sí mismo.

En la segunda aproximación, ya contempla los tres elementos que tradicionalmente le atribuye la teoría del Estado: Poder, territorio y población.

Y como tercer punto, podría citarse la idea de Rodrigo Borja: “El Estado, es toda organización social capaz de establecer un gobierno legal y legítimo para una población en un territorio cuya soberanía esté reconocida por el Derecho Internacional”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 8 (nota 12).

Comprende su idea en un entorno internacional, casi previo al reconocimiento de la etapa de globalización que estamos viviendo: es importante que la organización social encabezada por un gobierno se encuentre reconocida por el derecho internacional, esto es, por el concierto, más o menos organizado, de las naciones que conforman este planeta.

Frente a este gobierno opera la sociedad, la cual, de acuerdo con Castelazo se ha ido organizando, para defender sus intereses (en ocasiones frente a los abusos de algunos gobiernos) o para desarrollar las actividades que no puede llevar a cabo el gobierno y satisfacer así algunas de sus necesidades.

A la par se ha ido desarrollando la administración pública, primero separándose del titular del poder, como una instancia e institución vinculada a él, pero sometido, igual que él, a los límites que impone el derecho y tratando de vincularse, en ocasiones en razón de la presión internacional, a la democracia.

Se pasó de un Estado gendarme a uno de bienestar social, que, si bien asumió mayores funciones, no pudo cumplirlas totalmente debido a la burocratización. Luego, frente al resurgimiento del capitalismo “salvaje”, el Estado se achicó al punto de querer que la administración de la cosa pública asumiera los criterios de la administración privada.

Así, podemos afirmar que hubo un momento en que la administración pública se pensó en términos de administración privada, orientada a la eficiencia y eficacia, pero enfocada en acciones redituables, esto es, evitar el déficit derivado de sostener programas que no generan ganancia monetaria (aunque sean fundamentales para la viabilidad de la sociedad).

El enfoque o visión de Estado en la Administración Pública recupera, la dirección de una administración que se empeña en cumplir determinado fin: mantener la estabilidad, la paz y el desarrollo sustentable, los tres al mismo tiempo, la carencia de cualquiera de ellos pone en riesgo la permanencia de la nación.

Nos restaría formular una pregunta: ¿por qué es importante incorporar una visión de Estado en la Administración Pública?

Para conformar un nuevo paradigma que escape de los modelos previos: el Estado de bienestar social que derivó en un burocratismo que impidió la realización de los fines del propio Estado, y el modelo que imita el camino de la administración privada, donde las acciones están encaminadas, aparentemente para satisfacer al cliente, y por ende ven en el Estado una empresa, pero que omiten la idea de que los negocios pretenden el máximo beneficio. La administración pública, por ello, no puede asumir las características de una empresa, debe tener presentes sus objetivos públicos: “coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad, la paz social y el desarrollo sustentable”<sup>6</sup>

En el siguiente apartado, analizaré los retos que el poder enfrenta al incluir en la administración pública la iniciativa privada.

### III. LA INCLUSIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN EL DERECHO PÚBLICO

La inclusión de la iniciativa privada en las actividades tradicionalmente reservadas a la administración pública es una tendencia propia de la época posmoderna, posterior a la declinación de los socialismos reales y a su colapso. Aunque se anticipaba esa tendencia desde principios de los años 80 de la década pasada.

Todavía, durante la primera década del presente milenio se observa como una tendencia acentuada la incorporación de la iniciativa a tareas antes reservadas solamente a la administración pública, si eso es una tendencia ¿cuáles son los retos que tiene su incorporación en nuestro sistema jurídico-político? Esta es una reflexión en torno de ellos, consideraré, por razones de espacio solamente tres retos:

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 15.

A) EL PRIMERO RETO RELACIONADO CON LA CULTURA PATRIMONIALISTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CORTE POPULAR O DEMAGÓGICO.

Nuestro sistema político hasta antes de la alternancia: PAN (2000-2012) y MORENA (2018-presente) era un régimen profundamente autoritario, con un presidencialismo fuerte, en ocasiones colindante con el modelo de dominación carismático (el caso de Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán, Adolfo López Mateos, Luis Echeverría y José López Portillo) y en otros simplemente autoritario (Plutarco Elías Calles, Díaz Ordaz y Carlos Salinas de Gortari) y en ocasiones muy desdibujado (Miguel de la Madrid y Ernesto Zedillo). Pero en la mayoría de los casos vinculado con un discurso eminentemente nacionalista y soberanista (excepto de Miguel de la Madrid a Zedillo). Sin embargo, la soberanía se confundía con un voluntarismo individualista que derivó en caprichos muy costosos, el más ilustrativo fue la nacionalización bancaria de López Portillo y los actos de corrupción que caracterizaron a muchos de los regímenes derivados de la revolución.

B) EL SEGUNDO RETO ESTÁ RELACIONADO CON UNA CULTURA PATRIMONIALISTA “INVERSA”.

Por decirlo de algún modo, pero que deriva en desprender al Estado de su patrimonio y otorgárselo vía ventas a precios irrisorios a connotados empresarios, en muchas ocasiones amigos de los gobernantes en turno. Esto lo señala más elegantemente Tilman Evers como la “privatización de lo público”<sup>7</sup> y lo ve como uno de los efectos negativos de la época contemporánea y especialmente grave en las sociedades de capitalismo dependiente o de la periferia capitalista.

---

<sup>7</sup> Evers, Tilman, *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México, 1981, pp 9 y ss.

En esa privatización de lo público quien no gana es justamente la sociedad o el pueblo llano.

Son dos inercias culturales desarrolladas en el pasado reciente de nuestra historia, a partir del triunfo y consolidación de la revolución a partir de 1920.

¿Cómo luchar contra las inercias antes señaladas que implican extremos que son igual de perniciosos dado que uno favorece a un grupo de servidores públicos que asumen que los bienes públicos se pueden usar para su beneficio directo y el otro extremo implica que usan los recursos para beneficiar a un grupo concreto de la sociedad y a ellos de manera indirecta?

### C) EL TERCER RETO DERIVA DE CIERTAS IMPRECISIONES CONCEPTUALES QUE SE DIFUNDEN EN EL DISCURSO POLÍTICO

Aclara José Luis Carro cuando menciona:

la profunda recomposición que en nuestros días se ha producido en las relaciones sociedad-Estado, ya muy lejanas de un esquema de separación, propio de un Derecho público basado en la protección del individuo frente a la intervención estatal. Nueva recomposición que ha llegado a afectar también al esquema de integración que había supuesto el actual Estado social y que, en los últimos años, se ha venido traduciendo en un significativo fortalecimiento de la sociedad (ahora identificada, esencialmente, con el mercado) frente al Estado...<sup>8</sup> y que deriva en “procesos de liberalización y privatización, [que implican... ] la transferencia a aquella de funciones que hasta ahora le eran propias, de medios y técnicas de intervención directa y ha debido concentrarse, mediante la utilización de sus poderes de regulación y vigilancia, en la garantía de la realización de los intereses generales allí

---

<sup>8</sup> Texto guía, Materia: *Marco jurídico de la Administración pública*, INAP, México, s.f., p.60.

donde estos pudiesen verse afectados en el desarrollo de dichos procesos.<sup>9</sup>

Esto es, frente a un discurso del derecho neoliberal que exige, cada vez que hay elecciones, que se oriente el perfil del Estado mexicano bajo la idea de que “estatización es corrupción” y que confunde a la sociedad (electora) al establecer una dualidad entre Estado (gobierno) versus sociedad (donde caben los ciudadanos comunes y los empresarios), vale advertir de lo falaz del argumento, dado que adelgazar al Estado o restringir su actividad en el ámbito económico no implica automáticamente ni mayor libertad ni un sistema económico-social más justo.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LA ÉPOCA DEL HUMANISMO MEXICANO

En palabras de Idalberto Chiavenato, la administración es la “conducción racional de las actividades de una organización, con ánimo de lucro o sin éste.”<sup>10</sup>; por su parte, para James Stoner, D Gilbert y Edward Freeman, “es el proceso de planear, organizar, liderar y controlar el trabajo de los integrantes de una empresa u organización, y de utilizar la totalidad de los recursos organizacionales para alcanzar las metas establecidas.”<sup>11</sup>

Henry Fayol, quien es considerado padre de la Administración clásica, ha considerado importante mencionar la existencia de nueve características de la materia, esto derivado de la actividad que desarrolla la persona jurídica o moral de que se trate, para

---

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

<sup>10</sup> CHIAVENATO, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, 7ª edición, México, McGraw-Hill, 2006, p. 2.

<sup>11</sup> STONER James, D. GILBERT y Freeman EDWARD, *Administración*, 6ª ed., México, Pearson education, 1996, p. 7.

una mayor comprensión se dan algunos puntos, a fin de encaminar el cambio al ámbito público.

CARACTERÍSTICAS	
Universalidad	Es aplicable a cualquier organización, llámese público o privado.
Especificidad	Cualquier acto emitido por autoridad pública o privada, va dirigido a cubrir necesidades.
Unidad temporal	Se presenta mediante el proceso administrativo: planeación, organización, dirección y control.
Unidad jerárquica	Siempre se responde a una persona que es el superior jerárquico inmediato.
Instrumental	Se considera la administración como parte de un instrumento para llegar a una meta o a un fin.
Flexible	Se adapta a las necesidades particulares del organismo público o privado.
Intangible	Se manifiesta mediante los resultados obtenidos de la organización.
Vinculante	Se considera que cada miembro de la organización tenga algún rol sobre el cumplimiento de metas y objetivos.
Diversa	Todas las personas cumplen un fin o meta dentro de la organización, lo que permite realizar actividades de manera eficientes y eficaz.

Fuente: Elaboración propia.

Por todo lo anterior, y conforme a esta teoría clásica de la Administración, el gobierno en acción decidió implementar diversas actividades que se realizaban en el ámbito privado al público, lo cual permitió que las tareas que se desempeñan día con día tengan una alta especialización y con ello, el cumplimiento cabal de todas sus metas y objetivos.

De conformidad con el artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida en Congreso de la Unión que distribuirá los negocios de carácter administrativo a fin de satisfacer las

necesidades de la sociedad establecidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo planteado por el presidente de la República.

Con la reforma constitucional al artículo 90 de la CPEUM, publicada en el DOF, el 2 de agosto de 2007, se prevé la creación de la ley reglamentaria conocida como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el principal objetivo de distribuir sus tareas administrativas de manera correcta y pertinente.

En ese orden de ideas, la constitución federal, clasifica a la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal; el primero tendrá un poder concentrado en una persona, a fin de resolver los asuntos de índole administrativo de manera más eficiente y eficaz, sin llevar tanto tiempo en su aplicación. Contrario a la administración pública paraestatal, donde el ejercicio de la función pública de sus organismos contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En este sentido, es necesario señalar algunos puntos de vista a considerar como el concepto de la Administración Pública. Al respecto, el Doctor Jorge Fernández Ruiz, la define como “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”.<sup>12</sup>

Francisco Javier Martínez Castañeda, por su parte, la define como “el conjunto de instituciones públicas del Estado, que en el ejercicio de la función administrativa realizan actividades de interés público para satisfacer las necesidades de la sociedad y ésta puede ser reflejada en la celebración de contratos, administración de bienes y servicios, o en su caso en la emisión de actos administrativos”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 9ª ed., México, Porrúa, 2019, p. 285.

<sup>13</sup> MARTÍNEZ CASTAÑEDA, Francisco Javier, *Derecho Administrativo Disciplinario. Una visión desde la responsabilidad de los servidores públicos en la*

Derivado de lo señalado, consideramos que la Administración Pública es un medio de ayuda al gobierno para cumplir las metas y objetivos, además de ser la puesta en acción de los poderes del Estado.

La administración pública centralizada es considerada como una forma de organización administrativa encaminada a reunir en un punto central el poder público, para la toma de decisiones de manera directa e inmediata por parte del Poder ejecutivo.

La Doctora María Guadalupe Fernández Ruiz, considera a la centralización administrativa como “la forma de organización que estructura de manera jerárquica a las dependencias de la administración pública, bajo la égida de un órgano central, a cuya cúpula atribuye un cúmulo de potestades que aseguran la permanencia de una relación jerárquica de supra subordinación y su consecuente unidad de mando y de actuación”<sup>14</sup>.

Debo señalar que, en la centralización administrativa todo acto emitido por la autoridad deriva del centro, pues el órgano central es quien ejerce la monopolización de la dirección, mando, control, decisión, disciplina y coacción, a fin de resolver problemas que requieren una atención inmediata.

Asimismo, en la centralización administrativa, se encuentran dos principios básicos de la administración pública: la subordinación y la inmediatez; la primera, se encuentra en la relación jerárquica, entre menos personal exista o mayor esté en la cúspide, mayor poder tendrá; la segunda, se presenta en la celeridad de la toma de decisiones, así como de resultados en la emisión de actos.

En el ámbito normativo, el artículo 90 constitucional, obliga a contar con una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el principal objetivo de distribuir los negocios del

---

*Administración Pública Federal Mexicana*, México, UNAM, 2023, pp. 62-63.

<sup>14</sup> Fernández Ruiz, María Guadalupe, *Marco Jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, p. 87.

orden administrativo, de los que estarán a cargo las Secretarías de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 2º, menciona que la administración pública centralizada se compondrá por: las Secretarías de Estado, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, no obstante, deberá sumarse la Oficina de la Presidencia de la República, pues su actividad es sustancial y sumamente importante para el desarrollo de las actividades del presidente de la República, por lo anterior, esta debe ser tratada con total especialidad dadas sus funciones y cumplimiento de necesidades por parte del Estado mexicano.

A manera de síntesis expongo un cuadro descriptivo para explicar los órganos que integran la Administración Pública Centralizada.

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	
Secretarías de Estado	Son órganos políticos administrativos encaminados a prestar servicios y demás actividades encomendadas a sus dependencias para la aplicación exacta de la norma.
Oficina de la Presidencia de la República	La oficina de la presidencia de la República es la dependencia encargada de brindar auxilio a las tareas del Ejecutivo federal y si así lo requieren los gabinetes de los Secretarios de Estado.
Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	Indebidamente son dependencias con personalidad jurídica y patrimonio propio, se puede considerar como dependencias <i>sui generis</i> dada su forma de creación; sus funciones son encaminadas a la supervisión de políticas sectoriales y realizar propuestas sobre aspectos técnicos en materia energética.  Actualmente cuenta con dos órganos reguladores: La Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Es la dependencia encargada de:  I. Dar apoyo técnico jurídico al Ejecutivo federal; II. Someter a consideración y firma del presidente de la República, todos los proyectos de iniciativa de Ley y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras; III. Dar opinión técnica sobre tratados internacionales en los que México busca ser parte; IV. Revisar proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos; V. Asesorar al presidente de la República en cuestión jurídica; VI. Prestar apoyo jurídico a las entidades federativas; y VII. Representar al ejecutivo federal en las acciones y controversias constitucionales, así como en el juicio de amparo.
---	---

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que corresponde a la desconcentración administrativa en este sexenio 2024-2030, parece no tener muchas sorpresas al tener como base descongestionar a los órganos centrales en la realización de sus actividades, a fin de tener mayor control, vigilancia y seguimiento en las funciones que le corresponden por norma a la Secretaría de Estado.

Don Jorge Fernández Ruiz, considera que la desconcentración administrativa consiste en “el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio 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 mantiene en la estructura de la administración centralizada”.<sup>15</sup>

Realizando el análisis de la definición anterior, podemos notar que las actividades que realiza el órgano superior son trasladadas al órgano inferior sin perder el control, no obstante, pierde la tramitación y el ejercicio de los actos administrativos de la materia, tal es el caso de las cuestiones migratorias donde, el Instituto

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 447.

Nacional de Migración será el encargado de otorgar los permisos de ingreso a México, siendo de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, competencia de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, debemos tener en cuenta, que la desconcentración administrativa está encaminada a prestar auxilio en tareas especializadas que la ley reglamentaria del artículo 90, encomienda a las Secretarías de Estado, por tal motivo, la creación del órgano desconcentrado permitirá tener mayor atención en esos asuntos especializados.

En el ámbito jurídico, encontramos un único artículo donde establece la desconcentración administrativa y es el artículo 17 de la LOAPF, que a la cita señala:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Por lo que corresponde a su creación, el órgano centralizado deberá someter a consideración del presidente de la República la creación de este órgano desconcentrado con el principal objetivo de disminuir las tareas encomendadas sin que se desconcentre la planeación ni el control, trasladando únicamente los trámites, la contratación de recursos humanos, la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la decisión en materia de su competencia.

Finalmente, es de señalar que la desconcentración administrativa en esta nueva administración será tormentosa, al existir nuevas Secretarías de Estado y con ello, la posibilidad de crear nuevos órganos administrativos desconcentrados.

Por otra parte, abordaré la descentralización administrativa, entendida como un medio de transferencia de atribuciones, com-

petencias y facultades a un organismo público descentralizado, con el objetivo que de manera autónoma tome decisiones sobre una materia en específico, tal como lo realiza la Lotería Nacional, en materia de sorteos.

Rafael I. Martínez Morales, considera que la descentralización administrativa es “una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”.<sup>16</sup>

Jorge Fernández Ruiz, por su parte, considera que la descentralización administrativa consiste en “transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía”.<sup>17</sup>

De lo anterior considero que, de la descentralización administrativa nace la necesidad de crear organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonios propios, encargados de realizar actividades administrativas en específico para satisfacer las necesidades generales de la población o en su defecto, auxiliar sobre una actividad, tal como sucede en el derecho administrativo sancionador.

En este sentido, el organismo público descentralizado asume la prestación de algún servicio público o actividad económica, cultural, entre otros, con el fin de cumplir un objetivo del Estado, de ello, es que el veracruzano José Roldán Xopa los considera como “entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su regulación general está en la Ley

---

<sup>16</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael Isidoro, *Derecho Administrativo 1er Curso*, 6ª ed., México, Oxford, 2012, p. 101.

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 448.

Federal de Entidades Paraestatales. No obstante, su posible creación por ley provoca que la regulación especial prevalezca”<sup>18</sup>

En el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

De acuerdo con la relación de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 7 de agosto de 2023, contamos con 210 organismos públicos descentralizados, de las cuales deben considerarse como entidad paraestatal las siguientes:

ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA O PARAESTATAL	
Empresas de participación estatal mayoritaria	La organización donde el Estado participa de manera directa con carácter de industrial o comercial, así como realizar actividades de interés público o en áreas prioritarias de desarrollo.
Fideicomisos públicos	Figura donde participa el fideicomitente en la transmisión de la propiedad o la titularidad de sus bienes y derechos a otra llamada fiduciario, para que administre y cumpla el objetivo del contrato que consiste en un fin lícito y determinado, en beneficio del fideicomisario.
Empresas productivas del Estado	Son organismos que no se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dado que se encuentran sujetos a un régimen jurídico especial; su nacimiento ocurrió en el año de 2013 con las reformas en materia energética; son consideradas como empresas productivas del Estado, las siguientes:  I.       Petróleos Mexicanos y la II.      Comisión Federal de Electricidad.

Fuente: Elaboración Propia.

<sup>18</sup> ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2018, p. 251.

Para concluir, la administración pública contemporánea del México actual es considerada como parte de una descentralización del poder, donde se busca fortalecer la alta especialización y con ello, el desahogo de los problemas que se presentan dentro de un mandato de gobierno.

## V. CONCLUSIONES

*Primera.* La administración pública federal se compone de los entes que integran la administración pública federal centralizada, desconcentrada y descentralizada, y cada una tiene la finalidad de satisfacer las necesidades generales de la sociedad, de acuerdo con la materia de que se trate.

*Segunda.* El poder del Estado se encuentra depositado en los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Organismos Constitucionales Autónomos, cada uno de ellos encargados de realizar diversas funciones públicas; no obstante, será la Administración Pública la encargada de realizar las actividades básicas y necesarias para el cumplimiento de cada uno de sus fines.

*Tercera.* La función administrativa es considerada por varios tratadistas como la actividad que no corresponde a la función legislativa ni judicial, no obstante, su desarrollo es trascendental para el cumplimiento de las metas y fines del Estado, y la Administración Pública será responsable de realizar las acciones correspondientes para su satisfacción.

*Cuarta.* Reflexionaré brevemente sobre algunas inercias que son retos a la inclusión de la iniciativa privada en el ámbito de la administración pública.

- a) Como se observa no se dimensionó el aspecto jurídico, porque en apariencia es lo de menos, es decir es el reto menos importante porque bastan con sendas reformas constitucionales y legales para poder ajustar la participación de la iniciativa privada en la administración pública.
- b) El primer reto lo denominé cultura patrimonialista de la administración pública de corte popular o demagógico.
- c) El segundo reto lo enmarqué como cultura patrimonialista “inversa” o de la “privatización de lo público”.
- d) El tercer reto lo describo como la imprecisión de confundir a la sociedad y a los grupos empresariales, cuyos intereses no coinciden e incluso pueden ser opuestos.
- e) Los retos en los casos primero y segundo son de corte cultural, en tanto que el segundo colinda en lo conceptual y en lo ideológico.
- f) El reto es que la inclusión de la IP en actividades de la AP no perviertan el objetivo de prestar el servicio a la sociedad en general y no sólo a un grupo.
- g) Esta es apenas una aproximación al problema, el cual es mucho más complejo.