

INFRAESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ÁREA ENERGÉTICA EN MÉXICO

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *Concepto de administración*. II. *Clasificación de la administración*. III. *Concepto de administración pública*. IV. *Formas de organización administrativa*. V. *La administración pública del área de la energía*. VI. *Bibliografía*.

I. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

Administración, según la Real Academia Española, es tanto el efecto como la acción de administrar, por lo que se puede entender, en su modalidad estática de estructura orgánica, como el efecto de administrar que configura un órgano u ordenamiento cuya finalidad estriba en lograr un propósito u objetivo; en tanto que, en su versión dinámica, de función, es la acción de administrar, que según Isaac Guzmán Valdivia “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.¹

Administrar es un verbo proveniente del latín: *ad* = hacia, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* = mano, y

¹ Guzmán Valdivia, Isaac, *Reflexiones sobre la administración*, Barcelona, Reverte, 1961, p. 23.

trahere = traer, por tanto administrar puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. La administración se puede explicar, en su modalidad dinámica, como la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles. Lourdes Münch Galindo y José García Martínez proponen la siguiente definición integral de la administración: “Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”.²

II. CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración tiene diferentes ámbitos de aplicación, como son la iniciativa privada, las Iglesias, el Estado y la comunidad internacional, lo que da lugar a la existencia de la administración privada, la administración eclesiástica, la administración pública y la administración internacional.

III. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los términos de la clásica definición de Charles-Jean Bonnin, formulada a inicios del siglo XIX, la administración pública es “la que tiene la gestión de los asuntos respecto de las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público”.³

Años después, se ha dicho, y con razón, que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su estructura y organización como en su ac-

² Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995, pp. 23 y 24.

³ Bonnin, Charles-Jean, *Principes d'administration publique*, París, Chez Clement Freres, Libraires, 1809, p. 59.

tividad o funcionamiento. Sin embargo, cabe aclarar que no todo el Poder Ejecutivo es administración pública y que la inserción de ésta en el ámbito del Poder Ejecutivo no impide que también se ubique, en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo mismo que en las de los organismos constitucionales autónomos, como lo acreditan la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial, y de la Dirección General de Administración del organismo constitucional autónomo denominado Banco de México. En suma, no todo el Poder Ejecutivo es administración pública, ni toda la administración pública se sitúa en el área del Poder Ejecutivo.

En estricto sentido, la administración pública rebasa con mucho la órbita del órgano conocido como Poder Ejecutivo, así lo reconoce, por ejemplo Marshall Dimock, al afirmar: “La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.⁴

En mi opinión, se puede entender la administración pública como el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

IV. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El derecho administrativo tiene en la organización administrativa un valioso instrumento para el adecuado funcionamiento de la

⁴ Dimock, Marshall, “The Meaning of Scope in Public Administration”, Gous, John *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, Nueva York, Russel and Russel, 1967, p. 12.

actividad administrativa, el cual admite diversas formas, entre las que destacan 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.

Desde el siglo XIX, se presentan la centralización, la desconcentración y la descentralización como sendas formas de organización o tendencias organizativas aprovechables tanto en el ámbito político como en el administrativo, en el económico y en el social.

1. La centralización administrativa

La centralización promueve, dentro del ámbito administrativo, la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización.

Se puede explicar la centralización como una forma organizacional consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público.

La centralización administrativa, 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.

En la centralización administrativa toda acción proviene del centro, por lo que 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.

Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo

cual redundando 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.⁵

A. Características de la centralización administrativa

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, organiza, supervisa, disciplina y remueve, 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.

⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I, p. 497.

B. La administración pública federal centralizada

Por medio de su artículo 90, 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.

En su artículo 1o., la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que 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

El artículo 80 constitucional establece que 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.

Presidencia de la República es el conjunto de unidades administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo Federal: la oficina de la presidencia, la secretaría particular, la secretaría privada, y otras unidades administrativas de la Presidencia que se modifican cada sexenio, al gusto del titular del Poder Ejecutivo Federal. 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 y tiene bajo su mando a la corporación especial Guardias Presidenciales, a la que se encomienda la seguridad del Ejecutivo Federal, de su residencia e instalaciones conexas.

b. La Secretaría de Estado

En opinión del doctor Andrés Serra Rojas, la denominación *secretaría de Estado*, 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.⁶

Considero que la secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, inserta en 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 orden administrativo que tiene encomendados.

La secretaría de Estado, en el contexto del orden jurídico mexicano, 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.

Se determina la estructura interna de cada secretaría de Estado 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

⁶ *Ibidem*, p. 533.

poder siquiera subsanar los errores u omisiones en que ésta pudiera incurrir.

Como previene el 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.

Para ser secretario de Estado, el artículo 91 constitucional sólo 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 analfabeta, un profano en la materia o un sujeto con antecedentes penales.

El antecedente más remoto de la figura del secretario de Estado o del despacho se encuentra la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 222 disponía la existencia de siete secretarios del despacho.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, sólo consideró tres secretarios: el de Guerra, el de Hacienda y el de Gobierno; en cambio, la Constitución de 1824 dejó al legislador ordinario la determinación del número de secretarios de Estado.

En su cuarta Ley, la Constitución de 1836 sustituyó la figura del secretario del Despacho o Estado, por la de ministro, previendo cuatro, a saber: ministro de lo Interior, ministro de Relaciones Exteriores, ministro de Hacienda y ministro de Guerra y Marina.

La Constitución de 1917, al igual que la de 1857, siguió el criterio de la Constitución de 1824 de dejar al legislador ordinario la determinación del número de secretarios de Estado; conforme al texto vigente del primer párrafo del artículo 90 constitucional:

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.

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de abril de 1917, la primera Ley de Secretarías de Estado dispuso la existencia de seis secretarías (la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento, y la de Industria y Comercio); en la ley del mismo nombre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de diciembre de 1917, se determinó que fueran siete las secretarías de Estado (la de Gobernación, la de Relaciones Exteriores, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones y Obras Públicas, y la de Industria, Comercio y Trabajo), número que se elevó sucesivamente a ocho, a nueve, a 13 y a 15, en las respectivas leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1935, el 30 de diciembre de 1939, el 13 de diciembre de 1946, y el 24 de diciembre de 1958; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976. Aumentó a 16 el número de secretarías de Estado, que en la actualidad, conforme a las últimas reformas de la última de las leyes citadas, es de 18.

El artículo 92 constitucional establece como requisito indispensable para que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente sean obedecidos, que sean firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda; de igual manera, 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. La Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal asigna a las secretarías de Estado las siguientes atribuciones y deberes comunes:

- Conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas y prioridades de la planeación nacional, que establezca el Ejecutivo Federal (artículo 9o.).
- Formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal (artículo 12).
- Tener 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).
- Poder 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).
- Las atribuciones de sus unidades administrativas se determinan en su respectivo reglamento interior, mismo que será expedido por el presidente de la República (artículo 18).
- Establecer 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, los secretarios de Estado, como previene la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 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 administrativas; en el entendido de que los manuales de organización general deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

En términos generales, las secretarías de Estado de nuestra administración pública federal se estructuran en la siguiente forma:

- 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.

c. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

En 1976 se creó la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, la cual fue sustituida en 1983 por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, a efecto de dar a éste asesoría y apoyo jurídico. Esta dependencia desapareció en 1996 y fue sustituida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ello en razón de que el Constituyente Permanente, mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994,

dispuso que las funciones de asesoría jurídica del gobierno, atribuidas al procurador general de la República, se encomendarán a una nueva dependencia del Ejecutivo Federal que al efecto determinara la Ley.

Consecuentemente, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996, 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, dentro de la administración pública federal centralizada, a 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.

C. Las secretarías de Estado de la administración pública federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor dispone, en su artículo 26, la existencia de 18 secretarías de Estado, sin duda un número excesivo que contradice al discurso oficial de racionalidad, austeridad y eficiencia de la administración pública federal. El catálogo actual de secretarías de Estado del gobierno federal es el siguiente:

- 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.

La proliferación innecesaria de secretarías de Estado 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, directores 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 necesario 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 innecesarios entre sí, los cuales no se justifican y son ajenos a los verdaderos objetivos institucionales.

La reducción del número de secretarías de Estado a una docena, permitiría al Ejecutivo federal recibir en acuerdo por espacio de varias horas a cada uno de los secretarios, por lo menos una vez a la semana, para tratar con la debida calma, atención y reflexión, los delicados asuntos de su ramo, lo cual no puede realizarse con la estructura actual, pues a los 18 secretarios de Estado

hay que agregar, por lo menos, a su secretario particular, al jefe de la Oficina de la Presidencia, a los titulares de la Procuraduría General de la República, de la Consejería Jurídica de la Presidencia, y de los diez organismos, lo que aunado a los numerosos y frecuentes viajes al extranjero del presidente de la República, obligan a que los acuerdos con los secretarios de Estado sean breves y espaciados, con los resultados que están a la vista, los cuales evidencian descoordinación y contradicción entre el Ejecutivo Federal y sus cercanos colaboradores, y más aún entre estos últimos.

2. *La desconcentración administrativa*

Concentrar significa reunir en un centro lo que está disperso o separado, así, la concentración administrativa aglutina y reúne en los órganos superiores las facultades decisorias; por tanto, como bien observa Juan Carlos Cassagne:

Existirá concentración siempre que las facultades decisorias se encuentren reunidas en los órganos superiores de la administración Central, o bien, cuando esa agrupación de facultades se opera en los órganos directivos de las entidades que integran la llamada Administración indirecta.⁷

La desconcentración administrativa, en cambio, 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, o sea, de un órgano superior a otro inferior, 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, en el caso de México, del Estado, a través

⁷ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 7a. ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, 2003, t. I, p. 295.

de la administración pública centralizada, a un organismo público descentralizado.

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

En la centralización administrativa la facultad decisoria está atribuida a los diversos niveles de una 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, remueve, dirige, manda, organiza, supervisa y disciplina, 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, de revisión, y de resolución de conflictos de competencia, así como del poder para delegar en los subordinados algunas de las facultades de que está investido.

A. Concepto de desconcentración administrativa

Como ocurre con otros conceptos importantes del derecho administrativo, el de la desconcentración administrativa registra versiones distintas e incluso encontradas; así, el jurista francés Teófilo Ducrocq, en el último tramo del siglo decimonono, consideró a la desconcentración administrativa como una modalidad de la descentralización administrativa, idea que encontró amplio eco en la doctrina, especialmente en Francia, de ahí que también

se le conozca como descentralización burocrática, funcional o jerárquica.⁸

Al respecto, Benjamín Villegas Basavilbaso observa: “En el derecho administrativo francés la descentralización burocrática es denominada desconcentración. Se emplea la palabra *déconcentration* —dice Berthélemy— para caracterizar las medidas por las cuales se acrecen los poderes y las atribuciones de los agentes locales del poder central”.⁹

Con distinto criterio, otros autores, como el profesor Enrique Silva Cimma, explican la desconcentración como una modalidad o variante de la centralización administrativa en la que se encuentra inserta.¹⁰

Incluso algunos autores, como el francés Marcel Walline, afirman que la desconcentración administrativa no es otra cosa que una seudodescentralización.¹¹

En el orden jurídico mexicano, la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. 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.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluye, dentro de sus formas de organización, la desconcentración administrativa a través de la figura del órgano desconcentrado, al disponer en su artículo 17:

⁸ Ducrocq, Teófilo Gabriel Augusto, *Cours de droit administratif*, 7a. ed., París, Vica-Dunod Editeurs, 1897, p. 148.

⁹ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949, t. II, p. 295.

¹⁰ Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Jurídica de Chile, 1969, p. 127.

¹¹ Walline, Marcel, *Droit administratif*, 9a. ed., París, Sirey, 1963, p. 302.

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.

B. *Clasificación de la desconcentración administrativa*

En mi opinión, en el ámbito federal mexicano podemos identificar tres clases específicas de desconcentración administrativa: desconcentración por materia, desconcentración por región y desconcentración por servicio.

Estaremos frente a la desconcentración por materia, cuando la transferencia de poder decisorio y de competencia en determinada materia, se efectúe de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente, sin restricción territorial, como sucede en el caso de la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con jurisdicción en todo el territorio nacional. 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.

La desconcentración por región o territorial se caracteriza por que 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 acerca la decisión a los administrados.¹²

¹² Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1965, t. II, p. 73.

En el caso de la desconcentración administrativa, el órgano superior transfiere al órgano desconcentrado la prestación de un servicio público específico, como ocurre, por ejemplo, con el 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. Creación de órganos desconcentrados

La creación de órganos desconcentrados de la administración pública federal se ha llevado a cabo mediante leyes, decretos, reglamentos interiores y acuerdos, sin que exista disposición jurídica que especifique el instrumento o los instrumentos aptos para la creación de los órganos desconcentrados. A este respecto, la doctrina se unifica para rechazar la posibilidad de que un secretario de Estado o un funcionario con menor jerarquía cree al órgano desconcentrado, pero se divide en que la creación derive de ley o decreto por considerar algunos autores que no existe impedimento jurídico para ello, en tanto que, según otros, la Constitución no contempla la creación de dichos órganos, y en consecuencia ni el titular del Ejecutivo, ni el Congreso los pueden crear, por carecer de facultad para ello.

Respecto de este desacuerdo 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, como prevé el citado artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que concierne 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.

D. Características del órgano desconcentrado

- 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.
- 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.

E. Deformación de la figura del órgano desconcentrado

A finales del siglo XIX se empezaron a crear, bajo la denominación de órganos desconcentrados, instituciones de la administración pública federal dotadas de competencia normativa, en clara imitación de las agencias reguladoras (*administrative agencies*) estadounidenses, injerto jurídico desafortunado por representar una infracción a la división de poderes en los casos en que la expedición de las reglas o disposiciones de carácter general emitidas por esos órganos reguladores corresponda al Congreso; o bien, porque infrinja la fracción I del artículo 89 constitucional que confiere al Ejecutivo Federal la indelegable facultad reglamentaria, por tratarse de reglamentos disfrazados bajo otra denominación.

3. *La descentralización administrativa*

Propende la descentralización a transferir de un determinado centro 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. La descentralización se da en diferentes ámbitos, como el político, el administrativo o el económico; por lo que existe descentralización política, administrativa o económica.

A. *Concepto de descentralización administrativa*

Se trata de una forma 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.

Se desarrolla la descentralización administrativa mediante 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,¹³ admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por región, por servicio, y por colaboración.

B. *Descentralización administrativa por servicio*

Inicialmente, la descentralización administrativa por servicio representó una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que

¹³ Véase Buttgenbach, André, *Manual de droit administrative*, Bruselas, Jarcíé, 1966, p. 103.

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.¹⁴

En México, la descentralización administrativa se instrumenta por medio del organismo descentralizado, caracterizado por tener autonomía relativa en cuatro vertientes: jurídica, financiera, técnica, y de gestión. Dada su autonomía jurídica, el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; en razón de su autonomía técnica, se sujeta a una reglamentación propia y específica, y merced a su autonomía de gestión, realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Se pueden mencionar como principales características de la descentralización administrativa por servicio, las siguientes:

a. Su establecimiento mediante ley o decreto

El gran número de organismos descentralizados creados tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, da testimonio del reiterado empleo de la tendencia organizacional de la descentralización administrativa; muchos de ellos no fueron creados por leyes dictadas por el órgano legislativo, sino mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo, procedimiento este último que es acremente criticado por la doctrina, por estimar que, en los términos del artículo 126 constitucional, su creación corresponde a la ley, dado que implica la constitución de un patrimonio y la aprobación de un presupuesto y, además, porque la creación de semejantes personas de derecho público debe ser

¹⁴ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

producto de la actividad del cuerpo legislativo cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de hacerlo.

En los términos del 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”.

b. Personalidad jurídica propia

La personificación de servicios públicos en Francia dio origen a la descentralización administrativa por servicio que, desde entonces implica la creación de una persona jurídica de derecho público, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, jurídicamente imputable, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada. Como acabamos de ver, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como requisito del organismo descentralizado la personalidad jurídica propia.

c. Patrimonio propio

El propósito de la descentralización administrativa por servicio es agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público, cuyo desempeño se les transfiere bajo el esquema de este tipo de descentralización, deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, lo cual les permitirá, sin mayor trámite, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

d. Estatuto y regulación específicos

La persona jurídica de derecho público creada bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarse

a una regulación específica, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio, y órganos; asimismo, han de normarse las relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada, estas últimas no deberán ser de jerarquía sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de los fines que se le asignan.

e. Realización de una actividad técnica

El esquema de la administración centralizada, en razón de su rigidez, no es adecuado para la realización eficiente de muchas de las actividades técnicas asumidas por el Estado al descartar el modelo liberal del *laissez faire, laissez passer*. En cambio, la descentralización administrativa por servicio no sólo es adecuada, sino la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, cuales son las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad. Cuando no se trate de actividades de ese tipo, no hay razón de realizarlas mediante descentralización por servicio, sino por medio de una dirección centralizada y unitaria. En los términos del artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II. La prestación de un servicio público o social.

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

f. Tutela y vigilancia por parte de la administración central

La relativa autonomía que caracteriza a la descentralización administrativa por servicio, no impide que los organismos descentralizados acuñados en sus troqueles, queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del ente de fiscalización superior, habida cuenta que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directivos de tales organismos.

C. La descentralización por servicio en el derecho positivo mexicano

La instrumentación de la descentralización administrativa por servicio se efectúa en México a través de la figura denominada organismo público descentralizado, caracterizado como una persona de derecho público y, por ende, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que sólo puede ser creada por el Estado, mediante ley o decreto del Congreso o decreto del titular del Poder Ejecutivo.

El organismo público descentralizado es la versión mexicana del establecimiento público francés, el cual se crea con personalidad jurídica y patrimonio propios, y es dirigido con autonomía por funcionarios técnicos responsables, siempre bajo el control y vigilancia del Estado.

En su artículo 45, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define al organismo descentralizado como la entidad, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creada por ley o decreto del Congreso o por decreto del Ejecutivo, cualquiera que sea la estructura legal que adopte.

D. La descentralización por servicio en el ámbito federal

En el ámbito federal mexicano, la descentralización administrativa por servicio se instrumenta 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 3o. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El catálogo de organismos públicos descentralizados de la administración pública federal (con exclusión de los sujetos a proceso de desincorporación), contenido en la lista de entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de agosto de 2008, por el procurador fiscal de la Federación, es el siguiente:

a. Organismos descentralizados del sector
de la Secretaría de Gobernación

- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Talleres Gráficos de México.

b. Organismo descentralizado de la Secretaría
de la Defensa Nacional

- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

c. Organismos descentralizados del sector
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Casa de Moneda de México.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Financiera Rural.

- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

d. Organismos descentralizados del sector
de la Secretaría de Desarrollo Social

- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

e. Organismos descentralizados del sector de la Secretaría
de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Comisión Nacional Forestal.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

f. Organismos descentralizados del sector
de la Secretaría de Energía

- Comisión Federal de Electricidad.
- Instituto de Investigaciones Eléctricas.
- Instituto Mexicano del Petróleo.
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Luz y Fuerza del Centro.
- Pemex-Exploración y Producción.
- Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
- Pemex-Petroquímica.
- Pemex-Refinación.
- Petróleos Mexicanos.

g. Organismos descentralizados de la Secretaría de Economía

- Centro Nacional de Metrología.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
- Servicio Geológico Mexicano.

h. Organismos descentralizados del sector de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Colegio de Postgraduados.
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.

i. Organismos descentralizados del sector de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Servicio Postal Mexicano.
- Telecomunicaciones de México.

j. Organismos descentralizados del sector de la Secretaría de Educación Pública

- Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- Colegio de Bachilleres.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.

- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Mexicano de Cinematografía.
- Instituto Mexicano de la Juventud.
- Instituto Mexicano de la Radio.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

k. Organismos descentralizados del sector
de la Secretaría de Salud

- Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas.
- Hospital General de México.
- Hospital General Dr. Manuel Gea González.
- Hospital Infantil de México Federico Gómez.
- Hospital Juárez de México.
- Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán.
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca.
- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.
- Instituto Nacional de Cancerología.
- Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas.
- Instituto Nacional de Medicina Genómica.

- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez.
- Instituto Nacional de Pediatría.
- Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes.
- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.
- Instituto Nacional de Rehabilitación.
- Instituto Nacional de Salud Pública.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

l. Organismo descentralizado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

m. Organismo descentralizado del Sector de la Procuraduría General de la República

- Instituto Nacional de Ciencias Penales.

n. Organismos descentralizados agrupados en el Sector del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.
- Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B. C.
- Centro de Investigación en Química Aplicada.
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- El Colegio de la Frontera Sur.
- Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

ñ. Organismos descentralizados no sectorizados

- Comisión Nacional de Vivienda.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto Nacional de las Mujeres.
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Como puede advertirse fácilmente, el universo de la administración pública federal inserto en el ámbito del Poder Ejecutivo es gigantesco, pues además de las 18 secretarías de Estado, de las oficinas de la presidencia de la República, y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, figura medio centenar de órganos desconcentrados, un centenar de organismos descentralizados, casi 100 empresas de participación estatal mayoritaria y cerca de 1800 fideicomisos públicos (de los cuales apenas una veintena se consideran entidades paraestatales).

Promesa constante en las campañas electorales presidenciales de nuestro país es el adelgazamiento de la administración pública; el actual titular del Poder Ejecutivo Federal la incluyó en su catálogo de promesas; en la realidad, lejos de reducirse, el universo de la administración pública crece inexorablemente.

V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ÁREA DE LA ENERGÍA

En México, el sector de la administración pública del área de energía está encabezado por la Secretaría de Energía; los órganos desconcentrados de dicha Secretaría: Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas, Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, y Comisión Reguladora de Energía; los organismos públicos descentralizados: Comisión Federal de Electricidad, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, Luz y Fuerza del Centro; Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios: Pemex-Exploración Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Pemex-Petroquímica, y Pemex-Refinación; las empresas de participación estatal mayoritaria: Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A. de C. V., I. I. I. Servicios, S. A. de C. V., y P. M. I. Comercio Internacional, S. A. de C. V.

El análisis de la estructura de la administración pública inserta en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal pone al descubierto sus fallas, entre las que descuellan su exagerado número de secretarías de Estado, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos —a que me he referido en párrafos anteriores—, en los que proliferan, innecesariamente, servidores públicos de alto rango con elevadas remuneraciones; así como la división de áreas de la administración que requieren unidad para diseñar y conducir de manera coherente, y sin contradicciones, las respectivas políticas públicas; así por ejemplo, la política interior que tradicional y lógicamente durante largas décadas se encomendó, primero, al Ministerio del Interior y, al desaparecer éste, a la Secretaría de Gobernación, fue desmembrada, para pasar parte de la correspondiente a la seguridad pública a la Secretaría de Seguridad Pública; los catastróficos resultados de esta división de la política interior están patentes en el crecimiento exponencial de la inseguridad pública.

Otro caso patético de división de áreas de la administración que requieren unidad para poder diseñar y conducir de manera coherente y congruente las respectivas políticas públicas, es el relativo a la política económica, pues a pesar de existir una Secretaría de Economía, a la que por antonomasia correspondería el diseño y conducción de la política económica del país, hay también una Secretaría de Energía, a la que se le ha encomendado la conducción de la parte más importante de la política económica, como es la energética, habida cuenta que la principal fuente de divisas del país, y de recursos del erario, proviene de la extracción y explotación de los hidrocarburos.

La bifurcación del diseño y conducción de la política económica en dos secretarías de Estado trae como consecuencia contradicciones y desencuentros que redundan en planes, programas y acciones contrarias y contradictorias en perjuicio de la economía nacional, que se reflejan en un insignificante crecimiento del producto interno bruto, que nos sitúa, en este rubro, en los últimos lugares de los países latinoamericanos, incluso debajo de Haití.

Consecuentemente, debiera fusionarse la Secretaría de Energía a la de Economía en calidad de Subsecretaría de Energía con la siguiente estructura:

- Subsecretaría de Energía.
- Coordinación de Operación Energética.
- Dirección General de Gas L. P. y de Instalaciones Eléctricas.
- Dirección General de Política Energética.
- Dirección General de Recursos Energéticos y Radiactivos.
- Dirección General de Operación Financiera.
- Dirección General de Operaciones Productivas.
- Dirección General de Seguridad y Protección al Ambiente.

Además, sería conveniente reducir el actual número de subsecretarías de la Secretaría de Economía, mediante la desaparición, por ejemplo, de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, toda vez que existe una Unidad de Negociaciones Comerciales Internacionales, a la que se transferirían las atribuciones de dicha subsecretaría.

Asimismo, al reestructurar a la Secretaría de Economía, sería conveniente transferir a la Secretaría de la Función Pública —mediante reforma al artículo 69 E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo—, su órgano desconcentrado, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, puesto que de acuerdo a la fracción II del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función pública “Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo”.

La fusión propuesta contribuiría a disminuir el número de secretarías de Estado y a racionalizar la estructura de la administración pública federal.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BONNIN, Charles-Jean, *Principes d'administration publique*, París, Chez Clement Freres, Libraires, 1809.
- BUTTGENBACH, André, *Manual de droit administrative*, Bruselas, Jarcíé, 1966.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 7a. ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, 2003.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1965.
- DIMOCK, Marshall, “The Meaning of Scope in Public Administration”, en GOUS, John *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, Nueva York, Russel and Russel, 1967.

- DUCROCQ, Teófilo Gabriel Augusto, *Cours de droit administratif*, 7a. ed., París, Vica-Dunod Editeurs, 1897.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II.
- GUZMÁN VALDIVIA, Isaac, *Reflexiones sobre la administración*, Barcelona, Reverte, 1961.
- MÜNCH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed. México, Porrúa, 1981.
- SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949.
- WALLINE, Marcel, *Droit administratif*, 9a. ed., París, Sirey, 1963.