

CAPÍTULO QUINTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

En una primera aproximación a la descentralización, diré que esta propende 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.

En todos los sistemas políticos y administrativos del siglo XXI se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización, como principios o tendencias de organización coexistentes, pese a su contraposición como dos valores opuestos que, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan. En opinión del profesor de la Universidad de Bolonia, Favio Roversi-Mónaco,

...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 no están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.¹²⁶

I. CLASIFICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Considerada como tendencia o principio de organización, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos como pueden ser el político, el administrativo o el económico; así se habla de descentralización política, administrativa o económica.

Atañe la descentralización política a la forma de estado o a la forma de gobierno; así, el federalismo es, por ejemplo, una de sus manifestaciones, como la multiplicación de polos de desarrollo lo son de la descentralización económica.

¹²⁶ Roversi-Mónaco, Favio, *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Materucci, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo XXI, 1981, t. I, p. 527.

Descentralización administrativa

Se considera a la descentralización administrativa como 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 se instrumenta mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al estado y a la administración pública y bajo diversas modalidades. Leon Duguít contempla la descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach,¹²⁷ admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por región, por servicio y por colaboración.

Descentralización administrativa por servicio

En sus inicios, 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 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.¹²⁸

En Francia, la personificación de los servicios públicos dio origen a la descentralización administrativa por servicio —también conocida como “sindicalismo funcionarista”—, lo cual significa que la prestación de algunos servicios públicos se llevó a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público —que en el derecho positivo recibe diferentes denominaciones: ente autónomo, establecimiento público, ente autárquico u organismo descentralizado, entre otras—, caracterizada por tener autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión.

Dada la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa por servicio, el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica

¹²⁷ Buttgenbach, André, *op. cit.*, p. 103.

¹²⁸ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

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.

Las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio son las siguientes:

a. Su establecimiento mediante ley o decreto

De manera reiterada se ha empleado en México la tendencia organizacional de la descentralización administrativa por servicio, como lo comprueba el gran número de organismos descentralizados creados tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, 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 producto de la actividad del cuerpo legislativo cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de hacerlo.

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten”.

b. Personalidad jurídica propia

Así pues, 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 creación de una persona jurídica bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarla a una regulación específica, acorde con la estructura y el 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

Dada su rigidez, el esquema de la administración centralizada 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, que 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; o

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 autonomía —a la que nos acabamos de referir en sus cuatro vertientes— característica de 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 de que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

La sujeción de los organismos públicos descentralizados creados en el esquema de la descentralización administrativa por servicio a la tutela de la administración central se comprueba con las siguientes disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Art. 9o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia...

Art. 21.- El director general será designado por el presidente de la república, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno...

La tutela y vigilancia a cargo de la administración centralizada, con respecto a los organismos públicos descentralizados creados mediante el esquema de la descentralización administrativa por servicio, se establece en México a través del siguiente precepto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Art. 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en

sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

1. *La descentralización administrativa en Francia*

La personificación del servicio público dio origen a la descentralización administrativa por servicio, se llevó a cabo en Francia mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, mediante las instituciones genéricamente denominadas establecimientos públicos, que al adoptarse en otros países reciben diversas denominaciones en el derecho comparado.

En Francia se advierten los primeros signos de la personificación del servicio público, inicialmente de manera vaga en un periodo que va desde la época de la Revolución hasta la mitad del siglo XVIII, mediante un incipiente e impreciso concepto de establecimiento público, que en ocasiones se confunde lo mismo con el municipio que con el establecimiento de utilidad pública.

Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo pasado, la noción de establecimiento público se precisa y aclara al considerársele como persona jurídica de derecho público —el de utilidad pública es de derecho privado—, distinta del Estado y del municipio. Georges Vedel explica el establecimiento público francés de la siguiente manera:

Corrientemente el establecimiento público clásico ha sido definido por la doctrina como un servicio público dotado de personalidad moral; de otra forma dicho, el establecimiento público es un procedimiento de descentralización por servicios, ya que viene a dotar de personalidad moral y autonomía financiera a servicios públicos... El régimen jurídico del establecimiento público está dominado por tres rasgos: es una persona moral, es una persona de Derecho público y administra un servicio público especializado.¹²⁹

El concepto de establecimiento público perdió su precisión, propia del servicio público personificado, al aparecer los llamados “establecimientos

¹²⁹ Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 621.

públicos industriales y comerciales”, cuya actividad es distinta a la prestación de servicio público, lo que se agudizó en México con el surgimiento de las empresas productivas del Estado en cuyo molde se acuñan Petróleos Mexicanos, que es un establecimiento público industrial, y la Comisión Federal de Electricidad, que tiene a su cargo el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

2. *La descentralización administrativa en España*

Se instrumentó en España la creación del equivalente hispano del establecimiento público francés, denominado “organismo autónomo”, definido sucesivamente de distintas maneras en las diversas leyes que lo han regulado, la más reciente es la vigente Ley 40/2015, del 1o. de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según la cual:

Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Las características de los organismos autónomos españoles son básicamente las siguientes:

- Únicamente pueden crearse mediante ley o por autorización legal previa.
- Sólo pueden desarrollar las actividades específicas que les sean encomendadas.
- Están vinculados, a través de una relación de tutela, con los departamentos ministeriales a los que se les adscribe.
- Sus presupuestos se someten a la aprobación del Consejo de Ministros.
- La contratación y ejecución de sus obras públicas, así como la contratación de sus adquisiciones de bienes y de servicios, puede exceptuarse del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.
- Están sujetos al control y vigilancia del Estado, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, y del Depar-

tamento ministerial al que están adscritos, a cuyo cargo queda la inspección específica de su funcionamiento.

- Su personal está considerado en la calidad de funcionario público.¹³⁰

3. *La descentralización administrativa en Uruguay*

En su sección once, intitulada “de los entes autónomos y de los servicios descentralizados”, la vigente Constitución de la República Oriental de Uruguay regula a tales instituciones que instrumentan en ese país al equivalente uruguayo del establecimiento público francés.

Para tal efecto, dispone que los servicios del dominio industrial y comercial del Estado tengan el grado de centralización que establezca la propia ley fundamental y sean administrados colegiadamente por directorios, o de manera unipersonal por directores generales; además prohíbe que los servicios de correos y telégrafos, administraciones de aduanas y puertos y de salud pública sean descentralizados en forma de entes.

De igual manera, previene que los integrantes de los directorios y los directores generales los nombre el presidente de la república en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa aprobación de la Cámara de Senadores.

También abre la posibilidad de que, a semejanza de las empresas de participación estatal mayoritaria de México, la ley permita la admisión de capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los entes autónomos o de los servicios descentralizados, sin que la participación de los mismos y su representación en los consejos directivos puedan ser superiores a los del Estado.

La propia Constitución dispone en sus artículos 195 y 196 la creación del Banco de Previsión Social y del Banco Central de la República, respectivamente, como entes autónomos.

4. *La descentralización administrativa en el estado de Durango*

En su título tercero, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la descentralización administrativa, a la que denomina administración paraestatal, integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública

¹³⁰ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 383 y 384.

del Estado y los fideicomisos públicos; por su parte, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango establece:

Artículo 4. Son entidades paraestatales las siguientes:

- I Los organismos descentralizados;
- II Las empresas del Estado o de participación estatal;
- III. Los fideicomisos públicos; y
- IV. Aquellas entidades que por su naturaleza no estén comprendidas en la Administración Pública Centralizada.

Consecuentemente, tal y como ocurre en el ámbito federal, la administración pública descentralizada duranguense se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, considerados entidades paraestatales que se encargan de la prestación de servicios públicos; a esas entidades, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango agrega de manera confusa a las “entidades que por su naturaleza no estén comprendidas en la Administración Pública Centralizada”.

A. Los organismos descentralizados

En los términos del título tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Complementariamente, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango, en su artículo 17, exige que tengan por objeto la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, o la obtención de cualquier otro propósito de beneficio colectivo e interés público.

En el caso de la administración pública del estado de Durango, se ha utilizado reiteradamente la descentralización administrativa mediante la creación de organismos descentralizados, tanto por el gobierno del estado como por los gobiernos municipales; en la administración pública del estado figuran los siguientes:

- Centro de Convenciones Bicentenario.
- Comisión del Agua del Estado de Durango.
- Comisión Estatal de Suelo y Vivienda.

- Instituto de Cultura del Estado de Durango.
- Instituto de Desarrollo Urbano del Estado.
- Instituto Duranguense de la Juventud.
- Instituto Estatal de las Mujeres.
- Instituto Estatal del Deporte.
- Instituto para la Infraestructura Física Educativa del Estado de Durango.
- Museo Interactivo de Durango.
- Organismo Implementador de la Reforma Penal.
- Ferias, Espectáculos y Paseos Turísticos de Durango.

En la configuración de la administración pública municipal del estado de Durango aparecen también diversos organismos descentralizados, como:

- Aguas del Municipio de Durango.
- Instituto Municipal de Conservación de la Vida.
- Instituto Municipal de la Vivienda.
- Instituto Municipal de Planeación.¹³¹

B. Empresas de participación estatal mayoritaria

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango establece al respecto:

ARTÍCULO 48. Son empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública del Estado las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Estado, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la

¹³¹ Artículo 71. “Aguas del Municipio de Durango”, el “Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Durango”, el “Instituto Municipal de Planeación de Durango”, y el “Instituto Municipal de Vivienda de Durango”, son entidades u organismos descentralizados de la Administración Pública municipal, que funcionan y prestan sus servicios a través de sus programas de administración, su reglamentación interna y su estructura orgánica; están constituidos de conformidad con las disposiciones legales aplicables (Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango).

Administración Pública del Estado o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

De esta suerte, aun cuando la normativa jurídica duranguense prevé la creación de empresas de participación estatal mayoritaria, no existe actualmente ninguna en el estado de Durango.

C. Fideicomisos públicos

En su artículo 48, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango señala que los fideicomisos públicos son los contratos mediante los cuales la administración pública del estado, en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en la realización de las funciones que son de su competencia.

Dentro de la administración pública descentralizada del estado de Durango figuran los fideicomisos: Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial del Municipio de Durango; Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial del Municipio de Gómez Palacio; Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial de diversos municipios del Estado de Durango.