

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.- UNA PROPUESTA PARA LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

Magistrada María Teresa Olmos Jasso*

Magistrada de la Sala Especializada en Propiedad Intelectual

ABSTRACT: En el presente ensayo me propongo realizar un breve análisis sobre la administración en general, la administración pública y su organización, para poder determinar si éstas pueden compararse, realizando un especial énfasis entre las diferencias que en su caso existan, a efecto de determinar el por qué existe esa percepción de mayor prestigio de la administración privada sobre la administración pública y proponer una alternativa que llegue a cambiar la percepción de los mexicanos acerca de la Administración Pública.

DIFERENCIAS ENTRE ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO.- LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, (CENTRALIZADA, PARAESTATAL, DESCENTRALIZADA) COCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

PRESENTACIÓN

Con frecuencia no encontramos ante un descontento de la población mexicana con la forma en que nuestro gobierno ejecuta su función administrativa, pues es muy común escuchar comentarios acerca de la mala administración de los recursos públicos, ya sea por el mal servicio que se presta en las oficinas de gobierno, o bien por los trámites administrativos tan complejos que se deben realizar para recibir un servicio público; que los trabajadores del gobierno reciben salarios muy cuantiosos en comparación al trabajo que desempeñan e incluso que los impuestos son malgastados por nuestros políticos, por mencionar sólo algunos ejemplos.

*Maestra en Derecho por la UNAM.

Por otro lado, en general se percibe una idea de que las empresas privadas -y *sobretudo las trasnacionales*- realizan una función tan precisa y correcta como la de un reloj, que no malgastan sus recursos, que los servicios que prestan son muy eficientes y que incluso el pagar un servicio a una empresa privada te garantiza una mejor atención.

De ahí que se presentan las siguientes interrogantes: ¿en realidad es mejor la administración privada que la pública?, ¿pueden compararse?, ¿qué es lo que tienen igual y qué diferente? y ¿qué tendría que realizarse para que la población en general deje de percibir esa mala imagen de los servicios públicos?.

En el presente ensayo, me propongo realizar un breve análisis sobre la administración en general, la administración pública y su organización, para poder determinar si éstas pueden compararse realizando un especial énfasis entre las diferencias que en su caso existan, a efecto de determinar el por qué existe esa percepción de mayor prestigio de la administración privada sobre la administración pública y proponer una alternativa que lleve a cambiar la percepción de los mexicanos acerca de la Administración Pública.

DIFERENCIAS ENTRE ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA ADMINISTRACIÓN

La Administración, que también es conocida como administración de empresas es la ciencia social, técnica y arte que se ocupa de la planificación, organización, dirección y control de los recursos (humanos, financieros, materiales, tecnológicos, el conocimiento, etc.) de la organización, con el fin de obtener el máximo beneficio posible; este beneficio puede ser económico o social, dependiendo esto de los fines que persiga la organización.¹

Proviene del latín *ad.* (Dirección, tendencia) y *minister* (subordinación u obediencia), lo que significa cumplimiento de una función bajo el mando de otro. La etimología nos da la idea de que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta.

¹ Véase en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n>, consultado el día 19 de Julio de 2010.

Henry Fayol, citado por Agustín Reyes Ponce en su obra “*Administración de empresas. Teoría y práctica*”, dice que el administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar”.²

Por otro lado, Reinaldo O. Da Silva afirma que la administración es un conjunto de actividades dirigidas a aprovechar los recursos de manera eficiente y eficaz con el propósito de alcanzar uno o varios objetivos o metas de la organización.³

La administración en general concierne a las actividades de los particulares y en todos sus ordenes, es por tanto, muy amplia. Puede ser de tipo internacional, como ciertas sociedades de carácter cultural, político y social o bien de tipo nacional, regional o local. Puede ser bancaria, industrial, comercial, agrícola, etc.

La ciencia administrativa, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal e invariable, como los que constituyen y sostienen a la sociedad, por lo que válidamente podemos afirmar que el primer elemento de la administración es la dependencia social, la cual nace de la sociabilidad natural del hombre y de las necesidades del mismo en sociedad.

En ese sentido, al buscar el hombre satisfacer sus necesidades en la sociedad, lo hace con la mira inmediata de lograr esto a través del mejoramiento de una serie de funciones que él sólo no podría realizar, o bien que lograría más imperfectamente.

De ahí que la administración busca precisamente la obtención de resultados de máxima eficiencia en la coordinación, y sólo a través de ella, se refiere a una mejor eficiencia o aprovechamiento de los recursos materiales, tales como capital, materias primas, máquinas, etc.

La filosofía de la administración se manifiesta de dos maneras: alcanzar objetivos que individualmente son imposibles de obtener, para provecho de todos aquéllos que intervienen en el esfuerzo cooperativo y reducir conflictos.

² REYES PONCE, Agustín. “*Administración de Empresas. Teoría y practica. Primera parte*”. 47ª Reimpresión, Limusa, México. 1999. p. 17.

³ O. DA SILVA, Reinaldo, “*Teorías de la Administración*”. 1º Edición, Thomson Editores., México. 2002. p. 6.

Según Wilburg Jiménez Castro, la Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer y mantener sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.⁴

El citado autor afirma que la administración es uno de los medios más significativos de que disponemos los seres humanos para satisfacer nuestras necesidades, de ahí que se conciba a la administración como instrumento de transformación y por lo tanto, medio de desarrollo integral. Asimismo, la administración, como conjunto de principios, técnicas y prácticas puede aplicarse a una persona física de igual manera.

Las características de la administración son:

1. **Su universalidad.** Ya que el fenómeno administrativo se da dondequiera que existe un organismo social, por que en él tiene que existir coordinación sistemática de medios. La administración se da por lo mismo en el Estado, en el ejército, en la empresa, en una sociedad religiosa, etc. Y los elementos esenciales en todas esas clases de administración serán los mismos, aunque lógicamente existan variantes accidentales.

2. **Su especificidad.** Aunque la administración va siempre acompañada de otros fenómenos de índole administrativa, el fenómeno administrativo es específico y distinto a los que acompaña.

3. **Su unidad temporal.** Aunque se distingan etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, éste es único y por lo mismo, en todo momento de la vida de una empresa se están dando, en mayor o menor grado, todos o la mayor parte de los elementos administrativos, y

4. **Su unidad jerárquica.** Todos cuantos tienen el carácter de jefes de un organismo social, participan, en distintos grados y modalidades de la misma administración.⁵

⁴ Véase en línea: <http://books.google.com.mx/books?id=OPihzVU0oRIC&printsec=frontcover&dq=Evoluci%C3%B3n+del+pensamiento+administrativo+en+la+educaci%C3%B3n+costarricense&hl=es&ei=6jxFTNy5DJ>, consultado el día 20 de julio de 2010.

⁵ REYES PONCE, Agustín, Op. Cit. pp. 27 y 28.

Ahora bien, la administración es necesaria siempre que varias personas trabajan juntas en una organización. Las funciones gerenciales deben ser desempeñadas por quienquiera que sea responsable de algún tipo de actividad organizada, funciones que son desempeñadas en todos los niveles de la organización, independientemente del tamaño o tipo de ésta.

Según Reinaldo O. Da. Silva, los servicios administrativos, que son necesarios en las actividades de todas las organizaciones, tienen las características siguientes:

1. La administración tiene un propósito: realizar actividades con otras personas o por medio de ellas mediante el uso adecuado de los recursos disponibles.

2. La administración se refiere a ideas, cosas y personas: Se orienta hacia metas y se enfoca en la acción para alcanzar resultados planeados.

3. La administración es un proceso social: las acciones administrativas se refieren principalmente a relaciones entre personas.

4. La administración es una fuerza coordinada: en sus programas, la organización coordina los esfuerzos de los empleados que tienen, cada uno, sus propios valores y aspiraciones.

5. La administración está relacionada con los esfuerzos de equipo: alcanzar ciertos objetivos es más fácil por medio de un equipo que mediante un individuo que trabaja solo;

6. La administración es una actividad: que exige del discernimiento para distinguir los conocimientos y las habilidades que requiere su desempeño.

7. La administración es un proceso compuesto: es decir está conformada por funciones (planear, organizar, dirigir y controlar) que no pueden ser desarrolladas en forma independiente; el desempeño de cada una de ellas influye sobre las demás.

8. La administración actúa como fuerza creativa y vigorizante de la organización: el resultado de la actividad, en algunas situaciones, es mayor que la suma total de los esfuerzos realizados por el grupo: en suma, la sinergia imprime vida en la organización.

9. La administración es una disciplina dinámica: las funciones administrativas, debido a que no son pasivas, están orientadas hacia el crecimiento de la organización, más que el comportamiento que se ajusta y adapta a sus necesidades de desarrollo.

10. La administración es intangible: es una fuerza invisible, cuya presencia queda evidenciada en los resultados de sus esfuerzos, como son, por ejemplo, el orden, el producto adecuado del trabajo, el clima laboral satisfactorio, la satisfacción personal de los empleados, etc.

Las funciones de la administración son las actividades básicas que deben desempeñar los administradores para alcanzar los resultados determinados y/o esperados por las organizaciones.

De lo anteriormente expuesto, tenemos que la administración consiste fundamentalmente en como lograr la máxima eficiencia de la coordinación. Debe ser por tanto, un conjunto de reglas.

En ese sentido, la Teoría General de la Administración sostiene que el ciclo administrativo, es desempeñado por cuatro funciones, las cuales son consideradas como un todo para alcanzar objetivos, conforman el ciclo o proceso administrativo.⁶

Vista aisladamente la planeación, organización, dirección y control son únicamente funciones administrativas, sin embargo, estas funciones constituyen el proceso administrativo de la siguiente manera:

❖ PLANEACIÓN

Procedimiento para determinar los objetivos y las metas del desempeño futuro de la organización, así como las tareas y los recursos que se usaran para alcanzarlos.

Luego, la planeación determina de manera anticipada cuáles son los objetivos y qué debe hacerse para alcanzarlos, por lo que, para cumplir su objetivo requiere de información veraz e idónea, además de una visión y creatividad para transformar la realidad.

⁶ Véase en línea: <http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n>, consultado el día 20 de julio de 2010.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, acciones y se evaluarán resultados.

Las características de la planeación es establecer objetivos y la misión, estudiar las alternativas, determinar los recursos necesarios y generar estrategias para alcanzar los objetivos.

❖ ORGANIZACIÓN

Es el proceso para asignar tareas, agrupar actividades en departamentos y destinar recursos a los departamentos, por lo que consiste en agrupar las actividades necesarias para realizar lo que se planteó. Sus características son diseñar los cargos y las tareas específicas, crear estructura de la organización, definir posiciones del staff, coordinar las actividades laborales, establecer políticas y procedimientos y definir los recursos.

❖ DIRECCIÓN

Influencia para que otras personas realicen sus tareas de modo que se alcancen los objetivos establecidos, lo cual incluye energizar, activar y persuadir a esas personas. Consiste en orientar e indicar el comportamiento de las personas, en función de los objetivos a lograr.

Es una actividad de comunicación, motivación y liderazgo, pues se refiere básicamente a las personas, a través de los niveles: de dirección, departamental y operacional.

Se fundamenta en los conceptos de autoridad y poder en busca de asegurar si lo que se planeó, organizó y dirigió realmente cumplió los objetivos previstos.

Lo constituyen cuatro fases: establecimiento de criterios o estándares, observación del desempeño, comparación del desempeño con el estándar establecido y acción correctiva para eliminar desviaciones o variaciones.

Sus características son conducir y motivar a los empleados en sus intentos por alcanzar las metas de la organización, establecer comunicación con los trabajadores, ofrecer soluciones para los conflictos y administrar los cambios.

❖ CONTROL

Función que se encarga de comparar el desempeño real con los parámetros determinados previamente, es decir, con lo planeado y sus características son medir el desempeño, establecer la comparación del desempeño de los parámetros y tomar las medidas necesarias para mejorar el desempeño.

La repetición de la secuencia: planeación-organización-dirección-control, permite una continua corrección y ajuste, a través de la retroalimentación.

Ahora bien, en relación al cuestionamiento consistente en que sí la administración privada *-entendiéndose como tal a los principios que se señalaron y se aplican en las empresas privadas-* se puede comparar con la administración pública; es de señalarse que los principios de la administración que se han venido exponiendo se encuentran vigentes y son aplicados a la administración pública; siendo en este punto a partir del cual se establecerán las diferencias entre administración general y administración pública.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En sentido amplio la administración pública se define como gestión de bienes e intereses, administración pública es lo que realiza el Estado en su totalidad, pero el nombre se circunscribe y se aplica primordialmente a una de las funciones del Estado: la administrativa, realizada por el órgano ejecutivo (sentido estricto).

En la administración pública el administrador (persona) gestiona siempre bienes e intereses ajenos: los de la comunidad política a la que él se limita a servir.

Según C.J.B. BONNIN, la administración es una ciencia, por los principios productores de las cosas administrativas; como arte, en cuanto a la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras. Señala que la administración es la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de las leyes y los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. Por lo tanto *-afirma-*, la ciencia administrativa debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas

relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común.⁷

A partir de lo expuesto por el autor citado, podemos observar los rasgos característicos de la administración pública en la actualidad, en la que en principio, se encuentra la ejecución de las leyes a través de una institución política que a su vez se conforma de diversas autoridades ejecutoras.

Por otro lado, la administración pública se aplica a las relaciones entre la comunidad y sus individuos, conservando a través de leyes establecidas dichas relaciones entre las personas y propiedades, teniendo como fin último el interés común.

Es decir, la administración pública es la parte de los órganos del estado que depende directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial) su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público.

Ahora bien, el sociólogo alemán Max Weber (1864 – 1920), pensando que toda organización dirigida a alcanzar metas, y compuesta por miles de individuos, requerían un estrecho control de sus actividades, desarrolló una teoría de la administración de burocracias que subrayaba la necesidad de una jerarquía definida en términos muy estrictos y regida por reglamentos y líneas de autoridad definidos con toda claridad. Consideraba que la organización ideal era una burocracia con actividades y objetivos establecidos mediante un razonamiento profundo y con una división del trabajo detallada explícitamente.

Weber también pensaba que la competencia técnica tenía gran importancia y que la evaluación de los resultados debería estar totalmente fundamentada en los méritos. Se piensa que las burocracias son organizaciones vastas e impersonales, que conceden más importancia a la eficiencia impersonal que a las necesidades humanas. Weber pretendía mejorar los resultados de organizaciones importantes para la sociedad, haciendo que sus operaciones fueran predecibles y productivas; pensaba que el patrón particular de relaciones que presentaba la burocracia era muy promisorio.⁸

⁷ Véase en línea: http://omarguerrero.org/bonnin/bonnin_espanol1834.pdf, consultado el día 20 de julio de 2010.

⁸ Véase en línea: <http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n#Escuela>, consultado el día 20 de julio de 2010.

En la teoría de la administración de las burocracias de Max Weber encontramos el reconocimiento a la necesidad de aplicar los principios de la administración en general a la organización pública, teniendo como fin específico el obtener una burocracia con actividades y objetivos establecidos mediante un razonamiento profundo y con una división del trabajo detallada explícitamente.

Sin embargo, desde el principio de la administración de empresas como disciplina académica, el desarrollo y la implantación de nuevas teorías se efectuó de manera casi exclusiva a la administración privada. Siendo que, de conformidad con lo sostenido por Matthias Sachse en su obra "*Planeación Estratégica en empresas públicas*", al final de los años sesenta, el sector público descubrió los beneficios de la administración de empresas debido a un mayor número de restricciones, tales como limitaciones presupuestales y una creciente responsabilidad en el bienestar público, siendo que *-afirma-* a partir de esta innovación surge la administración pública como disciplina universitaria.⁹

En esa tesitura, por virtud de la ausencia en el manejo de los principios de administración que rigen a la empresa privada, se abrió en la administración una brecha peculiar entre las responsabilidades a largo plazo del gobierno como proveedor de bienes y servicios, con la habilidad de realizar estas responsabilidades eficazmente.

Debemos tener presente que la administración pública adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.

No obstante, la administración pública en la actualidad, aplica los elementos de la administración privada que hemos analizado, como a continuación se observa:

❖ PLANEACIÓN

El primer párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. De lo anterior encontramos la referencia a la planeación como los cimientos en que se sustenta el desarrollo nacional.

⁹ SACHSE, Matthias, "*Planeación Estratégica en empresas públicas*". Reimpresión, Trillas, México. 2009. p. 9.

Al respecto, es de señalarse que en el año de 2006 se le adicionó al citado artículo el apartado B, en el cual podemos apreciar la importancia que reviste la información, las estadísticas, en la planeación.

Se dispone la creación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), destinado a reunir y sistematizar los datos oficiales sobre los que se planeará, como un organismo constitucional autónomo más.

Por otro lado, la Ley de Planeación, señala las bases para llevar a cabo el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho cuerpo normativo realiza la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, ambiente protegido y racionalidad en los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

❖ ORGANIZACIÓN

La organización de la administración pública se encuentra establecida en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.

Por lo que el ejemplo de organización en la administración pública lo tenemos precisamente en cada una de las Secretarías de Estado, aplicadas a un ramo específico, así como en la sectorización administrativa.

❖ DIRECCIÓN

De igual forma esta característica se encuentra en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto establece que la administración pública federal 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.

Encontrándose expresamente establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que 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.

Por lo que la función de orientar e indicar el comportamiento de las personas, en función de los objetivos a lograr, corresponde en cada Secretaría al Secretario de Estado, quien dirigirá en el despacho los asuntos de su competencia, al personal que se encuentre adscrito a su dependencia.

❖ CONTROL

En la administración pública, encontramos 2 tipos de control, el interno y el externo.

El control interno de la administración pública, se realiza a través de los Órganos Internos de Control, los cuales son un aparato administrativo que se encarga de la función de fiscalización al interior de una entidad económica. En el caso de la administración pública se les denomina contralorías internas y existen a nivel federal, estatal y municipal.

En el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos que a la Secretaría de la Función Pública le corresponde el despacho de entre otros asuntos, el de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.

Por otro lado, el control externo se encuentra establecido en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados, será la encargada de fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

De lo anterior se advierte que tanto la administración en general como la administración pública, aplican los mismos elementos: planeación, organización, dirección, coordinación, manejo de personal y control auxiliado por la evaluación.

Por lo que en este punto, podemos afirmar que la administración privada sí puede compararse con la administración pública, en tanto que aplican los mismos principios en su forma de organización.

En efecto, existe una gran variedad de semejanzas operativas, organizativas y estructurales. De hecho, si observamos la estructura orgánica de Petróleos Mexicanos, que es el organismo a través del cual la Nación realiza el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, encontramos que su organización se compone de un Consejo de Administración, una Dirección General, un Órgano Interno de Control y varias Direcciones Ejecutivas, por lo que es inconcuso que dicho organismo opera bajo las mismas reglas como una corporación privada.¹⁰

El objeto social de toda empresa o institución consiste en servir a la comunidad en la que se desarrolla. Esa comunidad se llama pueblo en la administración pública y clientela (mercado, innovación, productividad, etc.) en la administración privada.

Según Matthías Sachse, en las últimas décadas, las restricciones impuestas a las organizaciones públicas se empezaron cada día a parecer más a las de la iniciativa privada. Entre ellas figuran las limitaciones presupuestales, sistemas de control, análi-

¹⁰ Véase en línea: <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=6>, consultado el día 20 de julio de 2010.

sis de costo-beneficio, sindicalismo creciente, costo de mano de obra, limitaciones de materia prima, cambiantes expectativas de los consumidores y un marco macroeconómico menos favorable.¹¹

Ahora bien, no obstante las semejanzas descubiertas entre la Administración pública y privada, tales como la repetición en ambos casos de la secuencia: *planeación-organización-dirección-control*, continúan las interrogantes a las que nos referimos en un principio: ¿en realidad es mejor la administración privada que la pública? y ¿qué es lo que tienen igual y qué diferente?

En relación al cuestionamiento planteado en segundo lugar, hemos observado que sí existe un punto de comparación entre la administración privada y la administración pública, tan es así que en párrafos precedentes nos hemos referido a las semejanzas existentes entre ellas, por lo que a continuación abundaremos por lo que hace a las diferencias existentes entre la administración privada y la pública.

DIFERENCIAS ENTRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Si bien, en el presente trabajo hemos expuesto las semejanzas entre la administración privada y la administración pública, debemos mencionar de igual forma las diferencias entre éstas, de las que podemos señalar en principio que la palabra empresa se usa por lo regular en el sector privado, puesto que dicho término {empresa} por regla general se asocia a la utilidad y lucro.

Siendo que en la administración pública la utilidad o el lucro no son necesariamente los objetivos a perseguir, pues debemos recordar que la misma se aplica a las relaciones entre la comunidad y sus individuos, conservando a través de leyes establecidas dichas relaciones entre las personas y propiedades, teniendo como fin último el interés común.

Sin embargo, no en todos los casos el lucro es el objetivo para la administración privada, por ejemplo, beneficencia, cultura, mientras que en la administración pública se pueden obtener ingresos de ciertas actividades, por ejemplo la explotación de recursos de la nación.

¹¹ SACHSE, Matthías, Op. Cit., p. 12.

Ahora bien, de conformidad con Matthías Sachse es completamente legítimo usar el término “empresa” para actividades gubernamentales, aunque la mayoría de ellas carece de auténticas metas de utilidad.¹²

Por otro lado, tenemos que otra de las diferencias existentes entre la administración pública y la administración privada, es el tamaño entre una empresa pública y una privada, ya que aun y cuando nos encontremos con grandes corporativos, lo cierto es que el tamaño de un corporativo no puede compararse con la estructura orgánica de una Secretaría de Estado, la cual por regla general estará a cargo de un Secretario, quién 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 ese tenor, podemos hablar de otra diferencia, la cual consiste en la complejidad de estructuras y procedimientos que se aplican en la administración pública, ya que debemos reconocer que sus procedimientos son más complejos aunado a que se encuentran sujetos a dos tipos de control, el externo e interno, mismos que ya han sido materia de análisis en párrafos precedentes.

Por otro lado, encontramos que en la administración pública existe una diversidad de medios para llevar a cabo sus objetivos, siendo que una empresa privada estandariza sus procedimientos.

Asimismo, la coordinación entre sus diferentes partes se complica cuando hablamos de la administración pública, ya que por el tamaño de su estructura orgánica es más complejo que sus unidades se coordinen, siendo que en comparación a la coordinación que se realiza de una empresa privada ésta es más sencilla, pues la misma generalmente depende de la dirección general.

Por otro lado, tenemos que una diferencia significativa entre administración pública y administración privada, consiste en que es mayor el número de personal en la administración pública, aunado a que existen mandos múltiples que difícilmente existen en la administración privada, por ejemplo las jefaturas de oficinas o jefaturas de unidad.

¹² *Ibíd.* p. 12.

Y por lo tanto, las presiones de grupos se dan en mayor proporción en la administración pública que en la administración privada, aunado a que existe mayor rigidez legal y reglamentaria en la administración pública para garantizar que el poder se ejerza dentro de ciertos límites de interés de la mayoría.

En ese mismo sentido, tenemos que existe mayor dinamismo en la administración privada (de ahí que se piense que es más eficiente que la administración pública).

Una vez expuestas algunas de las diferencias que existen entre la administración pública y la administración privada, podemos referirnos a la interrogante consistente en si realmente es mejor la administración privada que la pública.

Al respecto, considero que la administración privada de ninguna manera es mejor que la administración pública, sin embargo yo creo que es tiempo de que la administración pública entre de lleno a la **aplicación y observancia estricta** de las funciones administrativas que constituyen el proceso administrativo, es decir, planeación, organización, dirección y control.

Lo anterior, pues sí en la administración pública se realiza esta aplicación y observancia estricta de las funciones administrativas, es claro que ello llevará a la obtención de resultados de máxima eficiencia en la coordinación, y sólo a través de ella, a una mejor eficiencia o aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, tales como capital, materias primas, máquinas, etc.

Desde esta perspectiva podemos arribar a la última interrogante formulada en el presente trabajo, la cual se refiere a: ¿Qué tendría que realizarse para que la población en general deje de percibir esa mala imagen de los servicios públicos?

En relación a ese cuestionamiento considero que deben ser más eficientes los servicios que presta el Estado, en los cuales la población en general quede igualmente satisfecha que los usuarios de las empresas privadas y esto se puede lograr si a la administración pública se aplican las ISO relativas a la gestión de calidad.

Si bien es cierto tanto la administración en general como la administración pública, se aplican los mismos elementos: planeación, organización, dirección, coordinación, manejo de personal y control auxiliado por la evaluación, es cierto también que en

la administración pública se ha observado renuencia a cambiar esa visión de que en el estado debe únicamente prestar un servicio, sin preocuparse de que ese servicio sea óptimo y deje satisfecho al usuario, cuestión que sí es materia de preocupación en las empresas privadas.

Entonces, considero que en esa diferencia de visión es donde radica la problemática que hace que las personas perciban esa mala imagen de la administración pública.

Estoy conciente de que para la optimización y la mejora en la prestación de los servicios que brinda el estado, es necesario un cambio radical tanto en la función administrativa como en la visión de los servidores que integran la administración pública; sin embargo, en el presente trabajo me referiré únicamente a los beneficios que se tendrían si existe un cambio en la prestación de los servicios por parte de los servidores públicos, entendiéndose como tales a la totalidad de las personas que integran la Administración pública.

En la actualidad se ha publicado la Ley del Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal, la cual de conformidad con su propio texto, tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema de servicio profesional de carrera en las dependencias de la administración pública federal centralizada.

La citada Ley, señala que el sistema de servicio profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Siendo que los principios rectores de este sistema son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Señala la ley en comento que la capacitación y certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la administración pública; así también establece que los servidores profesionales de carrera deberán ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales en los términos que determine la Secretaría por lo menos cada cinco años. La evaluación

deberá acreditar que el servidor pública ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y actitudes requeridos para el desempeño de su encargo, certificación que será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo y por último se preceptúa que el nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejen de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, entre otros casos por no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño.

De lo anterior concluimos que la administración pública está certificando a los servidores públicos y que esto redundará en dar un servicio de calidad a los gobernados que tienen la necesidad de acudir a la administración pública federal por algún trámite o servicio, es cierto que ha mejorado pero puede mejorar mucho más.

Lo anterior es así, ya que considero que dicho sistema se enfoca medularmente a las capacidades de las personas que pretenden acceder a la función pública, ya sea por que se trata de ingresos o bien de promociones a cargos superiores; pero el mismo no se enfoca al cambio en la visión de los servidores que integran la administración pública de la que se ha venido hablando, la cual desde mi perspectiva es necesaria para que los servicios que presta el Estado sean óptimos, eficaces y dejen satisfechos a los usuarios.

En efecto, si bien existe un mecanismo idóneo para que las personas que desean laborar en la administración pública, puedan acceder a la misma y que aquéllas que ya son servidores públicos puedan aspirar a ocupar cargos de mayor jerarquía; lo cierto es que éste mecanismo no garantiza que las personas en su labor cotidiana busquen la eficiencia en los servicios que presta el Estado y mucho menos se preocupan por que el usuario quede satisfecho con el servicio que le es proporcionado.

De ahí que se propone la creación de cursos de servicios al cliente como tal, entendiendo a éste como la persona que acuda a las oficinas gubernamentales a recibir cualquier servicio, por ejemplo, a las oficinas, escuelas, hospitales, etc.

Estoy segura que con la impartición de este tipo de cursos al personal que labora en la administración pública se mejorará el acceso y la utilización de los servicios por parte de la población, pues si mejora la calidad del servicio que la administración pública ofrece a sus usuarios, su imagen cambiara radicalmente y sobre todo si a la administración pública se aplican las ISO relativas a la gestión de la calidad.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO

Una vez que ya analizamos en la primera parte de este trabajo la administración en general y que sus principios generales son aplicables a la administración pública, continuaremos con el estudio del D.A.

El Derecho Administrativo tiene como parte esencial el estudio de la administración pública, ya que su objeto de estudio es la organización y funcionamiento de la administración pública, para comprender tanto a uno como a otra es necesario tener una idea acerca de lo que es el Estado, según Lawrence Krader, citado por el maestro Miguel Acosta Romero:

“La evolución del Estado como realidad social, a través de la historia, no corresponde siempre a las características que, también a través de la historia le han señalado los autores; el estado actual no es una creación reciente ni estática, ni sus características han sido las mismas en el transcurso del tiempo.

“Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado actuando frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales, necesariamente, hubo cierta organización y ciertos principios de orden; la historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes, en Egipto, cerca del año 6000 a.C; y es a partir de entonces como se conoce como polis, ciudad, imperio, república, a la agrupación humana asentada con cierto orden y una determinada actividad y fines.”¹³

Mientras que el Doctor Jorge Fernández Ruiz, al respecto señala:

“El estado es un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana -toda vez que las organizaciones sociales nómadas no requirieron del ente estatal, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la polis griega y la civitas romana, que fueron precedidas por otros modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia, acerca de cuyo origen se han elaborado numerosas teorías. En la Edad Media se usaron los vocablos Land, tέρrea y burg -de evidente connotación territorial- junto con las de reich, reino o

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Sexta Edición actualizada, México, Porrúa, 1984, p. 37.

imperio -de claro sentido de poder- para hacer referencia al fenómeno estatal del medievo; ya que en el siglo XV, empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra stato; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos lo stato para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; por más tarde, con la palabra stato se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno: Stato di Napoli, Stato di Firenze, Stato di Roma, Stato di Genova, por ejemplo: Stato, se podía interpretar como el sistema de las funciones públicas organizado y de los órganos que actúan en territorio determinado.”¹⁴

El primero en tener la idea del Estado moderno fue Nicolás Maquiavelo quien en su celebre obra *El Príncipe* hace referencia al estado en que admite diversas formas de gobierno. Tenemos también las teorías del origen divino del estado, siendo sus representantes San Agustín con su libro *la Ciudad de Dios*, en la que se refiere a dos Ciudades: La terrena y la de Dios, las que existen por voluntad divina. Por su parte Santo Tomas de Aquino considera al estado como una jerarquía en cuya cumbre se encuentra Dios, quien es su creador, señalando que el fin del estado es el bien común.

Tenemos también las teorías contractualistas que señalan que el estado es producto de un acuerdo de voluntades adoptado por seres humanos sedentarios, que sacrifican parte de sus libertades para que se les garantice el disfrute de las restantes; los principales expositores de estas teorías son: Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau.

Existen también las teorías sociológicas sobre el origen del estado que considera que no es la voluntad divina ni tampoco la voluntad de los hombres expresada en un contrato lo que da origen al estado, sino la fuerza del acontecer social la que da lugar a su aparición; sus exponentes más destacados son Numa Denys Fustel de Coulanges y la de Federico Engles.

ELEMENTOS DEL ESTADO

Son elementos tangibles la población y territorio. El pueblo, se trata de un grupo de personas que poseen vínculos de idioma, raza, tradición, cultura, ideales, intereses de vicisitudes y padecimientos comunes. En cuanto al territorio es muy importante

¹⁴ FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *“Derecho Administrativo y Administración Pública”*, Tercera Edición, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 1.

pues podrá haber un grupo humano que reúna las características antes anotadas, pero si no tiene un territorio propio no podrá constituir un Estado. Otro elemento esencial del Estado es el gobierno entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público, órganos que para su funcionamiento requieren de titulares que ejercerán la función del poder público. El gobierno es un elemento esencial del estado caracterizado por su soberanía, otros autores agregan como elementos del estado al orden jurídico, esto es, el derecho, sin el que el estado no puede existir y por último la finalidad que no debe ser otra que el bien público.

Ya una vez que señalamos los elementos del estado daremos un concepto de estado y así tenemos que según el Doctor Jorge Fernández Ruiz:

“En consonancia con las ideas anteriores, entiendo al estado como el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y aun poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.”¹⁵

EVOLUCIÓN DEL ESTADO

El estado al tener como elemento su población, al igual que ésta va evolucionado de época en época desde el estado primitivo, el esclavista, el feudal, el absolutista, el liberal, el de bienestar y el neoliberal; nos detendremos únicamente a analizar éste ya que es la etapa que actualmente vivimos, etapa en la que se proclama el adelgazamiento del estado, la desregulación administrativa y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, dando así un giro de 180 grados respecto del solidarismo social a fines de la década de los setenta.

Una vez que hicimos referencia a los tipos de estado concluyendo que nos encontramos en el estado neoliberal en donde se permite que la administración privada tenga mayor ingerencia y preste servicios que antes eran únicamente prestados por el esta-

¹⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., p. 19.

do, pasemos ahora a analizar las actividades del estado, en primer lugar debe procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, alcanzar el bien común así como el orden público.

Actualmente se habla de función pública entre las que destacan la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa, pero han surgido otras funciones llamadas emergentes como son la de regulación monetaria, la electoral, la registral y la fiscalizadora o de control.

Por lo que hace a la función administrativa ésta puede clasificarse como intermitente ya que debe desempeñarse en forma permanente y constante.

DERECHO ADMINISTRATIVO

El surgimiento del derecho Administrativo se ubica en la Francia revolucionaria siendo el Consejo de Estado Francés quien influyó en el desarrollo de la Ciencia del Derecho Administrativo a través de su jurisprudencia. En nuestro país fue Don Teodosio Lares distinguido jurista aguascalentense quien en 1852 publicó sus Lecciones de Derecho Administrativo, año en el que a elección hecha por la Cámara de Diputados para Magistrados de la Suprema Corte de Justicia obtuvo considerable mayoría y el 6 de julio de 1852 consiguió ese cargo. El 20 de abril de 1853, el Presidente de la Nación, el General Santa Anna le dio la Cartera de Ministro de Justicia, que desempeñó hasta el 12 de agosto de 1855, además también contribuyó a la configuración de esta rama del derecho, como norma, mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 25 de mayo de 1853, conocida como Ley Lares.

También, Don José María del Castillo Velasco publica en 1874-1875 su obra Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano que se integra de dos tomos y en el que definió al Derecho Administrativo como el conjunto de leyes y disposiciones que en cada Nación forman su administración particular. Así también Manuel Cruzado autor del Porfirismo, quien nació el 1º de enero de 1847 y cursó la Carrera de Abogado en la Escuela Nacional de Jurisprudencia escribió las siguientes obras relativas a la materia que nos ocupa: Elementos de Derecho Administrativo publicada en 1895, Generalidades de la Ciencia Administrativa, Derecho Administrativo en General, Organización y Competencia de las Autoridades Administrativas Federales y los Procedimientos Federales que sustituyeron al régimen contencioso administrativo.

Durante el primer tercio del siglo XX, no se publicó ninguna otra obra importante de Derecho Administrativo lo que se reflejó en el marco jurídico rudimentario y deficiente de la administración pública; fue hasta el segundo tercio del siglo XX cuando viene el auge del Derecho Administrativo Mexicano con la publicación de grandes obras relativas a los autores Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro; mientras que en el último tercio del siglo XX podemos citar a los siguientes autores Miguel Acosta Romero, Roberto Rios Elizondo, Emilio Margain Manatou y Alberto Trueba Urbina.

LA DIVISIÓN DEL DERECHO

La división del derecho ha sido motivo de impugnación, entre otros por Hans Kelsen quien objetó tal distinción, dada la ausencia de una frontera precisa entre el derecho público y el privado señalando que ninguna norma es exclusivamente pública o privada, pues todas afectan en mayor o menor medida tanto a la colectividad como a los particulares. En la actualidad ya se habla de una división tripartita del Derecho: Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Social.

Al respecto de la división del derecho el Maestro Ernesto Gutiérrez y González señala:

“(…) los caracteres del derecho en general, no varían si no se habla a lo tonto, en el derecho público o en el derecho privado, sino que son caracteres comunes a esos dos términos. Tienen ambos a no dudarlo, la misma fuente, la misma raíz, la misma finalidad, etc., y por ello estimo que ninguno de los dos puede decirse que es una categoría jurídica diferente a la del otro.

“(…)”

“Y si todo el derecho en realidad lo hace el estado, carece de sentido aplicarle el calificativo de público o de privado a cada uno de los conjuntos de normas que aquel emite, si se quiere decir que el derecho al ser emitido por el Estado es público, entonces todo es derecho público, tanto el calificado estrictamente de público, como el que se califica de privado, y por ello si todo es público, al no haber especies, el adjetivo calificativo de privado o de público, sale sobrando.”¹⁶

¹⁶ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Tercera Edición, México, Porrúa, 2008, p. 26.

Por su parte el maestro Jorge Fernández Ruiz expresa:

“Durante muchos siglos se mantuvo la división del derecho en las dos grandes ramas a que nos hemos referido: El Derecho Público y el Derecho Privado; a fines del siglo XIX se abrió paso a una tercera: El Derecho Social, definido con pulcritud por Marcos Kaplan como el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico.

“En el derecho social encuentran cabida el Derecho del Trabajo, el Agrario, el de Seguridad, el de Asistencia y el Cultural.”¹⁷

Desde mi punto de vista coincido con el Maestro Gutiérrez y González, en que el derecho solo es uno y si bien por cuestiones pedagógicas se ha hecho esa división ahora tripartita, esto no quiere decir que alguna de esas divisiones tenga mayor importancia que las otras pues es el derecho civil el origen de todo el derecho y de donde abrevan tanto el derecho público como el derecho social en esta nueva división tripartita del derecho.

DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Maestro Acosta Romero, nos da la siguiente definición:

“Concepto restringido y formal del derecho administrativo. Siguiendo la tendencia teórica, formalmente el derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho público que regula al Poder Ejecutivo, Administración Pública y su actividad. Creemos que este concepto deviene un tanto formal y no abarcaría todas las relaciones que puede tener la Administración Pública; sin embargo, la mayoría de los tratadistas están acordes con él.”¹⁸

Por su parte el Maestro Andrés Serra Rojas da la siguiente definición:

“El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan

¹⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Ibíd*em, pp. 154 y 155.

¹⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Ibíd*em, p. 10.

las actividades directas o indirectas de la Administración Pública como órgano del poder ejecutivo federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.”¹⁹

Por su parte el Maestro Jorge Fernández Ruiz, señala respecto del concepto de derecho administrativo lo siguiente:

“(…) se puede afirmar que el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la Administración pública, de las relaciones de éstas entre si, así como de sus relaciones con las demás instituciones del estado y con los particulares.”²⁰

Desde mi punto de vista el derecho administrativo es el conjunto de normas que se refiere a la organización y funcionamiento de la administración pública.

El derecho administrativo está en constante crecimiento, en constante evolución ya que debe adaptarse a los cambios sociales y a la modernidad.

La actividad estatal debe estar sujeta a la ley, pero con ciertas prerrogativas para el estado como son: expedir reglamentos, de acuerdo con la facultad reglamentaria que tiene el jefe de la administración pública, dictar resoluciones con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su condición jurídica, utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones e imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo.

Las restricciones impuestas a la administración pública son: El principio de legalidad, esto es todo acto o procedimiento de la administración debe estar previsto en un ordenamiento jurídico aplicable, ya que la autoridad solo está facultada para hacer lo

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Décimo Cuarta Edición, México, Porrúa, 1988, Tomo Primero, p. 132.

²⁰ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., pp. 160 y 161.

que la ley le permite, sujetar su actuación a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, control de su actuación mediante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto, control contable y financiero de su actuación a través de la revisión de la cuenta pública practicada por la auditoría superior de la federación, lo anterior sin perjuicio del autocontrol a que se someta la Administración Pública por medio de la Secretaría de la Función Pública.

Del derecho Administrativo se han desprendido diversas ramas lo que ha dado lugar a que esas nuevas ramas hayan cobrado autonomía en mayor o menor grado, ejemplo el Derecho Aduanero, el Derecho Agrario, el Derecho Ambiental, el Derecho Financiero, el Derecho Forestal, el Derecho de la Seguridad Social, el Derecho Militar, el Derecho Minero, el Derecho Postal, el Derecho de Turismo y el Derecho Urbanístico.

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La actividad legislativa que se desarrolla en el seno de las cámaras legislativas, así como la actividad reglamentaria que se otorga al poder ejecutivo en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que también genera normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas ejemplos: Reglamentos, instructivos, circulares, manuales de procedimiento y otras denominaciones de disposiciones generales administrativas, aquí también mencionemos las misceláneas fiscales que no provienen precisamente del jefe del ejecutivo, sino que en términos del artículo 33 fracción I inciso g), del Código Fiscal de la Federación, señala como facultades de las autoridades fiscales publicadas anualmente, las resoluciones dictadas por éstas que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes.

En resumen podemos considerar como fuentes formales del Derecho administrativo Mexicano a la Constitución, el Tratado Internacional, la Ley, el Reglamento y la circular o cualquier disposición administrativa de carácter general.

Otra fuente del derecho administrativo es la costumbre, que se entiende como hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie que pueden generar una norma jurídica. Sin embargo, la costumbre en México no es fuente del Derecho Administrativo y carece de fuerza normativa.

La jurisprudencia en nuestro país como fuente del derecho administrativo influye indirectamente en su generación en la medida en que la jurisprudencia sea tomada en cuenta por el legislador, para la actualización de la norma jurídica. Lo que si ocurre mucho tratándose de la materia fiscal en la que el legislador tomando en cuenta las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación preponderantemente, modifica la ley.

Otra fuente del derecho es la doctrina y tratándose del derecho administrativo si puede tenerse como fuente en la medida en que el legislador analice las opiniones doctrinarias para llevar a cabo la elaboración de la ley.

Los principios generales de derecho se convierten en fuente del derecho administrativo de varias formas: por el empleo que de ellos se haga en la actividad legislativa al elaborar la norma jurídica, quedando así incorporados al derecho positivo, también pueden ser utilizados como fuente del derecho al usarlos para llenar las lagunas o subsanar las indebidas omisiones de la norma jurídica.

FUTURO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Como se dijo con anterioridad el excesivo crecimiento del estado social de derecho generó una reacción en el neoliberalismo a nivel mundial, que proclama “El mejor estado es el menor estado”, lo que ha dado lugar a nivel mundial y en nuestro país a la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, por lo que el derecho administrativo se ve afectado por los afanes de privatización, desregulación y desmonopolización, figuras que son peculiares del esquema neoliberal.

En cuanto a la privatización, es la acción de permitir a los particulares realizar determinadas actividades ya sea nuevas o bien actividades que anteriormente eran realizadas por el estado. Al llevarse a cabo estas actividades se debe liberar del régimen de servicio público actividades específicas hasta entonces prestadas por el estado, lo que ocurre mediante la reforma de la norma jurídica a fin de que ésta deje de considerar servicio público a ciertas actividades que por tanto ya no quedan atribuidas al estado.

La desregulación es otra peculiaridad del neoliberalismo y significa derogar las reglas jurídicas que limitan la libre actividad industrial y comercial.

La desmonopolización se entiende como una medida para eliminar obstáculos que impidan o traben la libre concurrencia en el mercado mediante la abolición de monopolios.

Otros aspectos que está enfrentando el derecho administrativo actual son los incrementos de regulación en aspectos como son la actividad socioeconómica y la aparición de un llamado derecho privado. Con esto se ha provocado la aparición de nuevas ramas de derecho, desmembradas en buena medida del derecho administrativo, como son el derecho urbano, el derecho ambiental o ecológico y el derecho de competencia.

Por último, tenemos el derecho administrativo global que ha surgido con la globalización y que es delimitado por los profesores de la Universidad de Nueva York Benedict Kingsbury, Nico Krischi, Richard B. Stewart, como los mecanismos, principios, prácticas y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven o que de otra forma afectan la rendición de cuentas de los órganos globales administrativos, en particular asegurándose de que cumplan con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonada y legalidad y promoviendo la efectiva evaluación de las normas y decisiones que aprueban, citado por el maestro Jorge Fernández Ruiz, en su obra Derecho Administrativo y Administración Pública.

Hasta aquí hemos aludido al derecho administrativo, su concepto, sus fuentes, su futuro y hemos señalado que se encarga de la regulación del aparato estatal que ejerce la actividad administrativa pública, ahora pasaremos al estudio precisamente de la administración pública.

DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los poderes legislativo y judicial. Tiene como características que su acción es continua y permanente; siempre persigue el interés público; adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Los autores Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González señalan que:

“En el estado como ente, la organización administrativa es distinta para los órganos estatales, los tres poderes y los organismos autónomos constitucionales, que materialmente poseen una individualidad propia y sólo a la que pertenece al poder ejecutivo se le conoce como administración pública.

La organización administrativa específica constituye el elemento tipo de los estados, es decir, es un elemento común en todos y antes de la edad moderna esta realidad no existía en forma generalizada. Este rasgo común no conlleva a que la normatividad jurídica sea igual, ni que las estructuras sean similares.

Este enfoque de la administración pública pertenece al sentido subjetivo y formal del concepto y permite concluir que consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente y encuadrados dentro del gobierno de un estado, que en el supuesto del régimen presidencialista como el mexicano, se encuentra dentro del poder ejecutivo (federal, estatal y municipal).²¹

Grégorie Roger, citado por el Maestro Andrés Serra Rojas, al respecto señala:

“La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública, alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del estado a quienes encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.”²²

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 90, preceptúa:

“ART. 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.

²¹ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2004, p. 435.

²² SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., p. 359.

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

En nuestro sistema presidencialista, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el sujeto del derecho administrativo mexicano, pues es al que le corresponde con mayor frecuencia el ejercicio de la función pública administrativa, lo que no significa que sea el único órgano del estado que pueda considerarse sujeto de derecho administrativo, ya que a los otros órganos contemplados en el orden jurídico mexicano también les corresponde asimismo el ejercicio de funciones administrativas, que quedan reguladas por el derecho administrativo.

La Administración pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico, según señala el maestro Acosta Romero:

“Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente dependen de él. Orgánicamente la administración pública federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de estado y fideicomisos públicos.

“(…)

“Desde el punto de vista funcional, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del estado que ya vimos son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.”²³

El artículo 25, fracción I, del Código Civil Federal, señala que la Nación, los Estados y Municipios son personas morales, pero dichas personas morales al ser de derecho público se sujetan a un régimen exorbitante de derecho privado. En efecto, el estado como persona jurídica de derecho público queda sujeto a las disposiciones del Derecho Administrativo, ya que el ejercicio de facultades y atribuciones, bien para el cumplimiento de obligaciones y deberes. Son también sujetos de derecho administrati-

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., p. 65.

vo las Entidades Federativas y el Distrito Federal, quienes a semejanza del estado mexicano tiene personalidad jurídica propia.

OTROS SUJETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El organismo público descentralizado contempla dos tipos el que sale del centro de la administración pública y el que se descentraliza del Estado, uno y otro son sujetos de derecho administrativo. El Constituyente de 1917 no tuvo conocimiento del organismo descentralizado, habiendo atribuido las labores que más tarde se encargarían a éste, al departamento administrativo, al que se pensó encomendarle el desempeño de actividades no políticas, sino técnicas y administrativas referidas a la producción y distribución de bienes o a la prestación de un servicio público. Por lo que la Constitución de 1917 al lado de las Secretarías de Estado dio vida a los departamentos administrativos, que más tarde se convirtieron en Secretarías, la mayoría de ellas.

Estos departamentos administrativos sirvieron de modelo al organismo descentralizado de la administración pública y a la empresa de participación estatal.

Existe el otro tipo de organismo descentralizado del Estado, figura jurídica empleada para identificar a las universidades públicas a las que la ley otorga autonomía, esto es, estos organismos no se descentralizan de la administración pública, sino directamente del estado.

SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO

La única empresa de participación estatal mayoritaria que puede ser considerada como persona de derecho público es la constituida como sociedad nacional de crédito, por ser el único esquema societario previsto por nuestro derecho público para la creación de empresas de economía mixta o de participación estatal .

ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Aparece esta figura al utilizarse para la configuración del Banco de México, dispuesta en la reforma del artículo 28 constitucional, publicada el 20 de agosto de 1993, que señala que el estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración y que su objetivo prioritario será procurar la

estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado, así como que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

De acuerdo con la doctrina los órganos constitucionales autónomos son aquellos establecidos en la constitución, que no están incluidos en ninguno de los poderes tradicionales del estado, son órganos técnicos de control en los que no debe existir interés de partidos o de coyuntura y que deben ser autónomos de los poderes tradicionales, así como de los partidos o factores de poder.

La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala como notas distintivas y características de los órganos constitucionales autónomos que:

1.- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo mas eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

3.- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

4.- Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:

- a). Deben estar establecidos directamente por la constitución;
- b). Deben mantener, con los otros órganos del estado, relaciones de coordinación;
- c). Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
- d). Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Además del Banco de México, tenemos también como órganos constitucionales autónomos al Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El Maestro Jorge Fernández Ruiz, respecto de los órganos constitucionales autónomos opina:

“Luego entonces, existe una clara contradicción entre lo dispuesto, por una parte, en los artículos 49 y 116 constitucionales, en el sentido de que el Poder Público sí divide para su ejercicio, tanto a nivel federal como estatal, en legislativo, ejecutivo y judicial, sin dejar fracciones o residuos de poder pendientes de repartir, por otro lado, lo establecido en las referidas reformas de los artículos 28 y 41 de la misma ley fundamental, que prevén la creación de órganos autónomos a los que se asignan, para su ejercicio funciones específicas del poder público.”²⁴

PARTIDO POLÍTICO

Es también sujeto del Derecho Administrativo y en términos del artículo 41, fracción I, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos las entidades de interés público y de acuerdo con el artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos con registro, tienen personalidad jurídica.

PERSONA FISICA

La persona física que se desempeña como titular de un órgano de la Administración Pública se convierte en servidor público y consecuentemente queda sujeto al derecho administrativo.

²⁴ FERNANDEZ RUIZ. Jorge, Op. Cit., p. 257.

FIDEICOMISO PÚBLICO

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 346 señala que el Fideicomiso no es una persona, sino una figura jurídica por medio de la cual el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese propósito a una institución fiduciaria. El fideicomiso es una entidad de la administración pública paraestatal, por consiguiente es un sujeto del derecho administrativo.

SUJETOS DE DERECHO PRIVADO

Además de las personas de derecho público a que se ha hecho referencia y que quedan sujetos al derecho administrativo, también los particulares (personas físicas, jurídicas y fideicomisos) pueden en ocasiones quedar sujetos al derecho administrativo, ya sea como sujetos pasivos de dicha rama del derecho y también pueden ser sujetos activos, ejemplo cuando celebran un contrato administrativo.

LOS OBJETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los objetos se reducen a los bienes, las actividades y prestaciones. Los primeros pueden ser muebles e inmuebles, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo tercero señala que son bienes nacionales: I.- Los señalados en los artículos 27, párrafo cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo séptimo de esa Ley; III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación; y IV.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades; V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propio a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía; y VI.- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

ACTIVIDADES

El derecho administrativo norma las actividades que lleven a cabo los funcionarios o empleados para el ejercicio de la función pública en específico la función administrativa, que permiten cuatro modalidades: 1. Servicio público; 2. Policía; 3. Fomento y gestión económica. En cuanto al servicio público éste puede ser propio o impropio según lo preste la administración pública o la haya concesionado, pero siempre estará

regulado por el Derecho Administrativo. En cuanto a la segunda de las modalidades o sea policía, lo entendemos como el cuerpo encargado de velar por el orden público y la seguridad de la población.

Por lo que hace al tercer elemento, esta actividad se lleva a cabo por la administración pública con el fin de promover aquellas actividades que satisfacen necesidades públicas o que estiman de utilidad general, esto es, por medio de estímulos de diversa índole alienta a los particulares para invertir o realizar objetivos de utilidad general.

Por último, en cuanto a la gestión económica la administración pública realiza diversas actividades económicas consistentes en aportar bienes al mercado o bien llevar a cabo actividades económicas que sin ser básicas si constituyen rubros importantes que no ha atendido el sector privado.

ACTIVIDADES DE PARTICULARES

El derecho administrativo regula la actividad de los particulares cuando éstos se relacionan con la administración pública ya sea a través de un contrato, concesión, autorización, et.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO.- LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (CENTRALIZADA, PARAESTATAL, DESCENTRALIZADA)

En las dos partes anteriores de este trabajo ya quedó precisado lo que debe entenderse por administración pública y también ya analizamos al Derecho Administrativo, por lo que en esta última parte nos limitaremos a estudiar las formas de organización de la administración pública.

La organización, que como ya vimos en la primera parte de este trabajo, consiste en asignar tareas, agrupar actividades en departamentos y destinar recursos a los departamentos, esto tratándose de la administración en general en el caso de la administración pública reviste enorme importancia, el maestro Jorge Fernández Ruiz, señala al respecto:

“La organización administrativa es herramienta indispensable del Derecho Administrativo para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa. Dicha

organización admite diversas formas, entre las que destacan las centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativas que, lejos de excluirse coexisten y se complementan, pues la racionalización del funcionamiento de la Administración Pública constituye el objeto común de las cuatro.”²⁵

Por su parte los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, afirman que:

“Esta organización, como cualquier otra, está integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre si; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que puedan verse afectados por la acción de éstos; con una autoridad correlativa a la responsabilidad, que le permite llevar a cabo sus actividades de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tienen a su cargo esta actividad. “El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la Administración. Estas formas de organizar se determinan con base en consideraciones políticas y técnicas en razón de la independencia de los órganos y la especialidad de la materia que deban conocer.”²⁶

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

“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.

“La **(Las, sic DOF 02-08-2007)** leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

²⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., p. 281.

²⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo”, México, Porrúa, 2008, pp. 90 y 91.

Mientras que la Ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1° señala:

“Artículo 1o.- 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.”

Ahora bien, el maestro Jorge Fernández Ruiz nos da el siguiente concepto de centralización administrativa:

“La centralización es una forma organizacional que se emplea tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del estado, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público.”²⁷

Por su parte los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, respecto de la centralización señalan que:

“Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

“De esta manera encontramos en la centralización una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tienen asignado delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma inter-

²⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Op. Cit., p. 282

na cada órgano tenga su estructura particular, es decir su propio orden jerárquico. En este sentido la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada y en la línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias.”²⁸

En tanto el maestro Acosta Romero nos da el siguiente concepto de centralización administrativa:

“La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

“La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las secretarías, departamentos de estado y la Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno por lo que respecta a los órganos de cada secretaría, departamento de estado y procuraduría.”²⁹

Respecto de las características de la centralización tenemos a la relación de jerarquía que es el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, mediante un vínculo jurídico entre ellos, al respecto los autores Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González consideran que:

“(…) La jerarquía es el vínculo jurídico administrativo entre órganos que establece poderes de supraordinación o subordinación, para asegurar unidad en la acción administrativa. Se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo o bien la que corresponde a la relación de control y supervisión de un órgano sobre otro que pertenece a una organización administrativa distinta.”³⁰

²⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel, Op. Cit., pp. 91 y 92.

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., p. 70.

³⁰ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, Op. Cit., p. 501.

La jerarquía concede seis atribuciones al superior sobre el inferior, que identifican la relación de dependencia. Ellas son: **Poder de nombramiento**.- El artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da la facultad al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes. La Ley Federal de Entidades Paraestatales concede en sus artículos 21 y 34 al Ejecutivo Federal la facultad de nombramiento de los directores generales o su equivalente de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, así como también la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, etc.

Otra de las facultades que otorga la jerarquía es el **Poder de mando**.- Que es el derecho de los superiores de exigir obediencia legítima de los inferiores. **Poder de vigilancia**.- Es el derecho del Superior de verificar que los inferiores ejerzan sus atribuciones atendiendo a la legalidad y conforme a las instrucciones dictadas.- **Poder Disciplinario**.- Consiste en la facultad del superior jerárquico para sancionar al inferior cuando en su actuación ha incumplido con las obligaciones que su cargo le impone.- **Poder de revisión**.- Es la posibilidad de que el superior jerárquico someta a la actuación del inferior jerárquico a un escrutinio y esta potestad se ejerce sobre los actos, no sobre la persona.- La Revisión puede realizarse oficiosamente o a petición de parte, ésta última a través del recurso administrativo.- **Poder para resolver los conflictos de competencia entre los subordinados**.- Esto es, determinar con fundamento en la norma correspondiente qué órgano debe conocer de un asunto determinado.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo 1º, segundo párrafo señala que: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada; mientras que en su artículo 26 preceptúa que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con:

- ❖ Secretaría de Gobernación
- ❖ Secretaría de Relaciones Exteriores
- ❖ Secretaría de la Defensa Nacional
- ❖ Secretaría de Marina
- ❖ Secretaría de Seguridad Pública
- ❖ Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- ❖ Secretaría de Desarrollo Social
- ❖ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- ❖ Secretaría de Energía
- ❖ Secretaría de Economía
- ❖ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- ❖ Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- ❖ Secretaría de la Función Pública
- ❖ Secretaría de Educación Pública
- ❖ Secretaría de Salud
- ❖ Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- ❖ Secretaría de la Reforma Agraria
- ❖ Secretaría de Turismo
- ❖ Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

En cuanto a la Presidencia de la República, cuenta con las siguientes unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, cuyos titulares serán designados por el Ejecutivo Federal: Oficina de la Presidencia de la República; Secretaría Particular y Coordinación de Comunicación Social.

La Oficina de la Presidencia de la República tendrá un titular que se denominará jefe de dicha oficina y que tiene entre otras funciones las siguientes: Dar puntual seguimiento a las ordenes y acuerdos del Presidente de la República; Brindar asesoría al titular del Ejecutivo Federal en los asuntos que éste le encomiende; Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República; Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional; Dar seguimiento al cumplimiento de los programas y proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República; apoyar al Titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos; Atender todo lo relacionados con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan; y Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicables y los lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo Federal.

Esta oficina contará con las unidades administrativas siguientes: Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales; Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental; Coordinación de Opinión Pública; Coordinación de Asesores y Coordinación General de Administración.

Por su parte la Secretaría Particular tendrá las funciones siguientes: Dar puntual seguimiento a las ordenes y acuerdos del Presidente de la República; Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en general, con otras instituciones del Sector Público, privado y social; Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República; Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial las giras del Ejecutivo Federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero; recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República, y turnarla para su adecuada atención.

La Coordinación de Comunicación Social, tendrá la función de conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.- Son Unidades Administrativas de alto rango, de carácter político administrativo, que como hemos señalado pertenecen a la administración pública centralizada y que apoyan en términos del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas. La estructura interna de cada secretaría se encuentra dada en su reglamento interior que expide el Presidente de la República, tal y como señala el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas y la manera de sustituir a sus titulares durante sus ausencias.

En el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala que cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República; mientras que el artículo 14 de la Ley en comento señala que 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 y en su artículo 16 preceptúa que corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

En los términos del artículo 17 de la Ley Orgánica en cita se señala que 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, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El artículo 20 de la Ley Orgánica se refiere a que las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal. Esta competencia es importante si tomamos en cuenta que en la primera parte de este trabajo ya se señaló que los principios de la administración en general son aplicables a la administración pública, por lo que en cada dependencia deben existir oficinas que se encarguen de la planeación, programación y sobre todo el control que significa verificar si se está cumpliendo con lo planeado y programado, para de no ser así revisar en donde se están cometiendo fallas.

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL. Se creó en la reforma constitucional de 1995, y tiene como función principal dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República.

DESCONCENTRACIÓN

La desconcentración administrativa consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro, en nuestro país se encuentra ejemplificada con ciertas unidades administrativas, como por ejemplo, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Migración, que forman parte de la Administración Pública Federal al depender directamente de la Secretaría de Gobernación.³¹

Por regla general, los autores reconocen que la desconcentración implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto materialmente legislativo en el que se le otorgan facultades propias aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.

Por lo que, de manera infalible el organismo desconcentrado depende de un órgano central, ya sea directamente de la Presidencia de la República o bien de alguna Secretaría de Estado y si bien tiene cierta autonomía; si no acuerda con el órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales; de ahí que, algunos otros autores, según expone Jorge Fernández Ruiz, explican la

³¹ Véase en línea: <http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=organos-desconcentrados>, consultado el día 22 de julio de 2010.

desconcentración como una modalidad o variante de la centralización administrativa en la que se encuentra inserta.

En efecto, la desconcentración se encuentra inserta en la centralización y se actualiza por que las unidades tienen autonomía técnica, pero supervisada por el órgano del que depende; hay por lo tanto, dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando disciplinario etc., y tiene cierta autonomía financiera.

Enrique Sayagués Laso, citado por Andrés Serra Rojas en su obra "*Derecho Administrativo*", señala que se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.³²

Por otro lado, para Miguel Acosta Romero, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, siendo reforzada ésta afirmación, con lo que señala Jorge Fernández Ruiz en su libro "*Derecho Administrativo y Administración Pública*", en el sentido de 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 centralizada³³.

En ese sentido, afirma el Maestro Serra Rojas que la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas a efecto de que se descongestionen técnicamente, por que no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los propios entes desconcentrados.

Menciona que en la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción durante el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

³² SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.*, p. 517.

³³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Op. Cit.*, págs. 434 y 435.

El citado autor, Serra Rojas afirma que para la existencia del principio de desconcentración dentro de la Administración Pública, será necesaria la concurrencia de los siguientes elementos o presupuestos:

1. La atribución de una competencia en forma exclusiva.
2. A un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma.
3. Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

En este punto, Serra Rojas señala que el ámbito territorial no es indispensable que se dé en toda desconcentración, sino únicamente en la desconcentración periférica, la cual define como aquélla en la cual las competencias descentradas lo son a favor de un órgano periférico de la administración, que en cuanto tal su potestad viene determinada por un criterio territorial.

En ese mismo sentido, Acosta Romero señala que las características de los órganos desconcentrados son las siguientes:

1. Son creados por una ley, o reglamento.
2. Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
3. Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
4. Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
5. Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
6. Tienen autonomía técnica.

7. No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
8. Su nomenclatura puede ser muy variada.
9. Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
10. En ocasiones tiene personalidad propia.

Pero, la desconcentración administrativa no siempre se da en una forma específica, en la teoría se habla de que en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien, modalidades de la desconcentración, de las que se señalan las siguientes:³⁴

1. **Desconcentración en estricto sentido o funcional.** Es una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.
2. **Desconcentración vertical.** Consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.
3. **Desconcentración horizontal.** Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.
4. **Desconcentración regional.** Es una variante de la desconcentración vertical en la que además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional.

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., págs. 182-183.

Por otro lado, Jorge Fernández Ruiz, menciona que en el ámbito federal, podemos identificar tres clases específicas de desconcentración:

1. **Desconcentración por materia.** Que es la transferencia de poder decisorio y de competencia que en determinada materia se transfiere de un órgano superior a otro inferior, integrante de la misma organización del cedente.
2. **Desconcentración por región.** El órgano cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada.
3. **Desconcentración por servicio.** Se emplea al órgano desconcentrado para prestar un servicio público en específico.

Finalmente, los organismos desconcentrados tienen cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria.

En la legislación positiva vigente, encontramos que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos para la mejor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, 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, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

DELEGACIÓN DE FACULTADES

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, se define a la delegación como un acto por el cual una persona prescribe a otra que se comprometa respecto de una tercera; quién da la orden es el delegante, quién la recibe es el delegado y quién se beneficia de ella es el delegatario.³⁵

³⁵ OSORIO Y FLORIT, Manuel (coord.). *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. VI: *Defe-Dere*, Buenos Aires, Ed. Driskill, S.A., 1991, p. 161.

La delegación es un acto de voluntad realizado o ejecutado por un determinado funcionario titular del cargo, y por consiguiente, de la función que él encomienda a otro otorgándole su representación o autorizándolo para ejecutar determinados actos que constituyen el ejercicio de esas funciones.

Por otro lado, la función es la acción que desarrolla un órgano o la actividad que desempeña, como tarea que le es inherente, la persona que ocupa un cargo público.

Siendo que el vocablo “facultad” sirve para determinar el carácter que reviste todo acto de autoridad ejercido por un determinado funcionario.³⁶

Según Miguel Acosta Romero, la relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las leyes orgánicas y especiales que regulan las actividades de cada unidad administrativa, los reglamentos interiores de trabajo, las circulares, los decretos y demás disposiciones que regulan las relaciones internas entre los funcionarios, empleados y trabajadores de la administración pública federal; y por similares disposiciones, tratándose de las entidades Federativas y los municipios.³⁷

Ahora bien, la delegación de facultades, es una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, la cual persigue como propósito facilitar los fines del primero, cuya justificación y alcance se encuentran en la ley orgánica, reglamento interior o acuerdo del titular.³⁸

Toda delegación de poder debe ser hecha expresamente, es decir, debe aparecer en la letra del texto constitucional, pero el gobierno federal ejerce implícitamente todo el poder que sea indispensable para el ejercicio del expresamente delegado, es decir, el hecho de que se deleguen las facultades no implica que el titular de éstas deje de tenerlas.

³⁶ Idem. t. VI: *Famil-Gara*, p. 1054.

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. Cit.*, p. 71.

³⁸ Tesis I.1o.A.38 A, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XIII, Marzo de 2001, p. 1731.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por el Congreso de la Unión, establece específicamente en su artículo 14, que como titular 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.

Siendo que corresponde originalmente a los Secretarios de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en funcionarios subalternos cualquiera de sus facultades delegables, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Estableciendo textualmente además que los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Un ejemplo de la delegación de facultades de la que se ha venido hablando la encontramos en el Acuerdo que delega facultades en los Directores Generales Adjuntos, Coordinador, Directores Divisionales, Titulares de las Oficinas Regionales, Subdirectores Divisionales, Coordinadores Departamentales y otros subalternos del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1999.

Dicho Acuerdo delega en los Directores Generales Adjuntos, Coordinadores, Directores Divisionales, Titulares de las Oficinas Regionales, Subdirectores Divisionales, Coordinadores Departamentales y otros Subalternos del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, las facultades atribuidas al Director General del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Siendo que a través del mismo, el Director General del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial para la mejor organización del propio instituto delega sus facultades delegables y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

El artículo 1º, tercer párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacional de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración paraestatal.

Esta forma de organización administrativa se da cuando se concede la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración pública centralizada. Esto es, se crean esos organismos por ley o por decreto y se les otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, para que realicen actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social. Las características de estos organismos, de acuerdo con Agustín Gordillo, citado por los autores Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González son:

1. Personalidad jurídica propia, puesto que pueden actuar por si mismos en nombre propio. **2.** Cuentan o han contado, con una asignación legal de recursos, lo que quiere decir que por ley tienen la percepción de algún impuesto o equivalente, o bien, que reciben sus fondos de manera regular del presupuesto general o, por último, que los recibieron en el momento de su creación y después se manejan únicamente con los ingresos obtenidos de su actividad. **3.** No se incurre en la reiterada afirmación de que los descentralizados tienen patrimonio propio, pues si tienen personalidad jurídica, esto supone necesariamente que cuentan con un patrimonio, en sentido jurídico. **4.** Su patrimonio es estatal, lo que significa que los descentralizados pertenecen al Estado en el sentido de que éste puede eventualmente suprimirlos y darle a sus fondos el destino que considere adecuado, en decir, puede disponer de dichos fondos como si fueran propios. **5.** Tienen capacidad de administrarse asimismo -autarquía-, lo que es una consecuencia de las características anteriores, y es uno de los datos administrativos de identidad de la descentralización-. En otras palabras es la asignación de competencia específica para resolver todos los problemas que plante la actuación del descentralizado, sin tener que recurrir a la administración centralizada, sino solamente en los casos previstos por su propia normatividad. **6.** Son creados o suprimidos por el estado, necesariamente por ley, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XI, de la Constitución, pues cualquiera de las dos acciones entraña a crear o suprimir empleos públicos. No obstante la disposición constitucional, existen descentralizados como el

Instituto Mexicano de la Radio -IMER- que fue creado por decreto del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1983, y el sistema para el desarrollo integral de la familia -DIF-, creado por decreto del Ejecutivo del 13 de enero de 1977 y que hoy forma parte del Sistema Nacional de Asistencia Social, también creado por el Ejecutivo, en las mismas condiciones está el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial que se creó por decreto del Ejecutivo del 22 de noviembre de 1993.7.- Están sometidos al control de la Administración Centralizada, lo que supone no admitir su total independencia y, al mismo tiempo, rechazar una relación jerárquica rígida, que frustre prácticamente su finalidad de origen.

Este control admite los siguientes matices: A) Control del presupuesto, en cuanto a su autorización o aprobación. B) Control de la inversión, a través de la Secretaría de la Función Pública y de la Auditoría Superior de la Federación. C) Designación del personal directivo, esto es, los integrantes de su cuerpo colegiado de gobierno, su director general, etc. D) Control de sus actos, ante la impugnación de terceros afectados. E) De manera excepcional, y en casos graves, es posible la intervención. F) En sus relaciones con dependencias de la administración centralizada y con entidades se rigen por el derecho público.

Una ventaja de la descentralización es acercar los niveles de decisión a los ciudadanos y tratar de enmendar las disfunciones del centralismo.

Por último el 15 de agosto de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a Ley Federal para las Entidades Paraestatales y su Reglamento, en donde se contemplan 88 organismos sectorizados y 10 organismos no sectorizados entre ellos el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En cuanto a empresas de participación estatal mayoritaria se contemplan 91 y por último por lo que hace a fideicomisos públicos se reportan 14.

Una vez que hemos analizado la organización de la Administración Pública a la que le es enteramente aplicable los principios de la Administración puesto que los funcionarios públicos deben ver como cliente, al que debe dejarse completamente satisfecho, al gobernado que se acerca a la administración pública para realizar algún trámite o solicitar un servicio.

Al iniciar este trabajo tuve en mis manos la obra del Dr. Daniel Márquez Gómez titulada *Calidad en la Administración Pública*.- La aplicación de las Normas de la International Organization for Standardization (ISO), lo que me parece una idea excelente y por tanto en este trabajo pretendo apoyar esas ideas a fin de que la Administración Pública Federal cumpla con el tema de calidad en el servicio.

Y así encontré que en el Sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se hacía alusión en repetidas ocasiones a la palabra calidad y a un buen gobierno, en un mensaje del Presidente Fox Quesada a los servidores públicos señaló lo siguiente:

“(...) Con ese propósito, hemos definido una agenda muy clara de Buen Gobierno, la cual he asumido como un compromiso personal, esta agenda consta de seis estrategias bien definidas:

“Primera.- alcanzar un Gobierno eficiente, es decir, que haga más con menos; que proporcione mejores servicios con menos recursos

“Segunda: Garantizar un Gobierno de calidad total; es decir, que mantenga un firme y permanente compromiso con la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía.

“Tercera: Desarrollar un Gobierno profesional; en otras palabras, un Gobierno capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como de capacitarlos y evaluarlos permanentemente, para que les cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía.

“Cuarta: Consolidar un Gobierno digital. Aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no solo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad.

“Quinta: Contar con un Gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible. Es decir un Gobierno que elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades.

“Sexta: Y principal característica de nuestra gestión, garantizar un Gobierno honesto y transparente, solo procediendo siempre con honestidad, podremos derro-

tar a la corrupción, desterrar la prepotencia y el favoritismo en la toma de decisiones y lograr que la ciudadanía confié de nuevo en sus autoridades, como siempre debió haber sido.”

Así también, fue en el sexenio del Presidente Fox cuando se expidió la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de la que ya hemos hablado en este ensayo, por medio de la cual se certifica a los servidores públicos, de lo que podemos concluir que en el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada se colocaron las primeras piedras de los cimientos de una administración pública de calidad hablándose de un Gobierno con prácticas renovadas de planeación y administración estratégica, de gerencia pública sustituyendo al término función pública, de liderazgo, gobierno electrónico, y una tendencia general hacia el fomento de la innovación y la búsqueda de la calidad.

Antes del sexenio de Vicente Fox ya empezaba la certificación de la administración pública, tan es así que mediante comunicado de prensa 05/99, de 14 de enero de 1999, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Unidad de Comunicación Social informa que **LA EMPRESA TÜV AMÉRICA, OTORGA EL CERTIFICADO DE CALIDAD ISO 9002, AL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE NÓMINA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

En dicho comunicado se señalaba lo siguiente: Las siglas ISO corresponden a la International Standard Organization, creada en 1947 y que actualmente opera en más de 110 países. Una de las funciones más importantes de esta organización es la de desarrollar normas de “*gestión y aseguramiento de la calidad*”, orientadas a los procesos de producción de bienes y servicios bajo estándares establecidos por su Comité Técnico 176.

Estos criterios se han incorporado a la familia de normas ISO 9000, de los cuales las 9001, 9002 y 9003 son certificables y se diferencian según el tipo de empresa o institución, y de acuerdo con los procesos que serán revisados.

La certificación se lleva a cabo a través de diversas empresas privadas que se encargan de supervisar todos y cada uno de los requisitos y procedimientos de calidad que deben cumplirse para obtener las normas ISO 9000.

Con la finalidad de asegurar y perfeccionar los niveles de calidad alcanzados por la SHCP en el proceso de producción de la nómina de sus trabajadores, la Oficialía Mayor propuso a TÜV América certificar esta actividad con la norma ISO 9002.

La empresa, de reconocido prestigio a nivel internacional, está ubicada en la ciudad de Monterrey, y opera bajo licencia de TÜV de Alemania.

La certificación incluyó el cumplimiento de 20 requerimientos específicos, que van desde el establecimiento de sistemas de calidad, control de documentos y datos, hasta mecanismos de inspección y programas de capacitación.

Al cumplir con todos los requisitos de la norma ISO 9002 y obtener el certificado de calidad, la Secretaría de Hacienda no sólo recibe un reconocimiento a los niveles de excelencia alcanzados en el proceso de producción de la nómina de sus trabajadores, sino que asume el compromiso de mantenerlos y perfeccionarlos.³⁹

Ya dentro del sexenio de Fox, la Dirección General de Desarrollo Carretero (antes Unidad de Autopistas de Cuota), junto con otras dependencias de la SCT, el 14 de noviembre de 2003 recibió el Certificado de la Norma Internacional ISO 9001:2000, de su Sistema de Gestión de la Calidad, otorgado por la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), miembro de The International Certification Network (IQNet). Logrando su certificación ISO 9001:2000 para los siguientes procesos:

- 1.- Dictamen de la solicitud de registro de tarifas para autopistas y puentes concesionados
- 2.- Autorización de permisos de construcción en el derecho de vía.
- 3.- Aprobación de estudios y/o proyectos para obras de conservación mayor en autopistas y puentes de cuota.⁴⁰

A continuación se enlista a Ganadoras del Premio Dependencias y Entidades con ISO 9000.

³⁹ http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/1999/b05-99.html

⁴⁰ Véase en: <http://uac.sct.gob.mx/index.php?id=456> consultado el día 2 de agosto de 2010.

La Comisión Nacional del Agua (CNA), ejemplo de calidad tras certificar 52 procesos bajo ISO 9000

El día 15 de marzo de 2005, 52 procesos de la CNA recibieron certificados de calidad ISO 9000. Con esta entrega, sumada a lo conseguido en 2002 y 2003, se alcanza un total de 104 certificaciones, que han sido posibles gracias a la participación de un total de 1,524 personas distribuidas en todas las sedes de la CNA en la República Mexicana.

La Coordinación de Conservación y Servicios Generales del IMSS, recibió la Certificación de Calidad ISO 9001:2000

La semana pasada en su página electrónica, el IMSS informó que su Coordinación de Conservación y Servicios Generales recibió oficialmente la Certificación de Calidad ISO 9001:2000, que constituye el reconocimiento de que “ha implantado un Sistema de Gestión para optimizar sus procesos, que éstos han sido supervisados de una manera positiva y que está orientada a la mejora continua”.

Pronósticos para la Asistencia Pública recibe la certificación de calidad ISO 9000, convirtiéndose en una mas de las instituciones de gobierno que cuentan con el 100% de sus procesos certificados

Pronósticos es una entidad que genera sus propios recursos y que no depende del Gobierno Federal, ni del erario público, sino por el contrario, aporta fondos para la asistencia pública. El objetivo principal de Pronósticos para la Asistencia Pública (PAP) es obtener recursos para dar una atención más amplia a los requerimientos de salud, alimentación y educación. En el año 2005, Pronósticos aportó \$1,396.7 millones a la asistencia pública. Dicha cantidad es entregada a la Tesorería de la Federación (TESOFE), quienes lo canalizan para la atención a programas que buscan beneficiar a la sociedad mexicana.

Certificación de Calidad de los Establecimientos de Atención Médica en la Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA

En el *Programa Nacional de Salud 2001-2006* se plasman 3 retos principales para el sector salud: equidad, protección financiera y calidad. En este último se inscribe la *Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud*, como estrategia del Gobierno Federal para elevar la calidad de los servicios de salud, con enfoque en la mejora de la calidad técnica y la calidad percibida. De esta manera con la Cruzada se orientan las acciones a las organizaciones prestadoras de servicios de salud para obtener resultados a favor de la población que reciben estos servicios.

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), a través de la Dirección General de Industria Militar, obtuvo el Certificado de Calidad ISO 9001:2000 en el proceso de “Análisis Dimensional y Calibración del Laboratorio Central de Pruebas”

En el mes de enero del 2005, la Dirección General de Industria Militar recibió el *Certificado de Calidad ISO 9001:2000* en el Proceso de Análisis Dimensional y Calibración del Laboratorio Central de Pruebas. Este logro sentó las bases del modelo de calidad de la Dirección General de Industria Militar materializando la meta establecida de lograr la certificación total del Laboratorio Central de Pruebas, convirtiéndose en la dependencia de la Secretaría de la Defensa Nacional con más procesos certificados bajo el estándar de calidad ISO9001:2000.

Obtiene la Certificación ISO 9001:2000, la Dirección General de Industria Militar de la SEDENA

El 19 de enero de 2005, la Dirección General de Industria Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), obtuvo la Certificación bajo la Norma ISO 9001:2000 en el “*Proceso de Análisis Dimensional y Calibración*”, correspondiente al área de Metrología del Laboratorio Central de Pruebas. El 05 de febrero de ese mismo año, se llevó a cabo la ceremonia de entrega del certificado; el Ingeniero Luis López Batista, Director General de American *Trust Register, S.C.*, entregó al General de División, Diplomado de Estado Mayor Juan Alfredo Oropeza Garnica, Director General de Industria Militar, el certificado que acredita que el Sistema de Gestión de la Calidad del “*Proceso de Análisis Dimensional y Calibración*” fue evaluado y se encuentra conforme a la Norma ISO 9001:2000.

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), recibió la certificación internacional ISO 9001:2000 por parte del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), recibió este mes la Certificación Internacional ISO 9001:2000, por parte del *Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C.* A partir de este año, la UNAM se convierte en la primera institución de educación superior del país que obtiene este reconocimiento mundial de gestión de la calidad.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, obtiene la Certificación ISO 9001:2000

En los primeros días de julio de 2004, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, recibió la Certificación ISO 9001:2000 por parte del *Instituto Mexicano de Normalización y Certificación (IMNC)*. El IMCN es un organismo especializado en la certificación de Sistemas de Gestión de Calidad, acreditado por la EMA, Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., miembro del The International Certification Network (IQNet).

Infotec obtiene la certificación ISO 9000 en sus servicios de operación en 2003 y la recertificación en el 2004

Las normas ISO 9000 son directrices internacionales con amplio reconocimiento internacional y son las más conocidas ya que establecen lineamientos para la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad, asegurando la calidad de un producto o un servicio, mediante el control de sus procesos. La certificación es importante porque asegura por escrito que un producto o un servicio cumple con los requisitos que las normas especifican. La certificación busca a través de la calidad y el compromiso de los empleados, generar confianza en el ciudadano por el producto o servicio del que se trate.

La Junta de Conciliación y Arbitraje, adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), obtiene el Certificado Internacional de Calidad

El Instituto Mexicano de Normalización y Certificación a principios de agosto de 2005, otorgó a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Certificación de Calidad ISO 9001:2000, lo que contribuye a mejorar la impartición de justicia al otorgar certeza jurídica a los trabajadores y empleadores. Gracias a esta certificación, la JFCA dará a sindicatos, empresas y demás usuarios, seguridad jurídica en el momento que registren y depositen contratos colectivos, convenios y reglamentos interiores de trabajo, pues se corrobora así, de manera oficial, que la Junta cuenta con servidores públicos competentes y comprometidos con la transparencia, la innovación y la mejora continua del Sistema de Gestión de la Calidad.

La PGR fortalece modelos de calidad que aseguren eficiencia, transparencia y calidad en sus servicios

Con la participación de más de 300 asistentes, la Procuraduría General de la República (PGR) llevó a cabo el pasado 28 de julio de 2005, el "*Taller Comparación de Modelos de Calidad, Innovación y Mejores Prácticas*". Dicho Taller tuvo como objetivo principal, conocer y comparar los esfuerzos que diversos organismos de México y de otras naciones, realizan en Gobierno de Calidad y con ello enriquecer los trabajos que se realizan al interior de cada una de las instituciones.

TURISSSTE ahora cuenta con certificación ISO 9000, proporcionando mejores servicios a sus derechohabientes

TURISSSTE fue creado por decreto presidencial a finales de 1972, conforme a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que establece con carácter de obligatorio otorgar 21 seguros, prestaciones y servicios; entre ellos los servicios turísticos. Actualmente cuenta con Agencias

Turissste en cada uno de los estados, 7 en el Distrito Federal y una central nacional de reservaciones. En total existen 38 agencias ahora certificadas. La Agencia turística de Reforma del Sistema TURISSSTE es la primera del sector público en América Latina que obtiene el reconocimiento en sus servicios de reservación y venta de boletos de avión para vuelos nacionales e internacionales, de hospedaje, boletos de autobus y paquetes turísticos. Solo dos empresas privadas cuentan con el aval de la empresa certificadora Société Générale de Surveillance, SGC.

El ISSSTE cada vez cuenta con más áreas certificadas con ISO 9000, como es el caso de las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil recientemente certificadas con estándares internacionales

En un esfuerzo continuo por mejorar los diversos servicios que presta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, en el mes de julio de 2005, la empresa internacional de certificación denominada, Société Générale de Surveillance (SGS) certificó a las Subdirecciones de lo Consultivo; de lo Contencioso; la del Notariado; Muebles e Inmuebles de la Subdirección General Jurídica; la Unidad de Crédito #4 del DF; la Subdirección de Otorgamiento de Crédito del ISSSTE; así como a las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE (EBDI) 50 y 135. Lo que demuestra que más allá de los problemas que sufre esta Institución, cuentan con voluntad y ánimo por mejorar y por ofrecer mejores servicios a los derechohabientes.

Luz y Fuerza del Centro obtiene la Certificación de Calidad ISO 9000, en materia de adquisición de bienes, gracias al esfuerzo conjunto de sus trabajadores

Luz y Fuerza del Centro es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como lo señala el decreto presidencial del día 9 de febrero de 1994. Como menciona su página de internet, LyFC es el organismo que distribuye y comercializa la energía eléctrica en la zona de desarrollo industrial, comercial y de servicios más importante del país, la zona central. De esta manera Luz y Fuerza satisface el 24% del total de la energía a nivel nacional.

Talleres Gráficos de la Nación obtiene la recertificación ISO 9000

El pasado mes de mayo de 2005, Talleres Gráficos de la Nación, recibió del organismo certificador QSMéxico AC, la primera recertificación internacional de calidad ISO 9000:2000.

Proyecto Multisitios del Sistema de Calidad en la Norma ISO 9001-2000 de la Secretaría de Economía (SE), obtiene el Reconocimiento Innova 2002

De manos del C. Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada y del Lic. Ramón Muñoz Gutiérrez, Titular de la Oficina de la Presidencia para la Innovación

Gubernamental, fue entregado el “Reconocimiento Innova” a la Lic. Lucila Cuellar Tamez, Coordinadora General de Delegaciones Federales y al Lic. Gerónimo Gutiérrez Fernández, Secretario Técnico de Planeación y Enlace, en representación de las Delegaciones y Subdelegaciones Federales de la Secretaría de Economía. Lo anterior se realizó el pasado 6 de noviembre, en el Auditorio Nacional durante el “Segundo Foro de Innovación Gubernamental”, premiando la propuesta presentada por la Coordinación General de Delegaciones Federales, bajo el esquema Multisitios del Sistema de Calidad en la Norma ISO 9001:2000.

Obtiene toda la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Certificación Integral bajo la Norma ISO 9001:2000

La SCT recibió los certificados bajo la Norma ISO 9001:2000 correspondientes a las áreas centrales, los Centros SCT de toda la República Mexicana y del Órgano Interno de Control. La implantación de este Sistema Integral de Gestión de la Calidad, significó la participación de más de 7,000 servidores públicos provenientes de todo el país, 360 eventos de capacitación, la formación de más de 300 auditores internos de calidad, y la certificación de 42 procesos de alto impacto, considerando los criterios de atención al público, transparencia y rentabilidad.

Proceso de Calidad Total de la Comisión Federal de Electricidad, CFE

Diferentes áreas de la Comisión Federal de Electricidad han recibido los premios Innova, como fue el caso del Centro de Atención Virtual, o bien el Premio INTRAGOB, como ha sucedido con los Servicios en Línea, de la Gerencia Comercial, además del Área de Control Oriental, la División de Distribución Centro Sur, la Subárea de Transmisión y Transformación Temascal, el Laboratorio de Pruebas y Equipos de Materiales, la División Centro Occidente y la Subárea de Transmisión y Transformación Jalapa.

Dependencias y Entidades con ISO 9000 en sus áreas. Avance a mayo de 2006⁴¹

Por lo que estoy completamente de acuerdo con el Dr. Daniel Márquez Gómez quien en su obra **CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, plantea que a la Administración Pública le son aplicables las normas de la International Organization for Standardization (ISO) y en específico la ISO 9000, 9001 y 9004 que se refieren a sistemas de gestión de la calidad el primero de ellos a fundamentos y vocabulario, el segundo a requisitos y el último a directrices para mejorar el desempeño.

⁴¹Vease en: <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/iso9000> consultado el 4 de agosto de 2010.

La Organización Internacional para la Normalización o ISO es el organismo encargado de promover el desarrollo de las normas internacionales de fabricación, comercio y comunicación para todas las ramas industriales. Su función principal es la de buscar la estandarización de normas de productos y seguridad para las empresas y organizaciones a nivel internacional tiene una Secretaría Central en Ginebra, Suiza, las normas desarrolladas por ISO son voluntarias, es un organismo no gubernamental y no depende de ningún otro organismo internacional.

Por lo tanto, si la administración pública sigue los principios de la administración general como quedó analizado en la primera parte de este trabajo, como última parte debe llevar a cabo el control administrativo, para verificar que lo planeado y programado se esté llevando a cabo, esto es, planificar, hacer, verificar y actuar respecto de la calidad, señala el Dr. Daniel Marquez Gómez lo siguiente:

“En este sentido, para efectos prácticos, la calidad debe ser entendida no como la ausencia de errores o fallos en los productos y servicios, sino como todos aquellos esfuerzos que se realizan día a día en la empresa para lograr que el producto o servicio que se entrega a los clientes sea el que realmente el cliente quiere. Lo que confirma la tesis del amplio margen de subjetividad que se esconde de tras de la palabra calidad.

“(…)

“Por otra parte, las normas ISO transforman la relación entre la Administración y el gobernado, puesto que éste se transforma de administrado en (cliente), con un impacto no cuantificado en materia de tutela de sus derechos, lo que refrenda la necesidad de estudiar las normas ISO.”⁴²

Por tanto, si bien de lo hasta aquí analizado concluimos que la Administración Pública Federal ya ha obtenido la certificación de algunos procesos de productos y servicios, la tendencia es a obtener la certificación en todos aquellos procesos de productos y servicios que presta la Administración Pública, teniendo como objetivo la calidad total.

⁴² MARQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Calidad en la Administración Pública. - La aplicación de las Normas de Internacional Organization for Standarization (ISO) a la Administración Pública*, México, Fondo Editorial Jurídico, 2007, págs. 24 y 25.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA.- A la Administración Pública le es aplicable los principios de la Administración en general como son planeación, organización, dirección y control; si bien existen diferencias entre la Administración privada y la Administración Pública, éstas son mínimas y podríamos reducirlas a que la Administración Pública no persigue lucro y su fin último es el bien común. Sin embargo, si deben acatarse completamente los principios de la Administración y revisar (control) su actividad y confirmar que se cumpla con lo planeado y si no es así corregir las deficiencias que se encuentren.

SEGUNDA.- El Derecho Administrativo surge en la Francia revolucionaria y es el Consejo de Estado Francés quien influyó en el desarrollo de la Ciencia del Derecho Administrativo, a través de su jurisprudencia. En nuestro país tuvo su inicio hasta 1852 con la obra de Don Teodosio Lares. El Derecho Administrativo tiene por objeto el estudio, la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

TERCERA.- La Organización de la Administración Pública se da según la Ley Orgánica de la Administración Pública en centralizada y paraestatal, cumpliéndose así con los principios de la Administración, por lo que sí le son aplicables a la Administración Pública los principios de la Administración Privada, también deben serle aplicables, a fin de tener una Administración Pública de calidad, las normas de la International Organization for Standardization (ISO), las que como ha quedado analizado, existen ya dependencias de la Administración Pública que cuentan con certificación respecto de algunos procesos de productos y servicios pero la meta es obtener la certificación de todos aquellos procesos, de productos y servicios que preste la Administración Pública Federal, teniendo como fin último la calidad total.

BIBLIOGRAFÍA ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Sexta Edición actualizada, México, Porrúa, 1984.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2008.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 3° Edición. México, Porrúa, 2009.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Tercera Edición, México, Porrúa, 2008.

MARQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Calidad en la Administración Pública. - La aplicación de las Normas de Internacional Organization for Standardization (ISO) a la Administración Pública*, México, Fondo Editorial Jurídico, 2007.

O. DA SILVA, Reinaldo, *Teorías de la Administración*. 1° Edición, Thomson Editores, México. 2002.

REYES PONCE, Agustín. *Administración de Empresas. Teoría y práctica. Primera parte*. 47ª Reimpresión, Limusa, México. 1999.

SACHSE MATTHÍAS, *Planeación Estratégica en empresas públicas*. Reimpresión, Trillas, México. 2009.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Décimo Cuarta Edición, México, Porrúa, 1988, Tomo Primero.

VALLS HERNÁNDEZ, SERGIO Y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2004.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23ª Edición. Ed. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

OTRAS FUENTES

OSORIO Y FLORIT, Manuel (coord.). *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. VI: *Defe-Dere*, Buenos Aires, Ed. Driskill, 1991, p. 161.

Tesis I.1o.A.38 A, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Marzo de 2001.

MEDIOS ELECTRÓNICOS CONSULTADOS

<http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n>

[http://books.google.com.mx/books?id=0PihzVU0oRIC&printsec=frontcover&dq=Evoluci%C3%B3n+del+pensamiento+administrativo+en+la+educaci%C3%B3n+costarricense&hl=es&ei=6jxFTNy5DJ,](http://books.google.com.mx/books?id=0PihzVU0oRIC&printsec=frontcover&dq=Evoluci%C3%B3n+del+pensamiento+administrativo+en+la+educaci%C3%B3n+costarricense&hl=es&ei=6jxFTNy5DJ)

<http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n>

http://omarguerrero.org/bonnin/bonnin_espanol1834.pdf

<http://es.wikipedia.org/wiki/Administraci%C3%B3n#Escuela>

<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=1&catID=6>

<http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=organos-desconcentrados>

<http://www.uac.sct.gob.mx/index.php?id=456>

<http://www.innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/iso9000>