

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL TURISMO

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *La administración pública.* II. *El turismo.*
III. *La administración pública federal del turismo.*

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración es la acción y efecto de administrar y, por tanto, se puede explicar en dos sentidos: dinámico y estático; en su sentido dinámico consiste en la acción de administrar, o sea, de servir u ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa, por lo que, en mi opinión, la administración se puede explicar como la serie de etapas concatenadas y sucesivas de actividades dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles; en tanto que, en su sentido estático, la administración se puede entender como el efecto de administrar que configura una estructura cuya finalidad estriba en lograr un propósito u objetivo.

La administración se desarrolla en diversos ámbitos, entre los que destacan el del Estado, y el de la iniciativa privada, lo que permite hablar de administración pública y administración privada. La administración pública en sentido estático, en mi opinión, es el conjunto de áreas del sector público del Estado que mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas, trata de lograr los fines del Estado.

1. *Formas de organización administrativa*

Una herramienta indispensable del derecho administrativo para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa es la organización administrativa, la cual admite diversas formas, entre las que descuellan la centralización, 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.

A. La 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. La centralización puede ser política o administrativa.

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

Como en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

La centralización administrativa cuenta entre sus ventajas el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundaría en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el profesor Andrés Serra Rojas: “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación

unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.¹

El esquema de la centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente, hasta llegar al vértice de la pirámide, que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, manda, remueve, organiza, supervisa, disciplina y revisa, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

B. *La desconcentración administrativa*

En la administración pública contemporánea conviven y coexisten la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización como sendas formas de organización o tendencias organizativas que lejos de excluirse se complementan y apoyan mutuamente.

La desconcentración administrativa disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia interorgánica, de un órgano superior a otro inferior —ambos de la misma persona jurídica—, de tales facultades; a diferencia de la descentralización administrativa que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra.

La desconcentración administrativa es entendible como el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a

¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I, p. 497.

uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria, que se transfieren al órgano desconcentrado.²

Diversas clasificaciones se han planteado en la doctrina jurídica mexicana acerca de la desconcentración administrativa; en mi opinión, en el ámbito federal mexicano podemos identificar tres clases específicas: desconcentración por materia, desconcentración por región y desconcentración por servicio.

a. Desconcentración por materia

En la desconcentración por materia, la transferencia de poder decisorio y de competencia en determinada materia se transfiere de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente, como sucede en el caso de la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. La desconcentración por materia se justifica en razón de la especialización o dominio de tecnología requeridas para atender los asuntos relativos a ciertas materias: migración, agua, administración tributaria, por citar sólo algunas.

b. Desconcentración por región

Se caracteriza la desconcentración por región o territorial, porque el órgano central cede parte de su competencia y de su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada, como acontece en el caso de delegaciones de las secretarías de Estado en las entidades federativas, lo que permite acercar la decisión a los administrados.³

² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975, p. 87.

³ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1965, t. II, p. 73.

c. La desconcentración por servicio

Otra posibilidad de aprovechamiento de la desconcentración administrativa es la de emplear al órgano desconcentrado para prestar un servicio público específico, como ocurre, por ejemplo, en el caso del Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, a cuyo cargo queda la prestación de un servicio público de educación técnica superior.

C. La descentralización administrativa

La descentralización tiende a transferir de un punto central de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía.

En la actualidad, el Estado utiliza conjuntamente la centralización y la descentralización, como principios o tendencias de organización coexistentes, pese a su contraposición, como dos valores opuestos que, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan.

El profesor Favio Roversi-Mónaco considera que

no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro. Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aun para sectores limitados de la organización de un estado, descentralización y centralización están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.⁴

La descentralización se emplea en diferentes ámbitos, como pueden ser el político, el administrativo o el económico; así, se habla de descentralización política, administrativa o económica.

Concierne la descentralización política tanto a la forma de Estado como a la forma de gobierno; así, el federalismo es, por ejemplo, una de sus

⁴ Roversi-Mónaco, Favio, *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Materucci, trad. Raúl Crisafio y otros, México, Siglo XXI, 1981, t. I, p. 527.

manifestaciones, como la multiplicación de polos de desarrollo lo es de la descentralización económica.

La descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

La descentralización administrativa requiere para su instrumentación de la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades. Leon Duguit contempla la descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach,⁵ admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por región, por servicio, y por colaboración.

a. Descentralización administrativa por servicio

Apareció en Francia la descentralización administrativa como una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomendaba la prestación de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención.⁶

La personificación de los servicios públicos en Francia da origen a la descentralización administrativa por servicio, lo cual significa que la prestación de algunos servicios públicos se lleva a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público: el establecimiento público francés, que en el derecho comparado recibe diferentes denominaciones: ente autónomo, en España; ente autárquico, en Argentina; en el Distrito Federal, como en México en general, se le llama organismo descentralizado.

⁵ Buttgenbach, André, *Manual de droit administrative*, Bruselas, Jarcié, 1966, p. 103.

⁶ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

b. La descentralización administrativa por región

Para Gabino Fraga, la descentralización administrativa por región consiste en la instauración de una estructura administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población establecida en una circunscripción territorial específica, como es el municipio. “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.⁷

La descentralización administrativa por región también ha sido considerada como una manera distinta de llamar a la descentralización administrativa territorial, que André Buttgenbach hace consistir, en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear a este respecto, los servicios que juzguen necesarios.⁸

Lejos de lograr un consenso generalizado en la doctrina, la descentralización administrativa por región, o territorial, es motivo de gran controversia. No sólo Buttgenbach y Fraga, sino muchos autores más ven en el municipio una manifestación de dicha descentralización administrativa territorial o por región; para Manuel María Díez, “El ejemplo típico de las entidades descentralizadas territorialmente son las comunas provinciales, cuya acción se desarrolla dentro de un ámbito geográfico determinado. Dentro de ese ámbito, el ente descentralizado desenvuelve su actividad administrativa. La descentralización territorial proporciona oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus actividades”.⁹

Por nuestra parte, consideramos que las opiniones de Buttgenbach, Díez y Fraga, a que nos acabamos de referir, son válidas en el contexto de

⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, p. 219.

⁸ Buttgenbach, André, *op. cit.*, nota 5, p. 104.

⁹ Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, p. 137.

un Estado centralista, mas no en el de un Estado federal, toda vez que en el Estado central o unitario el municipio podrá ser producto de la descentralización administrativa territorial o por región, como ocurre en Francia; empero, en el esquema federal de México es inadmisibles considerar al municipio como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincidimos con el profesor Miguel Acosta Romero en considerar al municipio como una estructura político-administrativa, jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea, en su organización administrativa, las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas, “de donde negamos —dice Acosta Romero— que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región”.¹⁰

c. La descentralización administrativa por colaboración

No es raro que la administración pública adolezca de insuficiencia financiera, técnica u organizacional para realizar algunas de las actividades que tiene atribuidas, como la prestación de algunos servicios públicos, por cuya razón recurre a la descentralización administrativa por colaboración, en cuya virtud transfiere la facultad de su prestación a los particulares, mediante el régimen de concesión, por ejemplo.

Se diferencia la descentralización por colaboración con las otras dos formas de descentralización administrativa, por quedar a cargo de particulares, que al realizar tareas originalmente asignadas a la administración pública se colocan, como hace notar Bernard Geny, en los linderos del derecho público y del derecho privado, y desembarazan a la administración de tales tareas sin disminuir por ello, de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados.¹¹

2. *La administración pública federal*

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1972, p. 94.

¹¹ Geny, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, París, 1930, pp. 210 y 211.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos divide a la administración pública federal en centralizada y paraestatal; además, previene que la ley orgánica respectiva distribuya 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.

A. Administración pública federal centralizada

En los términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la presidencia de la República, las secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conforman la administración pública centralizada, la cual se organiza jerárquicamente bajo el mando y la dirección del titular del Poder Ejecutivo.

a. La Presidencia de la República

Por disposición expresa del artículo 80 constitucional, el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión (nótese que en el sistema presidencialista mexicano, el único poder adjetivado por la Constitución de Supremo es el Ejecutivo) se deposita en un solo individuo, denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, cuyas tareas son apoyadas por la administración pública federal prevista en el artículo 90 constitucional en un esquema jerárquico en el que el Ejecutivo Federal se ubica en su cúspide.

En cierto sentido, se entiende por Presidencia de la República el conjunto de unidades administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo Federal, como son: la secretaría particular, la secretaría privada, y otras unidades administrativas de la Presidencia de la República, que se modifican cada sexenio, al gusto del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Además, el artículo 165 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos prevé la existencia del Estado Mayor Presidencial, cuyo jefe es nombrado por el presidente de la República, y tiene bajo su mando a la corporación especial denominada Guardias Presidenciales, a la que se encomienda la seguridad del Ejecutivo Federal, de su residencia e instala-

ciones conexas.

b. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Desde su versión original, la Constitución de 1917 incrustó el artículo dedicado a la regulación de la organización y funciones del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República, en el capítulo IV —relativo al Poder Judicial— de su innominado título tercero; en efecto, el referido artículo, al que correspondió el numeral 102, atribuía al procurador general de la República: *i.* la investigación y persecución de los delitos federales —en consonancia con el artículo 21 constitucional—, así como la procuración de justicia; *ii.* la representación jurídica de la Federación en todos los asuntos en que ésta fuese parte; *iii.* la consejería jurídica del gobierno, atribución esta última que, según explicara el diputado constituyente José Natividad Macías en su intervención del 5 de enero de 1917, se proponía siguiendo el modelo estadounidense del *Attorney General*.

Mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1994, el Constituyente permanente dispuso que las funciones de asesoría jurídica del gobierno, hasta entonces atribuidas al procurador general de la República, se encomendaran a una nueva dependencia del Ejecutivo Federal que al efecto estableciera la Ley.

El *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 1996 publicó el decreto por el que se reformaron los artículos 4o. y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se le adicionó un nuevo artículo, el 43 bis, a efecto de crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, establecer sus atribuciones y determinar su correlación con las demás dependencias y entidades de la administración pública y del Ejecutivo Federal.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es, en consecuencia, una dependencia de la administración pública federal centralizada, subordinada directamente al titular del Poder Ejecutivo, quien nombra y remueve libremente a su titular; de rango teóricamente equiparable al de las secretarías de Estado, destinada a brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al presidente de la República, e intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir, así como representarlo legalmente en los casos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De igual manera, compete a la Consejería la coordinación de los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal que

apruebe el presidente de la República, además de establecer congruencia entre los criterios jurídicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como dar apoyo y asesoría jurídica a las entidades federativas que lo pidan.

Se confirma lo equiparable de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal con las secretarías de Estado, mediante lo dispuesto en el último párrafo del artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en el sentido de que le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal.

Compete al consejero jurídico del Ejecutivo Federal la representación de la Consejería, al igual que el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de ésta, así como el ejercicio de las facultades que las disposiciones legales le asignan, mismas que pueden clasificarse en delegables e indelegables; con excepción de estas últimas, el consejero podrá delegar en servidores públicos subalternos aquellas que estime pertinentes, mediante acuerdo que se publique en el *Diario Oficial de la Federación*. Conviene aclarar que la delegación de facultades no impide su ejercicio directo por parte del Consejero.

c. La secretaría de Estado

La denominación *secretaría de Estado*, a juicio del doctor Andrés Serra Rojas, alude a cada una de las ramas de la administración pública, integrada por el conjunto de servicios y demás actividades encomendadas a las dependencias que, bajo la autoridad inmediata y suprema del titular del Poder Ejecutivo, aseguran la acción del gobierno, en la ejecución de la ley.¹²

Sin embargo, la anterior descripción de la secretaría de Estado es también aplicable al departamento administrativo, por lo que conviene precisarla más para establecer la diferencia específica entre ambos órganos.

Para quien esto escribe, la secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del

¹² Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 1, p. 533.

orden administrativo que tiene encomendados.

En el contexto del orden jurídico mexicano, la secretaría de Estado es la dependencia más importante del Poder Ejecutivo Federal; su creación y, por ende, su modificación, fusión o extinción, sólo puede realizarse mediante ley del Congreso, según previene el artículo 90 constitucional, lo que no impide que cada sexenio se modifique el catálogo y las atribuciones de las secretarías de Estado.

La estructura interna de cada secretaría de Estado se define en su reglamento interior que expide el presidente de la República, con refrendo del secretario de Estado correspondiente, ordenamiento en el cual, como previene el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, y la manera de sustituir a sus titulares durante sus ausencias. Desde luego, los reglamentos interiores de las secretarías de Estado no pueden ampliar, restringir o modificar la competencia de dichas dependencias del Ejecutivo establecidas en la legislación, habida cuenta que tienen como fundamento, principio y límite a la ley, sin poder siquiera subsanar los errores u omisiones en que ésta pudiera incurrir.

En los términos del primer párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los términos del artículo 91 constitucional, para ser secretario de Estado, o del despacho, como le llama dicho precepto, sólo se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, y tener 30 años cumplidos. Llama la atención que no se establezcan requisitos de escolaridad, de experiencia o de solvencia moral, por lo que un secretario de Estado podrá ser un analfabeto, un profano en la materia o un sujeto con antecedentes penales.

A efecto de que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente sean obedecidos, el artículo 92 constitucional exige que sean firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda; de igual ma-

nera, el artículo 93 constitucional previene que los referidos funcionarios den cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos; además, pueden ser citados por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a sus respectivos ramos o atribuciones. En los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las secretarías de Estado

- Conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas y prioridades de la planeación nacional, que establezca el Ejecutivo Federal (artículo 9).
- Formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal (artículo 12).
- Tendrán al frente de cada una de ellas a un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia será auxiliado por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mes y demás funcionarios previstos en el reglamento interior respectivo (artículo 14).
- Pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les estén jerárquicamente subordinados, con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso (artículo 17).
- Se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas en su respectivo reglamento interior, que será expedido por el presidente de la República (artículo 18).
- Establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás necesarios (artículo 20).

Además, como previene la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los secretarios de Estado ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República, y deben expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades ad-

ministrativas, en el entendido de que los manuales de organización general deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

La estructura orgánica de la secretaría de Estado se puede resumir, en términos generales, de la siguiente manera:

- Secretario
- Subsecretarios
- Oficial mayor
- Contralor interno
- Coordinadores generales
- Directores generales
- Subdirectores generales
- Directores de área
- Subdirectores
- Jefes de departamento
- Subjefes de departamento
- Jefes de oficina
- Subjefes de oficina
- Jefes de sección
- Jefes de mesa

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la existencia de dieciocho secretarías de Estado, cuyas denominaciones se listan a continuación:

- 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

El número conveniente de secretarías de Estado debe determinarse teniendo en cuenta que el Poder Ejecutivo, en los términos de lo dispuesto en el artículo 80 constitucional, tiene carácter unipersonal; y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los secretarios de Estado actúan por acuerdo del presidente de la República, por lo que éste debe recibir a aquéllos periódica y frecuentemente para dictar sus acuerdos respecto de los múltiples asuntos de la competencia de cada uno de ellos, pues de no hacerlo se atrofiará su desempeño.

La frecuencia mínima de la reunión periódica del titular del Ejecutivo Federal con los secretarios de Estado para impartirles sus acuerdos debe ser semanal, para evitar el injustificado rezago en el despacho de los asuntos de la administración pública, por lo que es imposible que el presidente reciba semanalmente a dieciocho secretarios de Estado para acordar con seriedad los asuntos de sus respectivas competencias, habida cuenta que debiera durar cada acuerdo un mínimo de cuatro horas en promedio.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el presidente de la República debe recibir, también periódicamente, a otros funcionarios, como son: su secretario particular, su secretario privado, el jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, el procurador general de la República, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, el jefe del Estado Mayor Presidencial, los titulares de los organismos descentralizados no sectorizados, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Instituto Nacional de las Mujeres.

Además de presidir las reuniones de los llamados gabinete legal y gabinete ampliado, así como de los gabinetes especializados, el presidente de la República recibe, aun cuando no periódicamente, a muchos otros personajes, como los jefes de Estado y de gobierno que visitan el país; los

embajadores de potencias extranjeras cuando presentan sus cartas credenciales; los dirigentes de los partidos políticos nacionales, y asiste a reuniones gremiales, empresariales y de trabajadores, lo cual pone de manifiesto que dieciocho es un número excesivo de secretarías de Estado.

El número de secretarías o dependencias equivalentes de la administración pública de otros países es considerablemente menor a las dieciocho existentes actualmente en México; en Estados Unidos, por ejemplo, con una población que casi triplica a la de México, sólo existen trece secretarías.

A diversos factores obedece la proliferación innecesaria de secretarías de Estado; entre ellos destaca la proclividad de los titulares del Ejecutivo Federal a corresponder a quienes les ayudaron para llegar al cargo, o a favorecer a sus amigos, e incluso familiares, mediante su designación para hacerse cargo de elevados puestos de la administración pública de cuantiosa remuneración y jugosas prebendas, lo que implica un injustificado crecimiento del gasto público, y por tanto una mayor carga tributaria para la población, porque conlleva un incremento indebido de plazas presupuestales de elevada remuneración: secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, coordinadores generales, secretarios particulares, coordinadores de asesores, jefes de ayudantes, y muchos más, cuya presencia confirma la validez de la llamada Ley de Parkinson, o sea, el planteamiento hecho por C. Northcote Parkinson para explicar el inútil aumento del número de burócratas, dado que cualquier actividad administrativa se extiende hasta cubrir todo el tiempo disponible para su total realización, entonces, deduce, el incremento del número de funcionarios no es causado por un correlativo incremento del trabajo a realizar, sino por la tendencia de cada funcionario a tener más y más empleados bajo su mando; además, subraya la tendencia de los jefes a ampliar sus actividades lo más posible para tratar de validar su presencia, a cuyo efecto llegan al extremo de solicitarse los funcionarios trabajos entre sí, los cuales no se justifican y son ajenos a los verdaderos objetivos institucionales.

Un argumento formal empleado para justificar la creación de innecesarias secretarías de Estado es el de señalar que sus acciones vendrán a resolver un grave problema nacional; por ejemplo, el presidente Fox promovió la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyas funciones desmembró de la Secretaría de Gobernación, bajo el supuesto erróneo de que su actuación habría de resolver el grave problema de inseguridad que asolaba a la población de todo el país al final del mandato del presidente

Zedillo; en la práctica, lejos de lograrse resultados positivos, la inseguridad se disparó dramáticamente, al elevarse a niveles sin precedentes las actividades del hampa, en especial los secuestros, el crimen organizado y el narcotráfico.

Como quiera que sea, debiera reducirse el número de secretarías de Estado a una docena, lo cual permitiría al Ejecutivo federal recibir en acuerdo, por espacio de varias horas, a cada uno de los secretarios del despacho, por lo menos una vez a la semana, para tratar con la atención y reflexión debidas los delicados asuntos de su ramo, lo cual no puede realizarse con la estructura actual.

B. Administración pública federal desconcentrada

La desconcentración administrativa está expresamente prevista en el orden jurídico mexicano, por medio de la figura del órgano desconcentrado; el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos 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.

En México, en la administración pública federal se han creado órganos desconcentrados mediante leyes, decretos y reglamentos interiores, sin que exista disposición jurídica que especifique el instrumento o los instrumentos aptos para la creación de los órganos desconcentrados. El profesor Rafael Martínez Morales estima que no hay impedimento para que mediante una ley del Congreso o de un decreto presidencial se proceda a crear un órgano desconcentrado de la administración pública federal, por tener sustento en los artículos 73, fracción XXX, y 89, fracción I. El problema se presentaría cuando un secretario de Estado o un funcionario con menor jerarquía pretendiera crear al órgano desconcentrado ya que carece de base constitucional.¹³

¹³ Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo*, 2a. ed., México, Harla, 1997, t. I, p. 110.

En cambio, en opinión del doctor Miguel Acosta Romero, ningún artículo constitucional da sustento a la creación de órganos desconcentrados, por lo que ni el Congreso ni el presidente de la República tienen facultad para la creación de tales órganos.

Sin embargo, la experiencia legislativa mexicana ha creado organismos desconcentrados mediante leyes, decretos del Ejecutivo, reformas a reglamentos interiores de secretarías de Estado o nuevos reglamentos y también por acuerdos presidenciales... y esto es preocupante porque es signo de que no se actúa estrictamente conforme a derecho y particularmente aquellos creados por acuerdo presidencial o en reglamentos interiores.¹⁴

Acerca de este disenso doctrinario conviene tener presente que si bien es cierto que el artículo 90 constitucional no hace referencia expresa a los órganos desconcentrados, sí previene la expedición, por parte del Congreso, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal —que será centralizada y paraestatal—, y anuncia que dicho ordenamiento legal distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, lo que acredita la facultad del Congreso para crear órganos desconcentrados a condición de que formen parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado o de un departamento administrativo, como prevé el citado artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto a la posible creación de órganos desconcentrados por parte del Ejecutivo Federal, estimo que contraría la disposición del artículo 126 constitucional, que prohíbe hacer pago alguno con cargo al erario federal que no esté comprendido en el presupuesto o contemplado en ley posterior, por lo que, en rigor, sólo mediante ley pueden crearse los órganos desconcentrados.

Las principales características del órgano desconcentrado de la administración pública federal son las siguientes:

- Se inserta en la administración pública centralizada;
- Forma parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado, de la que depende jerárquicamente;
- Carece de personalidad jurídica propia;

¹⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 456.

- Tiene asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados;
- Cuenta con partidas presupuestales específicas;
- Tiene facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico,
- Es creado mediante una ley del Congreso o por un acto del Poder Ejecutivo.

El Centro de Estudios Superiores en Turismo es el único órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo.

C. *Administración pública federal descentralizada o paraestatal*

La descentralización administrativa, vengo de decirlo, puede ser por servicio, por región o por colaboración.

a. El organismo descentralizado de la administración pública

La descentralización administrativa por servicio se implementa, en el ámbito federal de México, principalmente mediante un tipo específico de persona de derecho público: el organismo descentralizado de la administración pública, la gran mayoría de los cuales se agrupan por sectores, en los términos de los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adscritos a las secretarías de Estado, cuya relación debe publicar anualmente en el *Diario Oficial de la Federación*, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según previene el artículo 3 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Las características más importantes del organismo descentralizado de la administración pública consisten en su creación mediante ley o decreto, su personalidad jurídica propia, su patrimonio propio, su normativa jurídica específica; por tener a su cargo el desempeño de una actividad técnica, y por estar sujeto a la tutela y vigilancia de la administración pública centralizada.

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor:

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que

adopten.

Los organismos descentralizados de la administración pública gozan de relativa autonomía en cuatro vertientes; merced a su autonomía jurídica tienen personalidad jurídica; gracias a su autonomía financiera cuentan con patrimonio y presupuesto propios; en razón de su autonomía normativa cuentan con regulación jurídica específica, y en virtud de su autonomía administrativa pueden realizar por sí mismos los trámites requeridos para la consecución de sus fines.

II. EL TURISMO

El turismo, entendido como organización de los medios conducentes a facilitar los viajes de placer a efecto de lograr el desplazamiento de grandes volúmenes de viajeros, es un fenómeno emergente en el siglo XX, como resultado de la conquista laboral alcanzada en la legislación de muchos países, consistente en la obligatoriedad de periodos vacacionales anuales e, incluso, semestrales.

El viajero contemporáneo, en especial el turista, se ha convertido en protagonista estelar de la economía mundial a partir del momento en que logra la prestación de las vacaciones pagadas, que le garantizan el financiamiento de sus periplos de recreo y descanso, lo que incentiva la actividad de la administración pública de todos los países para tratar de atraer la mayor porción de turistas internacionales y nacionales, habida cuenta que el turismo actual se desarrolla en un mercado mundial altamente competitivo.

III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL TURISMO

El sector turismo de la administración pública federal está integrado por la Secretaría de Turismo, por su órgano desconcentrado Centro de Estudios Superiores en Turismo, por las empresas de participación estatal mayoritaria Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V.; FONATUR-BMO, S. A. de C. V. y Singlar, S. A. de C. V., así como por el

fideicomiso público Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

1. *La Secretaría de Turismo*

El antecedente inmediato de la Secretaría de Turismo es el Departamento de Turismo, creado en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1958; mediante decreto publicado en el citado *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1974, se convirtió en Secretaría de Turismo.

A. Atribuciones de la Secretaría de Turismo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Turismo compete, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- Elaborar y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;
- Promover las zonas de desarrollo turístico nacional y elaborar, conjuntamente con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la declaratoria respectiva;
- Llevar el registro de los prestadores de servicios turísticos;
- Promover el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos;
- Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos previamente registrados;
- Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la administración pública federal;
- Vigilar la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;
- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos, de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;
- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo y vigilar su cumplimiento;
- Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

- Promover la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;
- Fijar y en su caso modificar las categorías de los prestadores turísticos por ramas;
- Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;
- Llevar la estadística en materia de turismo;
- Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de los servicios turísticos;
- Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;
- Fijar e imponer el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.

B. Estructura orgánica de la Secretaría de Turismo

De conformidad con lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de junio de 2001 y sus reformas, la estructura orgánica que auxilia al titular de dicha dependencia —sin incluir a las unidades desconcentradas que se estudian en capítulo por separado— se conforma de la siguiente manera:

Secretario

Subsecretarías:

Subsecretaría de Operación Turística

Subsecretaría de Planeación Turística

Subsecretaría de Innovación y Calidad

Órgano Interno de Control

Direcciones generales:

De Programas Regionales

De Información y análisis

De Administración

De Desarrollo de Productos Turísticos

De Planeación Estratégica y Política Sectorial

De Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial

De Asuntos Jurídicos

De Mejora Regulatoria

De Servicios Turísticos

De Comunicación Social

De Cultura Turística

2. *El órgano desconcentrado Centro de Estudios Superiores en Turismo*

Para generar la información requerida por la actividad turística se creó, desde el nacimiento de la Secretaría de Turismo, el Centro de Estudios Superiores en Turismo, el cual, el 28 de octubre de 1988, se configuró como órgano desconcentrado de la Secretaría de Turismo, cuyo objeto primordial estriba en generar, mediante actividades de investigación, de asistencia y de cooperación técnica, la indispensable información especializada para adoptar, con conocimiento de causa, la adecuada toma de decisiones en materia de turismo. En el desarrollo de tales actividades del Centro de Estudios Superiores de Turismo tienen prioridad tres temas:

- Evaluación del impacto del turismo en la economía nacional.
- Sustentabilidad del turismo en lo económico, en lo ambiental y en lo social.
- Planeación a largo plazo del turismo.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de junio de 2001, le ratifica al Centro de Estudios Superiores de Turismo su carácter de órgano desconcentrado de dicha dependencia, cuyas principales facultades son:

- Realizar proyectos de investigación y estudios que coadyuven al mejoramiento en la toma de decisiones en las instituciones y empresas de los sectores público, social y privado relacionadas con la actividad turística;
- Propalar por los medios más convenientes los resultados de las investigaciones que desarrolle.
- Promover la innovación y el desarrollo tecnológico de las instituciones y empresas del sector turístico;
- Fomentar la actualización y especialización profesional del personal de las instituciones y empresas de los sectores público, social y privado relacionado con la actividad turística;
- Fungir como órgano de consulta de las unidades administrativas de

la Secretaría de Turismo.

3. *El Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V.*

Se trata de una empresa de participación estatal mayoritaria, inserta en el sector de la administración pública paraestatal coordinado por la Secretaría de Turismo; su objeto consiste en el diseño y operación de las estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional, con la participación de los diversos actores de la actividad turística, a cuyo efecto cuenta con las siguientes atribuciones:

- Conjuntar, potenciar y multiplicar los esfuerzos promocionales de los actores de la actividad turística;
- Desarrollar una organización profesional y vanguardista;
- Inducir la participación privada en la planeación, ejecución y evaluación de sus actividades y resultados;
- Orientar las actividades de la organización hacia el otorgamiento de servicios integrales a la industria turística nacional y socios comerciales en el extranjero;
- Evaluar los programas y acciones con base en indicadores de resultados

La estructura orgánica del Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V. se describe a continuación:

- Asamblea de accionistas
- Junta de Gobierno
- Comité Técnico de Mercadotecnia
- Director general
- Órgano de Control Interno
- Subdirección General de Administración
- Coordinación de Asuntos Jurídicos
- Subdirección General de Mercadotecnia
- Subdirección General de Promoción
- Oficinas de Mercadotecnia en el Exterior/ Consejos Asesores

- Agencias especializadas

4. *El Fondo Nacional de Turismo*

Inserto en el sector de la administración pública paraestatal coordinado por la Secretaría de Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo es un fideicomiso considerado como entidad paraestatal, habida cuenta que, como previene el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue constituido por el gobierno federal con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar la actividad turística, que es un área prioritaria de desarrollo, y representa una de las fuentes de divisas más importante en el país; además, cuenta con una estructura orgánica análoga a las otras entidades paraestatales, y tiene su Comité Técnico.

La estructura orgánica del Fondo Nacional de Fomento al Turismo es la siguiente:

- Comité Técnico
- Director general
- Dirección Jurídica
- Órgano Interno de Control
- Dirección Adjunta de Planeación y Asistencia Técnica
- Dirección Adjunta de Comercialización
- Dirección Adjunta de Desarrollo
- Dirección Adjunta de Finanzas
- Dirección Administración e Inversión Turística
- Dirección del Desarrollo Cancún
- Dirección del Desarrollo Iztapa
- Dirección del Desarrollo Huatulco
- Dirección del Desarrollo Los Cabos
- Dirección del Desarrollo Loreto

5. *Observaciones finales*

Cabe señalar que el sector turismo de la administración pública federal, encabezado por la Secretaría de Turismo, carece de organismos descentralizados.

Por otra parte, en razón del excesivo número de secretarías de Estado del

gobierno federal, sería conveniente determinar con objetividad si la Secretaría de Turismo justifica su existencia en la actualidad, dado que el grueso de las actividades de este ramo están a cargo de los gobiernos de los estados de la República, a través de sus propias secretarías de turismo o dependencias equivalentes; de no justificarse su existencia, las actividades restantes a su cargo podrían encomendarse a la Secretaría de Economía, en aras de mayor cohesión, coherencia y congruencia a la conducción de la economía nacional.