

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se advierten en la administración pública dos aspectos distintos, uno dinámico y otro estático; conforme al primero, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud, dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes en aras del interés público. En su aspecto estático, la administración pública viene a ser la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa.

Esa estructura de la administración pública está compuesta por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes; empero, tradicionalmente se alude a la administración pública para referirse exclusivamente a su área inserta en el poder ejecutivo, que es, con mucho, la mayor, lo que no impide la existencia de un área de administración pública, tanto en el órgano legislativo como en el órgano judicial y en las instituciones públicas autónomas que no están adscritas a ninguno de los tradicionales órganos depositarios de las funciones del poder público, como son, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral, entre otros; empero, en el presente capítulo, sólo me ocuparé de la administración pública inserta en el área del Poder Ejecutivo.

I. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

En el idioma español, el verbo administrar proviene del latín *ad*, traducible como *hacia*, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer), por tanto *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. Administración, según Isaac Guzmán Valdivia “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.¹

La administración, en su aspecto dinámico, se puede explicar cómo 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

Igualmente, la administración se puede considerar también como un arte, por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; también se le entiende como una técnica, habida cuenta que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos; y desde luego, también, es una ciencia porque es un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios.

II. CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración encuentra diversos ámbitos de aplicación, pues incluye 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, por cuya razón se genera una diversidad de buro-

¹ Isaac Guzmán Valdivia, *Reflexiones sobre la administración. Lo técnico y lo humano en la dirección de empresas*, Barcelona, Reverte, 1961, p. 14.

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

cracias, a saber: una burocracia privada, que en ocasiones adquiere gran dimensión, como lo acreditan las grandes empresas trasnacionales; una burocracia eclesiástica, que tiene a su cargo el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros de las iglesias; una burocracia del Estado, que es la más conocida y estudiada; y una burocracia internacional, inserta en los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Educativa Científica y Cultural de las Naciones Unidas, UNESCO (por las siglas de *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y muchos más.

III. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por otra parte, la administración es una ciencia normativa ubicada en el grupo de las ciencias prácticas, pues alude al deber ser; es, además, una ciencia formal, porque atañe a las formas de eficacia; en fin, es una ciencia referida a la dirección de los grupos humanos en su ordenación y en su actuación, que tiene por objeto el estudio de los principios racionales que atañen a la organización y a la actividad administrativas.

Antes de convertirse en el 18o. presidente de Estados Unidos, Thomas Woodrow Wilson postuló, en un artículo que publicó en 1887, la necesidad de una ciencia de la administración pública, al sostener: “Debe existir una ciencia de la administración que se proponga enderezar el curso del gobierno, darle mayor flexibilidad a la tramitación de sus asuntos, fortalecer y purificar su organización, y dotar a sus tareas de un aire de respetabilidad”.³

Otros personajes como Henry Fayol, Frederick Winslow Taylor, Harrington Emerson y Henry Ford hicieron aportaciones a la ciencia de la administración en general; Roberto Jacobo Turgot, Carlos Juan Bautista Bonnin, Guillermo von Humboldt, Juan Gaspar Bluntschli, Thomas Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Teodosio Lares sentaron las bases para el surgimiento de la ciencia de la administración pública,

³ Thomas Woodrow Wilson, “The study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, II, 1887, p. 196.

acerca de la cual el doctor Omar Guerrero observa: “La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con títulos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.”⁴

IV. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con frecuencia se ha dicho que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. Así lo entendió, por ejemplo, Teodosio Lares, quien en su obra, siguiendo a Luis María Lahaye, vizconde de Cormenin, y a Chaveau Adolphe, dividía al Poder Ejecutivo en *puro* o *propiamente dicho*, y poder *administrativo* o *administración activa*.

La palabra *gobernar*—decía en 1852 el precursor del Derecho administrativo en México—, revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra *administrar*, a la administración activa (como llamaba a la pública) [...] La *administración activa*, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo administra.⁵

El profesor español Vicente Santamaría de Paredes explicaba en 1885: “La palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el *Poder Ejecutivo*”.⁶

De igual forma, Thomas Woodrow Wilson encuadró la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar: “La administra-

⁴ Omar Guerrero, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, p. 2.

⁵ Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*, edición facsimilar, México, UNAM, 1978, p. 16.

⁶ Vicente Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885, p. 56.

ción es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”.⁷

Otro de los grandes administrativistas españoles del siglo xx, Fernando Garrido Falla, entendió a la administración pública, en sentido objetivo, como el área de la actividad desarrollada por el Poder ejecutivo; y en sentido subjetivo, la interpretó como un ente orgánico de gran complejidad integrado en el poder ejecutivo; además hizo notar la no equivalencia en dimensión de los términos poder ejecutivo y administración pública, dada la mayor extensión del primero respecto de la segunda, lo cual implica que la administración es una parte del Poder ejecutivo.⁸

Con el mismo criterio, Ramón Parada observa: “De la noción se excluyen, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica es crear el Derecho (cortes generales, parlamentos autonómicos) o garantizarlo (jueces y tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de administración pública”.⁹

Entre los numerosos autores que han intentado definir la administración pública muchos comparten la idea de que se trata, de una (no de toda) actividad del Poder Ejecutivo, o de una estructura integrada a él, en este sentido, el profesor italiano, Massimo Severo Giannini señala: “La tradición, como se ha visto, encuadra a la administración (aparato) en un ‘poder’ del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como Poder Ejecutivo”.¹⁰

En la doctrina administrativista predomina la idea de que 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 pro-

⁷ Thomas Woodrow Wilson, “The study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, II, 1887, *op. cit.*, p. 198.

⁸ Fernando Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, t. I. p. 58.

⁹ Ramón Parada, *Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991, t. I, p. 13.

¹⁰ Massimo Severo Giannini, *Derecho administrativo*, traducción de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 198.

blemas 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”.¹¹

Para quien esto escribe, la **administración pública** 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 de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

V. 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 destacan la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativas que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, pues la racionalización del funcionamiento de la administración pública, constituye el objeto común de las cuatro.

La centralización y la descentralización, al igual que la concentración y la desconcentración, constituyen 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, en el ámbito de la administración pública, 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.

¹¹ Marshall Dimock, “The Meaninng of Scope in Public Administration”, en John Gous, *et al, The Frontiers of Public Administration*, Nueva York, Russel and Russel, 1967, p. 12.

A. Concepto de centralización administrativa

Se emplea la centralización administrativa tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del Estado, como forma o tendencia organizacional 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.

Como consecuencia de la centralización administrativa se produce la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios; 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, 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 genera como ventaja 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 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”.¹²

B. Características de la centralización administrativa

Se apoya la centralización administrativa 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

¹² Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. 1, p. 497.

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, 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. Poder de nombramiento

Se explica el poder de nombramiento como la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada; o sea, a los secretarios de Estado, al consejero jurídico del Ejecutivo Federal y, en su caso, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los demás empleados de la administración centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Se acota el poder de nombramiento por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de supra-subordinación, entre el jefe del Ejecutivo y el personal de la administración pública.

b. Poder de remoción

El jefe del ejecutivo federal no sólo está facultado para nombrar a sus colaboradores cercanos, sino que, en ejercicio del poder de remoción, los puede cesar o despedir, según previene la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c. Poder de mando

Se entiende el poder de mando como la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder

es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado. Sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, así como del horario de labores, en el caso del personal de base.

d. Poder de decisión

En ejercicio del poder de decisión, el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior, dado que el poder de decisión, como explica el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.”¹³

e. Poder de vigilancia

Los poderes de mando y de decisión, para tener cabal efectividad, requieren del ejercicio del poder de vigilancia, merced al cual, el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen las órdenes y decisiones del superior, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor, especialmente la legislación en materia de responsabilidades administrativas y determinar las responsabilidades sobre la materia, además de las civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

Se ejerce el poder de vigilancia mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

En virtud del poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos y servidores

¹³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991, p. 82.

públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

f. Poder disciplinario

Se entiende por poder disciplinario la facultad del superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores.

Las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario son variadas y van desde la amonestación privada o pública hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido. La normativa aplicable prevé las siguientes por falta administrativa:

- Amonestación.
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

g. Poder de revisión

Consiste el poder de revisión en la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

Resulta ocioso señalar que el poder de revisión, conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, obviamente es distinto al recurso de revisión, porque este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

b. Poder para resolver conflictos de competencia

Para explicar el poder para resolver conflictos de competencia diremos que consiste en la atribución otorgada al superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

Si el titular de la administración pública carece del poder para la resolución de conflictos de competencia, se podría provocar el caos o la parálisis de la administración por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo.

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”.¹⁴

La desconcentración administrativa, a *contrario sensu*, 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 dife-

¹⁴ Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo*, 7a. ed. Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo Perrot, 2003, t. I, p. 295.

rencia 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 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.

Para el profesor Miguel Acosta Romero “La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía”.¹⁵

En la administración pública federal mexicana 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

¹⁵ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975, p. 87.

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.

C. 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 de la Universidad Pedagógica Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, a cuyo cargo queda la prestación de un servicio público de educación superior.

3. *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”.¹⁶

¹⁶ Favio Roversi-Mónaco, *Diccionario de política* dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Materucci, traducción de Raúl Crisafio y otros, México, Siglo XXI, 1981, t. I, p. 527.

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. El federalismo es, por ejemplo, una de sus 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,¹⁷ 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.¹⁸

¹⁷ Vid. André Buttgenbach, *Manual de droit administrative*, Bruselas, Jarcie, 1966, p. 103.

¹⁸ Carlos García Oviedo, y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

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 México en general, se le llama *organismo descentralizado*.

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”.¹⁹

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.²⁰

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

¹⁹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 35a. ed., p. 219.

²⁰ André Buttgenbach, *Manual de droit administrative*, Bruselas, Jarcie, 1966, p. 104.

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”.²¹

Por nuestra parte, consideramos que las opiniones de Buttgenbach, Díez y Fraga, a que nos acabamos de referir, son válidas en el contexto de 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”.²²

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

²¹ Manuel María Díez, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, p.137.

²² Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*. México, UNAM, 1972, p. 94.

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.²³

- *La concesión*

El *precarium* del derecho romano, gratuito en sus orígenes, es un antecedente remoto de la concesión, en cuya virtud el propietario de un predio otorgaba en préstamo su ocupación, mas no su dominio ni su posesión; el propietario podía revocarlo en todo momento y, a la muerte del precarista, los bienes regresaban al concedente *ipso jure*, puesto que los descendientes del precarista carecían de derechos hereditarios respecto de ellos.

Los *beneficia*, *privilegia Principis* y demás regalías medievales fueron otras formas arcaicas de la concesión que, según Alfonso el Sabio (Ley 8, tít. I, de la 2a. partida) se concedían “*por servicio que le óbviese fecho, o que le prometiesse de fazer por ello al Emperador*”.

En la actualidad se puede entender la concesión como el mecanismo jurídico por medio del cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones o facultades, o de ciertos bienes o derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero, y está prevista, tanto en el derecho privado, a través de la concesión mercantil, también llamada franquicia, como en el derecho público, mediante la concesión administrativa, la cual puede ser de tres clases: la demanial, o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Estado; la de obra pública y la concesión de servicio público; esta última es producto de la descentralización administrativa por colaboración. El artículo 28 de la Constitución federal, en su penúltimo párrafo, previene:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones

²³ Bernard Geny, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, París, 1930, pp. 210 y 211.

que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

En términos generales, de acuerdo con la legislación mexicana, el concesionario podrá ser una persona física o una persona moral, y en este último caso su creación puede realizarse tanto en los moldes del derecho privado como en los del derecho social: hablamos pues de asociaciones y sociedades civiles, mercantiles, cooperativas y rurales.

En nuestro país, el instrumento usado con mayor frecuencia para poner en práctica la descentralización por colaboración es la concesión de servicio público, en cuya virtud, el servicio público no sale del ámbito de las atribuciones de la administración pública, quien, en consecuencia, no pierde su titularidad; razón por la cual prestará el servicio indirectamente por medio de un colaborador que viene a ser el concesionario, quien tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación, habida cuenta que la concesión de servicio público es un negocio jurídico en virtud del cual el Estado cede a un particular la facultad de prestar durante un periodo determinado, a su riesgo y ventura, un servicio público atribuido a la administración pública, mediante la remuneración que determine el régimen jurídico en el que se precisa la regulación, control y vigilancia del servicio.²⁴

En Argentina y España, como en algunos otros países, la legislación asigna carácter contractual a la concesión, en cambio, en México, la legislación federal no le da ese tratamiento, por lo que la doctrina considera a la concesión como un acto mixto, en parte reglamentario, en parte administrativo y en parte contractual.²⁵

VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La administración pública federal se distribuye en varias áreas, la mayor se ubica en el ámbito del poder ejecutivo, pero existen sendas áreas

²⁴ Vid. Maurice Hauriou, *Précis élémentaire de Droit Administratif*, 5a. ed., París, Sirey, 1943, p. 427.

²⁵ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, p. 253 y 254.

de ella en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores, en el Poder Judicial de la Federación, así como en cada uno de los órganos u organismos constitucionales autónomos y en las universidades públicas a las que la ley confiere autonomía.

El artículo 90 constitucional divide a la administración pública federal en centralizada y paraestatal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encarga de detallar la integración de ambas.

1. *La administración centralizada*

En el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está previsto que “La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada”.

A. La Oficina 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, la Dirección General de Administración y otras unidades administrativas de la Presidencia de la República, que se modifican cada sexenio, al gusto del titular del Poder Ejecutivo Federal.

En la actualidad, la estructura administrativa de la Oficina de la Presidencia es la siguiente:

- Jefatura de la Oficina de la Presidencia
 - * Secretaría Técnica de Gabinete

- * Coordinación de Opinión Pública
- * Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental
- * Coordinación de Vinculación
- * Coordinación de Estrategia Digital Nacional
- * Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación
- * Coordinación de Crónica Presidencial
- Secretaría Particular
- Coordinación de Asesores
- Coordinación de Comunicación Social

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 instalaciones conexas.

B. 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.

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 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”.

De conformidad con el 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 analfabeta, un profano en la materia o un sujeto con antecedentes penales.

La figura del secretario de Estado o del despacho encuentra su antecedente más remoto en la Constitución gaditana de 1812, que en su artículo 222 disponía la existencia de siete secretarios del despacho, a saber:

- El secretario del Despacho de Estado.
- El secretario de Despacho de la Gobernación del reino para la Península e islas adyacentes.
- El secretario de Despacho de la Gobernación del reino para Ultramar.
- El secretario de Despacho de Gracia y Justicia.

- El secretario de Despacho de Hacienda.
- El secretario de Despacho de Guerra.
- El secretario de Despacho de Marina.

La 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.

Por su parte, la Constitución de 1836, en su cuarta Ley, 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 1857, al igual que la de 1917, 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 Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

La Ley de Secretarías de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de abril de 1917 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 trece y a quince, en las respectivas Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31-12-35, el 30-12-39, el 13-12-46, y el 24-12-58; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada 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 dieciocho.

Para 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 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.

Conforme a lo dispuesto en 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, mismo 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).

Asimismo, 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 administrativas; 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.

De acuerdo con texto vigente del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya última reforma data del 18 de julio de 2016, existen las dieciocho secretarías de Estado siguientes:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- 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 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Secretaría de Cultura.
- Secretaría de Turismo.

A las referidas secretarías hay que agregar la Secretaría de la Función Pública la cual se encuentra en estado agónico, ya que en el artículo segundo transitorio del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 2 de enero de 2013, se ha determinado sustituir la Secretaría de la Función Pública, por un órgano constitucional autónomo con atribuciones en materia de anticorrupción, pero en tanto ello no ocurra, seguirá operando dicha Secretaría la que no figura en la relación de Secretarías de Estado contenida en el artículo 26 de ese ordenamiento legal.

C. Los órganos reguladores coordinados en materia energética

De manera inadecuada, las dependencias del Poder Ejecutivo Federal denominadas órganos reguladores coordinados en materia energética, se encuadran en la administración pública centralizada, están dotados de autonomía técnica, operativa y de gestión; tienen personalidad jurídica de derecho público y están facultados para disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante reforma a sus artículos 1 y 2, ubica a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética –creados en cumplimiento de lo dispuesto

en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, a raíz de su reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de diciembre de 2013–, dentro de la administración centralizada, al mismo nivel de las secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de dos dependencias del Ejecutivo Federal de este tipo: la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, ambas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, como si fueran organismos descentralizados, las cuales deben convivir con la Secretaría de Energía en la formulación y conducción de la política pública del sector energético, y con la Secretaría de Economía y la Secretaría de Turismo en la elaboración y aplicación de la política pública en materia económica, lo que crea un campo propicio para el declive de la economía, habida cuenta la multiplicidad de criterios, con frecuencia contrapuestos, de quienes encabezan las dependencias que tienen a su cargo planear y conducir el desarrollo económico, incluido el relativo a los energéticos.

Los órganos reguladores de marras son encabezados por sendos órganos de Gobierno, cada uno integrado por su presidente y otros seis comisionados, y además, con una secretaría ejecutiva, lo que conlleva la creación de más cargos públicos de elevada remuneración y, en consecuencia, el incremento del gasto público y el inherente aumento de las contribuciones.

En los términos del artículo 22 de la Ley en cita, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tienen entre sus atribuciones las siguientes:

- Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento.
- Expedir, a través de su Órgano de Gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia.
- Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, esta Ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan.

- Imponer las sanciones respecto de los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables.
- Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto.
- Expedir su Reglamento Interno.
- Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas.
- Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas.
- Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia.
- Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas.
- Realizar las visitas de inspección que le soliciten las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes.
- Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de su competencia, así como participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas o relacionadas con las actividades reguladas.
- Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas.
- Expendir las disposiciones aplicables al servicio profesional que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate.
- Expendir el código de conducta al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética.

- Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial en materia de energía y demás instrumentos de política pública en la materia.
- Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan.
- Resolver, a través de su Órgano de Gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones.
- Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos:
- Las resoluciones y acuerdos tomados por su Órgano de Gobierno.
- Los votos particulares que emitan los Comisionados.
- Las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno.
- Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones.
- Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita, y
- Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales.

D. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

En su versión original, el artículo 102 constitucional, extrañamente encuadrado desde entonces en el capítulo IV –relativo al Poder Judicial– del innominado título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exclusivamente regulaba la organización y funciones del Ministerio Público Federal y de la Procuraduría General de la República; el referido precepto 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*.

El Congreso Jurídico Nacional, celebrado en 1932, fue escenario de un debate entre los abogados Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, acerca de las atribuciones del procurador general de la República; para

el primero de ellos “El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones que tienen que ser necesariamente antagónicas”.²⁶

Por su parte, el licenciado Emilio Portes Gil defendió la compatibilidad de las referidas atribuciones establecidas originalmente a favor del Procurador General de la República en el referido artículo 102 constitucional, en lo que ahora viene a ser su apartado A.²⁷

A pesar de una fuerte resistencia, paulatinamente la tesis de Luis Cabrera fue ganando adeptos, lo que propició que en 1976 se creara 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.

Finalmente, el Constituyente Permanente, mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1994, reivindicó la tesis de Luis Cabrera, al disponer 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.

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 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. El texto vigente de los referidos preceptos legales es el siguiente:

²⁶ Luis Cabrera, y Emilio Portes Gil, *La misión constitucional del procurador general de la República*, 2a. ed., México, Botas, 1963, p. 14.

²⁷ *Vid.* Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, *op. cit.*, p. 35.

Artículo 4o. La función de consejero jurídico prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería habrá un Consejero que dependerá directamente del presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el Reglamento Interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como las formas de cubrir las ausencias y delegar facultades”.

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

- I. Dar apoyo técnico jurídico al presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.
- II. Someter a consideración y, en su caso, firma del presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;
- III. Dar opinión al presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;
- IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del presidente de la República;
- V. Prestar asesoría jurídica cuando el presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;
- VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;
- VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada

dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

- VIII. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;
- IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;
- x. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y

Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es evidente que se trata de una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada –y por tanto subordinada directamente al titular del Poder Ejecutivo, quien lo nombra y remueve libremente–, de rango 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.

Como queda dicho, en los términos del artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los requisitos para

ser Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal son iguales a los establecidos para ocupar el cargo de Procurador General de la República, los cuales son los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
- Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho.
- Gozar de buena reputación.
- No haber sido condenado por delito doloso.

2. La administración pública desconcentrada

Se integra la administración desconcentrada con un conjunto de órganos desconcentrados de las secretarías de Estado.

En el ámbito de la administración pública federal se han creado órganos desconcentrados 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.

Estima el profesor Rafael Martínez Morales 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.²⁸

Con distinto criterio, Miguel Acosta Romero considera que 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.

²⁸ Rafael Martínez Morales, *Derecho administrativo*, 2a. ed., México, Harla, 1997. t. I, p. 110.

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.²⁹

Respecto de esta controversia doctrinal conviene tener presente que si bien es cierto que el artículo 90 constitucional no hace referencia expresa a los órganos desconcentrados, si 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.

En lo que hace 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.

En la administración pública federal de México es dable caracterizar al órgano desconcentrado porque:

- 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.

²⁹ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, México, 13a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 456.

- 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.

En la administración pública federal mexicana encontramos un amplio catálogo de órganos desconcentrados dependientes de la gran mayoría de las secretarías de Estado, entre los que destacan el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Sistema de Administración Tributaria, la Comisión Nacional de Agua y el Instituto Politécnico Nacional.

3. La administración pública paraestatal

En su artículo primero, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la administración pública paraestatal se integra con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos –en rigor sólo los que son considerados entidades paraestatales–, e innecesariamente menciona, además, a las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas; digo innecesariamente, porque tales instituciones son, en rigor, empresas de participación estatal mayoritaria.

A la luz del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los fideicomiso públicos se consideran entidades paraestatales a condición de sean constituidos por el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que tengan comités técnicos y cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades.

El 15 de agosto de 2016 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la siguiente Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, en la que figuran los siguientes organismos descentralizados

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Agencia Espacial Mexicana

- Archivo General de la Nación
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Casa de Moneda de México
- Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California
- Centro de Investigación en Química Aplicada
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- Centro Nacional de Control de Energía
- Centro Nacional de Control del Gas Natural
- Centro Nacional de Metrología
- Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
- Colegio de Bachilleres
- Colegio de Postgraduados
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- Comisión Nacional de Vivienda
- Comisión Nacional Forestal
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

- Consejo Nacional de Fomento Educativo
- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- El Colegio de la Frontera Sur
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
- Fondo de Cultura Económica
- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
- Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”
- Hospital Infantil de México Federico Gómez
- Hospital Juárez de México
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010”
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
- 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 de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Instituto Mexicano de la Juventud
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- Instituto Mexicano de la Radio
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Mexicano del Seguro Social
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán

- Instituto Nacional de Ciencias Penales
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
- Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas
- Instituto Nacional de Geriatría
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
- 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 Pesca
- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
- Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra
- Instituto Nacional de Salud Pública
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- NOTIMEX, Agencia de Noticias del Estado Mexicano
- Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
- Procuraduría Agraria
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
- Procuraduría Federal del Consumidor
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- Pronósticos para la Asistencia Pública
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes
- Servicio Geológico Mexicano
- Servicio Postal Mexicano
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
- Talleres Gráficos de México
- Telecomunicaciones de México

En la referida relación de entidades paraestatales se mencionan a las siguientes empresas de participación estatal mayoritaria:

- Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- AGROASEMEX, S.A.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge

- L. Tamayo”, A.C.
- Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
 - Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
 - Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
 - Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
 - Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
 - Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
 - Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
 - Centros de Integración Juvenil, A.C.
 - CIATEC, A.C. Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas
 - CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada
 - Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
 - Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
 - Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
 - DICONSA, S.A. de C.V.
 - EDUCAL, S.A. de C.V.
 - El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
 - El Colegio de Michoacán, A.C.
 - El Colegio de San Luis, A.C.
 - Estudios Churubusco Azteca, S.A.
 - Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
 - Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
 - FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
 - FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
 - FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
 - FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.
 - Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
 - Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
 - Instituto de Ecología, A.C.
 - Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.
 - Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

- Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.
- LICONSA, S.A. de C.V.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
- Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

Aparecen en la relación de entidades paraestatales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de agosto de 2016, los siguientes fideicomisos públicos:

- Fideicomiso de Fomento Minero
- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional
- Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral
- Fideicomiso de Riesgo Compartido
- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
- Fideicomiso para la Cineteca Nacional
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
- Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos
- INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación
- PROMéxico

