

PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Guillermo M. Pineda González

"Las instituciones administrativas son la realización o las consecuencias de los principios". Teodosio Lares (siglo XIX) Pionero del derecho administrativo mexicano

1. INTRODUCCIÓN

Interesante resulta, sin duda alguna, la tarea de descubrir en la inmensa "galaxia" de la organización administrativa contemporánea mexicana, los principios generales que la rigen; es evidente que al tratarse éste de un trabajo de Derecho Administrativo, nos referiremos a la organización de la administración *pública* y no de la privada.

Preliminarmente, tenemos que se ha planteado la posibilidad de establecer principios comunes a todo tipo de organización, como lo hace

James D. Mooney, quien señala la existencia de: **a)** un principio "coordinativo", fundamentado en la autoridad como supremo poder de coordinación, en la comunidad de intereses y en el objetivo o doctrina, y **b)** un principio "gradual", "de escala" o "numérico", cuyo proceso se integra por la jefatura, la delegación y la delimitación o principio funcional, así como por la especificación de deberes.

No negamos la relativa utilidad que tiene este intento, y cuantos más se hagan o se hayan hecho, pero en definitiva pierden fuerza sus pretendidas verdades, cuando se aplican a algo tan particular y dinámico como lo es la Administración Pública; en este sentido, cabe recordar que toda Administración Pública obedece a concepciones y manifestaciones que se han ido formando y modificando a través del derecho histórico, y que adquieren perfiles e imágenes que reflejan el desarrollo de los propios pueblos a los que pertenecen y de las determinadas épocas en que la propia administración actúa.

Del modo que sea, es conveniente marcar aquí nuestras primeras reservas: que el tema seleccionado oscila entre la ciencia administrativa y la ciencia jurídica, y que por los estrechos límites de extensión, sólo nos concentraremos en unas cuantas ideas básicas.

II. PLAN

Según el nuevo programa de estudios de la carrera de Derecho de la ENEP-Acatlán, de la unidad temática "principios de la organización administrativa" comprende tres incisos: **a)** teoría del órgano y sistemas orgánicos; **b)** centralización, desconcentración y descentralización, y **c)** jerarquía, tutela y coordinación administrativas. El criterio que se adoptó para incluir dichos subtemas es digno de mérito—aunque perfectible—, pues resulta necesario su comprensión y estudio previos a la parte meramente descriptiva que le sigue, constituida por la administración federal centralizada y paraestatal, así como por la organización administrativa de las entidades federativas y municipios.

Así pues, con algunos matices y modificaciones que nos parecieron necesarios, estructuramos nuestra breve investigación con los siguientes puntos:

La base doctrinal, que es la teoría del órgano (A); generalidades sobre los principios de organización administrativa (B); dos principios fundamentales, como el de competencia y el de jerarquía (C); dos sistemas orgánicos o formas de organización: centralización y descentralización (D), incluyendo la desconcentración como una modalidad de la primera y las nociones de tutela y coordinación relacionadas íntimamente con la segunda.

III. DESARROLLO

A) **La base doctrinal: teoría del órgano.** Independientemente de los demás autores que llegan a tratar este importante aspecto teórico de la organización administrativa, hemos recurrido al libro "clásico" en esta materia, o sea, el de Aparicio Méndez en su edición definitiva: su prologuista, Fernando Garrido-Falla, resalta que tal obra permite una comprensión de la infraestructura del Estado del punto de vista del Derecho Administrativo, si bien desborda ampliamente sus moldes¹ para entrar en los de la ciencia administrativa.

El tratadista y catedrático español, además, hace notar que para el autor el órgano es una creación jurídica e instrumento técnico tendente a resolver los problemas de representación de los intereses colectivos; pero advierte que hay un riesgo de abstracción y excesivo juridismo (*sic*) que puede convertir la teoría del órgano "en una herramienta ciega en manos de una estructura arbitraria del poder".²

Por otro lado, en cuanto a las aportaciones concretas de Méndez, podemos mencionar —por necesidad, en un apretado esfuerzo de síntesis— las siguientes:

Primera. Que la teoría orgánica surge con Gierke a finales del siglo XIX, ligada en su esencia a la teoría de la representación, pues da un enfoque integral de las entidades o grupos partiendo de la idea de su "personalidad real"; por ello —dice Méndez— la teoría de Gierke es originalmente jurídica, aunque G. Jellinek destaca su naturaleza técnica, al establecer precisamente una "técnica" que permita a las

1. Manuel M. Díez (*Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires: Ed. Plus Ultra, 1980, tomo I, p. 120), recuerda que las reglas relativas a la organización administrativa se llegaron a marginar del campo del derecho administrativo, discutiéndose su juridicidad y llevándose entonces al campo de la ciencia de la administración; si bien, actualmente la doctrina acepta estudiar la organización administrativa en un sentido jurídico, esto no hace sino confirmar una de nuestras reservas hecha en la Introducción.
2. Méndez, *op. cit.*, p. 10.

colectividades expresar su querer y obrar como tales.

Segunda. Méndez pone de manifiesto que los intereses de un grupo siempre requieren representación para el ejercicio de sus potestades, lo cual es el fundamento de la existencia necesaria del órgano, ya que el Estado, como entidad máxima, no puede actuar sin órganos, por el complejo de intereses colectivos que abarca y porque solamente por medio de ellos puede expresar su voluntad y su acción.

Tercera. Al tratar el concepto de órgano, Méndez justifica primeramente el término y lo declara insustituible, aceptando su triple acepción, como idea de representación, de instrumento o medio y de porción o fracción; luego, establece las siguientes concepciones:

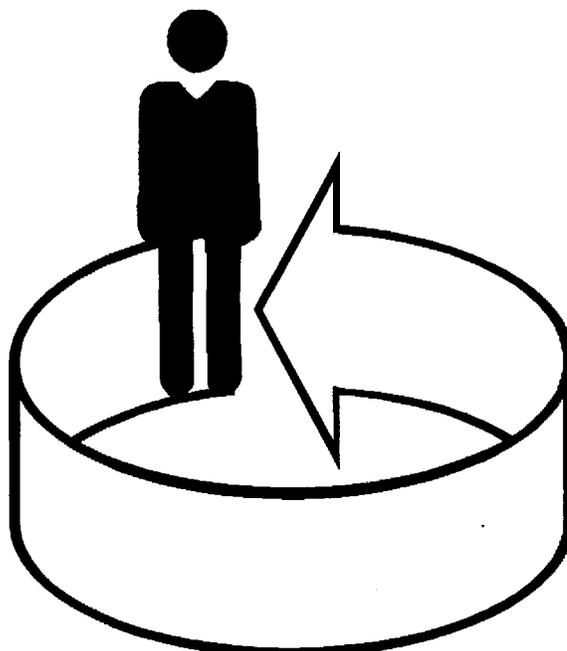
d) **Subjetiva:** que considera órgano al individuo o individuos que actúan por el grupo; esta concepción es criticada por confundir al órgano con su titular, señalándose empero la estrecha relación entre ambos.

b) **Objetiva:** que se sitúa en el otro extremo, al considerar al órgano en sí, con independencia de la persona que pueda desempeñarse en él.

c) **Técnica:** distinguiendo en ella los elementos formal, sustantivo y específico; en base a dichos elementos constitutivos define al órgano "como la porción técnica nominada del Estado a la que se atribuyen funciones definidas y los correspondientes cargos". Aclara que el concepto de órgano no es absoluto, sino relativo, pues no hay ni puede darse un órgano aislado, y pone como ejemplo al propio Estado, que del punto de vista técnico se presenta como un conjunto de órganos ordenados y distribuidos en sistemas.

Cuarta. Al analizar los elementos de la concepción técnica, se determina que el elemento **formal** es la parte externa o continente del órgano, resaltando en ella su nombre o denominación. En cuanto al elemento **específico**, éste se relaciona con el cargo o posición que ocupa el individuo, es pues el nexo entre la unidad técnica y la persona que le facilita su energía. Por lo que hace al elemento **sustantivo**, explica que constituye su verdadero contenido y su razón de ser de esta manera:

El órgano es un fenómeno de fragmentación estatal impuesto por razones de carácter natural y fundado en el principio de especialización; así, a cada órgano se entrega una porción de sustancia, considerando la imposibilidad material de cumplir o realizar el complejo funcional que integra el Estado en un régimen de indiferenciación. Méndez nos dice, finalmente, que este elemento sustantivo del órgano se integra por la **función** o funciones (actividad genérica), por la **materia** (actividad es-



pecífica), por las **facultades** o potestades (medios jurídicos) y por la **competencia**, límite o medida en que la función se ejercita para cada materia y en uso de sus facultades.

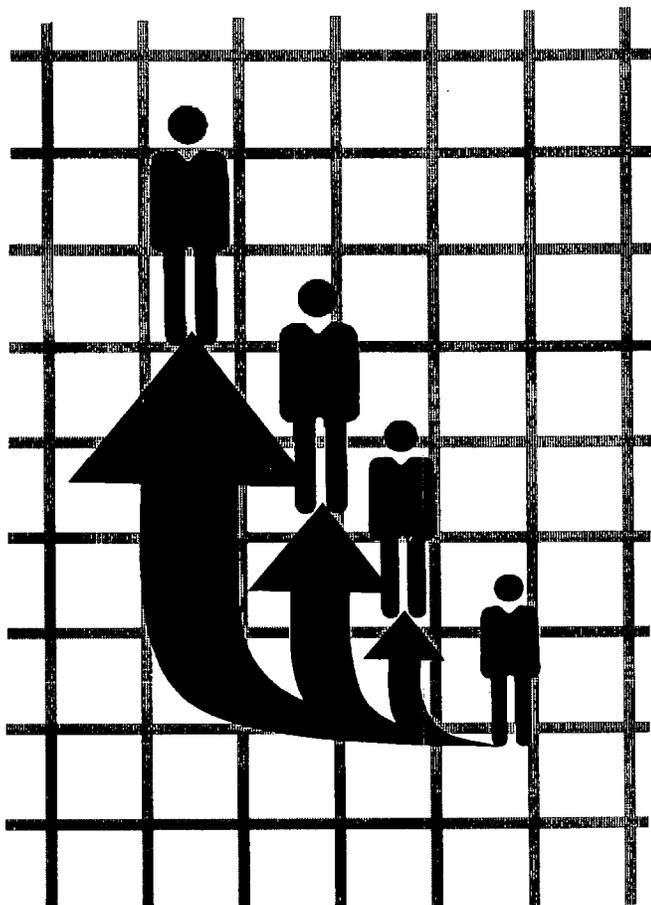
B) **Principios de organización administrativa: generalidades.** Cierta autor ha escrito que la historia de la Administración es la historia de un permanente hacer y deshacer, de un constante proceso de revisión de sus estructuras institucionales, acción que llega a formar parte de la esencia misma del concepto; por lo que sólo aquellas organizaciones que saben transformarse y adaptarse al cambio del medio social en el que están y del cual se nutren, pueden aspirar a una relativa permanencia, sin que lo anterior quiera decir que toda la experiencia acumulada y la realidad existente sean negativas³.

Sin embargo, también se ha dicho que no es fácil poder establecer la medida ideal de sensibilidad para el cambio, adaptando al devenir social una organización administrativa, sea pública o privada; ni es fácil encontrar el equilibrio satisfactorio entre estas dos tendencias opuestas: la que predica una absoluta elasticidad en las estructuras internas y la que sostiene la rigidez como elemento de estabilidad.⁴

3. Cfr. Eduardo García de Enterría, *La administración española*, Madrid: Alianza Editorial, 1972, pp. 101-128. En México, dos obras de Alejandro Carrillo Castro nos ponen al tanto del dinamismo de nuestra Administración: su tesis doctoral "Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la Administración Pública" (una propuesta), 1981, Fac. de C. Pol. y Soc, 146 pp.; así como su obra *La reforma administrativa en México*, Miguel A. Porrúa, 1980.
4. Cfr. Salvatore Cimmino, *La organización administrativa en su contexto social*, Estudios Administrativos, 1965, p. 202.

Las anteriores ideas nos ponen a reflexionar sobre la discutible validez de los principios relativos a la organización de las administraciones públicas de todas las épocas y todos los países; esta es una importante salvedad que debemos tomar en cuenta, en virtud de que únicamente analizaremos los principios que nuestro sistema jurídico admite y adopta, de nada nos sirve un principio que no tiene proyección concreta y real en las administraciones públicas mexicanas.

En el siglo XIX, Castillo Velasco hacía notar las condiciones indispensables de una organización administrativa, expresando: "la administración debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas y debe ser independiente, activa y responsable"; también hablaba ya que aquellos principios "incontrovertibles, verdaderos axiomas que deben formar y forman de hecho la base de partida para llegar a las decisiones administrativas".⁵ Estos añejos comentarios nos fundamentan la necesidad de fijar ciertos principios de organización administrativa, atendiendo a las cir-



5. José María Castillo Velasco, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo mexicano*, impreso por Castillo Velasco e hijos, 1875, tomo I, páginas 11 y ss.

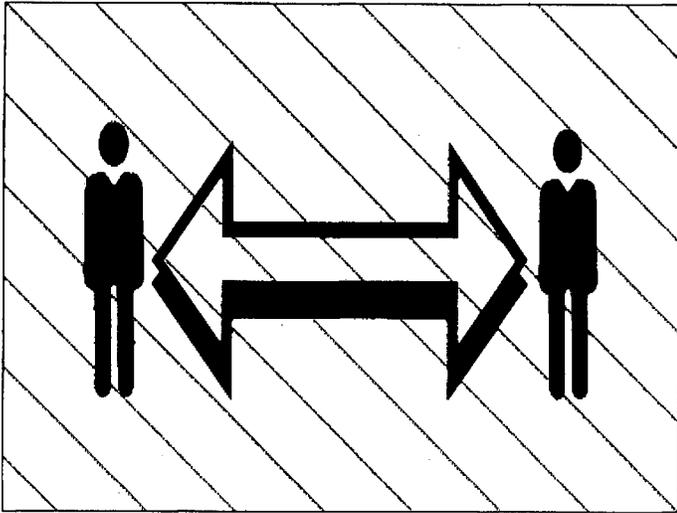
cunstancias particulares de nuestro país, cuyas características geográficas, demográficas, económicas y políticas, son determinantes de sus estructuras sociales en general, y en particular, de su ordenamiento jurídico.

Desdichadamente, tuvieron que transcurrir casi sesenta años y un cruento y largo movimiento revolucionario, para que otro autor mexicano, Gabino Fraga, se preocupara del régimen administrativo, en especial, de la organización administrativa y sus elementos.⁶ En los años más recientes, Acosta Romero y Serra Rojas —quienes procuran mantener al día sus respectivas obras⁷ con las abundantes y últimas reformas— no han dejado de atender, en ningún momento, las nociones y problemas propios de la organización administrativa, en el marco del Estado de Derecho, democrático y social, que la Constitución mexicana de 1917 ha delineado con claridad.

Por supuesto que la doctrina extranjera también se ha preocupado por desarrollar, en forma prolija, los temas relacionados con la organización de las administraciones públicas; sólo que debemos ser cautelosos al estudiar en qué medida sus ideas pueden ayudarnos para explicar fenómenos similares a los nuestros.⁸

No deseamos omitir una postrera consideración: la organización administrativa mexicana ha llegado a tal grado de crecimiento y complejidad, que podemos afirmar la existencia de más de mil entidades públicas (incluyendo centralizadas, desconcentradas y paraestatales o descentralizadas, en los tres niveles de gobierno) y un número similar de leyes, reglamentos y otras disposiciones de carácter administrativo; todo lo cual hace imprescindible su análisis profundo y constante conocimiento por conducto de las diversas fuentes que se tengan a la mano: las oficiales emitidas por los Ejecutivos, las académicas surgidas de artículos y obras de doctrina, o las imparciales, emanadas de la jurisprudencia de nuestros tribunales.

6. Cfr. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México: Ed. Porrúa, S.A. (aunque en el plan original de la obra lo relativo a "organización" era posterior al "acto" y ocupaba el libro cuarto, en las últimas ediciones correspondía a la organización el libro tercero).
7. Miguel Acosta Romero, *Teoría general de derecho administrativo*, México: Ed. Porrúa, S.A., 5a. ed., 1983 (Libro Segundo), y Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, México: Ed. Porrúa, S.A., 11a. ed., 1982, 2 tomos (cuarta parte del tomo I).
8. El panorama doctrinal extranjero es muy vasto; en lengua castellana tenemos, por ejemplo, las obras generales de los maestros españoles Garrido Falla, García Trevijano Fos y García de Enterría en colaboración con T. R. Fernández; o la de los sudamericanos M. M. Díez, R. Bielsa, A. Gordillo, Silva Cimma o Sayagués-Iaso; todos ellos, invariablemente, dedican una parte de sus libros a clave tema de la organización administrativa, tanto en sus principios, como en las peculiaridades que presenta en su respectivo régimen.



C) El principio de competencia y de jerarquía como principios fundamentales. Es corriente dividir las relaciones interorganicas en relaciones de coordinación y relaciones de subordinación; las primeras dan lugar al principio de competencia y las segundas al de jerarquía; la competencia viene definida como el conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás; en cambio, la jerarquía consiste en el vínculo que liga a dichos órganos gradualmente, por ello podemos imaginarla como un conjunto de líneas y grados.⁹

Todo órgano estatal, y por tanto cualquier órgano administrativo, requiere competencia expresa para que su acción tenga validez legal y constitucional, lo cual no es sólo una garantía de seguridad jurídica para los gobernados (artículo 16 constitucional, primer párrafo), sino una condición básica de organización que dota a cada una de sus partes de una autorización y una limitación; la autorización para el cumplimiento de la actividad asignada y la limitación para que únicamente se cumpla con dicha actividad. Mas no basta esta división del trabajo administrativo gracias al principio de competencia, se requiere asegurar la unidad, consistencia y coherencia de la acción administrativa mediante el principio de jerarquía, que establece una ordenación de los órganos a través de una serie de relaciones de subordinación, cuya cúspide máxima está formada por el jerarca.

Comentaremos a continuación, sucintamente, los aspectos más sobresalientes de ambos principios:

a) **Principio de competencia:** en primer lugar, la competencia tiene un papel equivalente al de la capacidad de las personas en el derecho privado, pero existen señaladas diferencias, por tanto cabe distinguirlas perfectamente: capacidad de persona jurídica y competencia de órgano.¹⁰

La cuestión del origen de la competencia, es tratada y resuelta atinadamente por Fraga, quien de acuerdo con la teoría del **origen legal** de la competencia, sostiene que sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la administración¹¹

El artículo 90 de la Constitución es una prueba contundente de su aserto (... "la Ley Orgánica que expida el Congreso... distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación"...), y el hecho de que los reglamentos interiores de las dependencias del Poder Ejecutivo determinen las atribuciones de sus unidades administrativas es una situación perfectamente constitucional (artículo 89, fracción I constitucional) y legal (artículo 18 de la LO APF), siempre y cuando respeten la primacía y reserva de la ley.

El mismo Fraga explica la clasificación de los órganos administrativos en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas; así, tenemos unos con el carácter de **autoridades**, investidos de facultades de decisión y ejecución, mientras que otros tienen el carácter de **auxiliares**¹² La jurisprudencia entiende como autoridades a aquellas personas que disponen de la **fuerza pública**, ya sea por circunstancias legales o de hecho, y la legislación reconoce que en los términos de las disposiciones legales correspondientes, el Ejecutivo se **auxiliará** de las entidades de la administración pública paraestatal (artículo 3º de la LOAPF), las que muy excepcionalmente actúan como autoridades para los efectos del amparo.

La división de la competencia se hace, por lo regular, siguiendo tres criterios de sobra conocidos: por razón de **territorio** (competencia federal, competencia regional, competencia estadual y competencia local), por razón de **materia** (competencia hacendaría, sanitaria, agraria, etcétera) y por razón de **grado** (órgano instructor y órgano de decisión).

La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita, y no un derecho del titular, el ejercicio de toda competencia es, además, obligatorio, irrenunciable e innegociable.¹³ Se puede transferir el ejercicio de una competencia mediante la figura de la **delegación**, cuyos requisitos son: publicidad del

10. Sayagues-Laso, *op. cit.*, p. 121.

11. Fraga, *op. cit.*, pp. 123-125.

12. *Ibidem*, pp. 125-127.

13. Serra, *op. cit.*, p. 261.

acuerdo que la establezca, titularidad de la competencia transferida y ausencia de disposición legal o reglamentaria que la impida (artículo 16 de la LO APF).

b) **Principio de jerarquía:** Acosta Romero¹⁴ indica que el vínculo jurídico que constituye la relación jerárquica es bilateral y debe estudiarse a través del análisis de distintos instrumentos jurídicos, que van desde la Constitución y las leyes, hasta los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etcétera. En nuestra opinión, las fracciones **V** y **VI** del artículo 47 de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, nos ofrecen un buen ejemplo de regulación jerárquica, al establecer la observancia de ciertas normas elementales (*vgr.* hacia los inferiores "observar las debidas reglas del trato...y respecto a los superiores, "observar respeto y subordinación legítimas").

La doctrina se muestra unánime en cuanto a los poderes jurídicos que implica la jerarquía y que se resumen en estos cinco casos:

- 1º Poder de decisión y mando
- 2º Poder de nombramiento (y remoción)
- 3º Poder de revisión y vigilancia
- 4º Poder disciplinario
- 5º Poder para resolver conflictos de competencia¹⁵

En virtud del **primer caso**, el superior puede dictar órdenes e instrucciones diversas a los inferiores, así como reservarse el sentido definitivo y final de las decisiones que haya de tomar. Esta potestad de girar instrucciones generales con efectos internos —y eventualmente, externos— se reconoce, de cierto modo, en el artículo 19 de la LO APF, al facultar a los titulares de las dependencias para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

Según el **segundo caso**, los jefes tienen la facultad de hacer las designaciones pertinentes al personal que presta sus servicios, mediante nombramientos indefinidos (de base) o temporales (de confianza). Esta potestad en nuestro sistema se encuentra centralizada en el Presidente de la República, en base a las fracciones **n**, **DI**, **IV** y **V** del artículo 89 constitucional; comprendiendo lógicamente la remoción del puesto bajo las condiciones legales que se establezcan.

Sobre el **tercer caso** que abarca dos facultades estrechamente unidas, cabe decir: se revisan actos

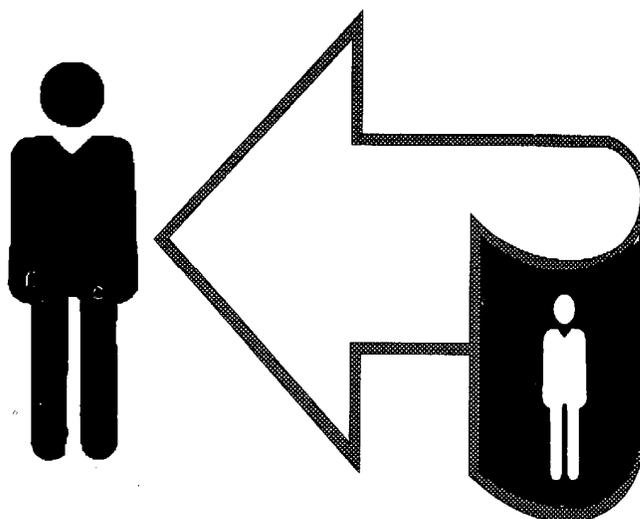
jurídicos y se vigilan actos materiales, o sea, al realizar una revisión pueden modificarse, revocarse o confirmarse los actos de los inferiores por razones de legalidad o de simple oportunidad; en cambio, al efectuar la vigilancia se obtienen informes sobre el rendimiento y actuación concreta de los subordinados. El jefe puede actuar de oficio o a petición de parte mediante recurso o simple queja.

En el **cuarto caso** incluimos las múltiples posibilidades de sanciones administrativas reconocidas por nuestra legislación: apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica, etcétera (artículo 53 de la LFRSP).

El **quinto caso** tiene una proyección positiva en el artículo 24 de la LOAPF: corresponde al Presidente, por conducto de Gobernación, resolver cualquier duda sobre la competencia de alguna de sus dependencias.

Consideramos, finalmente, un tanto inexacta la identificación de la relación jerárquica con la forma centralizada de organización administrativa que se verá más adelante, porque dentro de cada organismo descentralizado existen las facultades típicas del jefe en su titular; es innegable que el director de Pemex ejerce potestades jerárquicas respecto de quienes integran dicho organismo.

D) **Las formas de organización: centralización y descentralización.** Reconocemos estas dos principales formas: la centralizada y descentralizada; si bien, como una modalidad de la primera que tiende hacia la segunda, encontramos la desconcentración administrativa y como una extensión de la segunda hacia los límites con el derecho privado, tenemos las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.



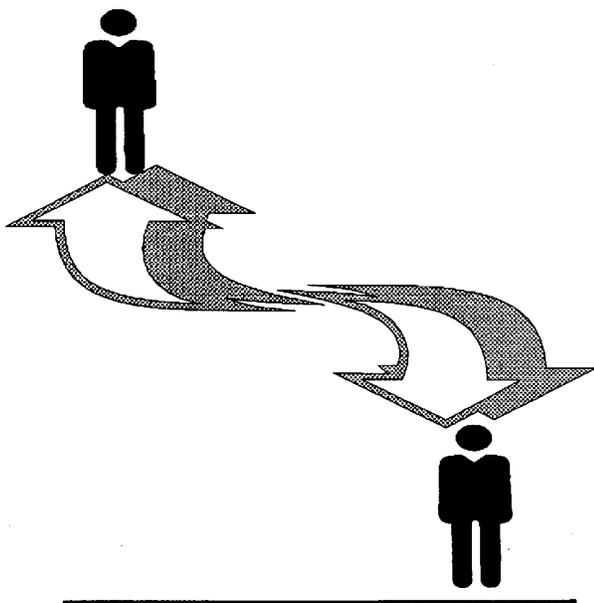
14. Acosta, *op. cit.*, p. 67.

15. Acosta, *op. cit.*, pp. 67-71; Fraga, *op. cit.*, pp. 167-172; Serra, *op. cit.*, tomo I, II, 502-504. Véase también el libro de A. Méndez, *La jerarquía*, Montevideo: Ed. Jur. Amalio M. Fernández, 1973, 168 páginas.

Coincidimos plenamente con la doctrina que distingue estas formas de organización administrativa de las formas de Estado (unitario-federal, monarquía-república) y de las formas de gobierno (presidencial-parlamentaria, dictadura-democracia); aunque no debe establecerse entre dichas formas un divorcio o separación total. Así pues, en nuestro sistema la existencia de entidades federativas y de municipios puede considerarse una descentralización territorial de tipo político-administrativo.

a) **Centralización y desconcentración:** como afirma Serra, el régimen de centralización administrativa se puede reducir a la centralización propiamente dicha y a la centralización con desconcentración, ambas tienen una característica común: que están unificadas jerárquicamente a la acción de una autoridad central.¹⁶ Por esta razón, Acosta sostiene que "la centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico (...) con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".¹⁷

Los órganos centralizados y desconcentrados no tienen personalidad jurídica propia, actúan en virtud de una personalidad jurídica de derecho público mayor, como puede ser la Federación o una determinada entidad federativa. Fraga confirma esto al sostener que la Administración Pública carece de personalidad y sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad



16. VSerra, *op. cit.*, pp. 490 y ss.

17. Acosta, *op. cit.*, p. 66.

misma del Estado,¹⁸ aunque este punto de vista no es homogéneo en la doctrina.

En nuestro derecho se reconocen las dos formas de organización mencionadas: el artículo 1º, segundo párrafo, de la LO APF dice que "la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (sólo queda el del Distrito Federal) y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública **centralizada**"; mientras que el artículo 17 del mismo ordenamiento prevé que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias centralizadas "podrán contar con organismos administrativos **desconcentrados** que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso..."

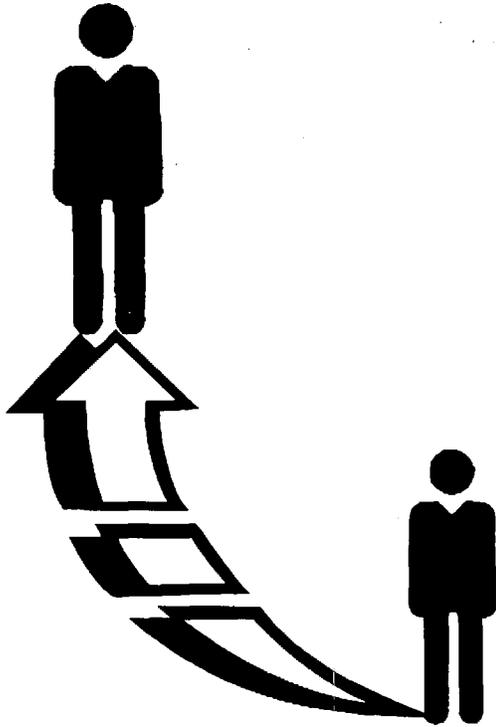
La **centralización** existe desde que nuestro país se forjó como nación soberana, sólo que a los cuatro ministerios iniciales que tenían a su cargo los cometidos esenciales del Poder Público (Interior, Hacienda, Guerra y Relaciones Exteriores), se han sumado muchos otros en una evolución histórica de ampliación de los cometidos estatales, hasta llegar a las actuales dieciocho secretarías.

Desconcentrar es, pues, crear órganos subordinados a los que se asignan competencias precisas y un territorio determinado, con las ventajas de que se descongestiona la actividad del "centro", de que se puede acercar la acción administrativa a los particulares y de que se promueve la responsabilidad de los inferiores. Se confunde fácilmente la **desconcentración** con la **delegación**; ni son dos cosas iguales, ni son dos cosas ajenas; es frecuente que se dicten acuerdos de delegación de facultades con el fin de desconcentrar ciertas competencias, pero la fuente de un órgano desconcentrado puede serlo también la ley o el reglamento.

Según Nava Negrete¹⁹ hay que diferenciar cuándo se desconcentra la decisión y cuándo se desconcentran procedimientos, así como cuándo el delegante conserva o no la avocación de la facultad conferida sin acto que le prive de efectos al acto delegatorio (principio de paralelismo de las formas). Conforme a este autor, habrá desconcentración auténtica sólo si se desconcentra la decisión y si el órgano delegante pierde sus facultades para entregárselas definitivamente al órgano desconcentrado. Esto, sin embargo, es discutido y discutible; los autores seguirán debatiéndose

18. Fraga, *op. cit.*, p. 119.

19. Alfonso Nava Negrete, "Elementos jurídicos de la desconcentración administrativa", *Desconcentración administrativa*, pp. 327-347, Colección Seminarios núm. 1, Srta. de la Presidencia, 1974.



mientras no exista un régimen jurídico de la desconcentración más claro, explícito y a la vez, flexible; pues lo que hasta ahora se ha legislado es importante pero aún insuficiente. El desconcierto se acentúa por los autores en cuya opinión un órgano desconcentrado puede o no contar con personalidad y patrimonio propios.

b) Descentralización, tutela y coordinación: omitiendo lo referente a las entidades "paraestatales", empresas mixtas y fideicomisos, pasamos al estudio de la descentralización, la cual como forma de organización administrativa ha recibido un notable impulso en las últimas décadas.

Afortunadamente ya se ha legislado sobre ella; así pues, el artículo 45 de la LOAPF nos dice que se consideran organismos descentralizados las instituciones creadas por el Congreso o por el Ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma legal o estructura que adopten; empero, se requiere con urgencia la actualización de la ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1970, que mucho nos ayudaría ante ciertas lagunas legislativas que la LOAPF tiene.

Remontándonos a las aportaciones doctrinales, encontramos que Bielsa²⁰ señala los siguientes caracteres esenciales de los organismos descentralizados: su personalidad jurídica de derecho público, su fin y

funciones públicas, su elemento financiero-patrimonial, su creación legal (formal o material) y la existencia de controladores distintos a los ejercidos mediante jerarquía.

Por su parte, García de Enterría advierte que la diversificación de las entidades administrativas no supone una desintegración del Estado, ya que éste, como unidad estructural, engloba a todas y se sirve de su administración directa o centralizada para someter a las demás a una cierta disciplina unitaria, mediante las técnicas de **tutela** administrativa.²¹ Hay, sin embargo, quienes sustentan que dicha tutela disfraza una relación jerárquica, desmitificando así el principio de descentralización tradicional.²²

En nuestro país es plenamente aplicable lo anterior, los organismos descentralizados están sujetos a importantes controles administrativos por parte del poder central; sólo que lo llamado tutela por la doctrina se ha denominado aquí mecanismos de **coordinación**. El marco global de la coordinación administrativa mexicana es éste:

En base a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 90 constitucional los artículos 50 a 56 de la LOAPF establecen ciertas bases generales que regulan las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal; se fijan particularmente dos facultades: la de determinar los agrupamientos de entidades por sectores definidos del Presidente y la que permite a los coordinadores de sector conducir las operaciones de las entidades a su cargo (artículos 50 y 51). Como esta regulación resulta incompleta se ha tenido que completar con los acuerdos presidenciales correspondientes.²³

Lamentamos el lenguaje telegráfico de estas páginas, pero deseamos hacer constar que se quedan en "borradores" muchas ideas y reflexiones que este tema ha suscitado; las guardamos y dejamos para otra ocasión que puede ser también escrita o, quizás, oral.

25. Rafael Bielsa, *Compendio de Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Depalma, 1957.

21. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid: Civitas, 4a. ed., 1983, página 362. En el mismo sentido, Jacinto Faya-Viesca, *Administración Pública Federal*, México: Porrúa, 2a. ed., 1983, pp. 580. 581. (Sobre el tema de tutela administrativa, véase la importante obra de Roland Maspétiol y Pierre Laroque, *La tutelle administrative*, París: Recueil Sirey, 1930, quienes en sus conclusiones resaltaron el carácter del órgano de tutela como órgano de control y no de sustitución).

22. Cfr. Gaspar Ariño Ortiz, *La administración institucional. Bases de su régimen jurídico* (Mito y realidad de las personas jurídicas del Estado), Madrid: Inst. de Est. Admvs.

23. En México opina similarmente a esta tendencia que afirma el vínculo jerárquico "atenuado" dentro de la descentralización, Acosta Romero, *op. cit.*, p. 193.

24. Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se relacionen a través de los secretarios o jefes de departamentos administrativos; *Diario Oficial* de la Federación, 3 de septiembre de 1982.