

**ELSA CRISTINA ROQUÉ FOURCADE**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO – AZCAPOTZALCO – DEPARTAMENTO DE DERECHO**

## **ÓRGANOS, COMPETENCIA Y JERARQUÍA**

### **ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EJECUTIVA**

## Contenido

Presentación .....	2
Contenido.....	2
Objetivo general.....	3
Objetivos particulares .....	3
Aplicación.....	3
Introducción.....	4
Órganos. Conceptos.....	5
Distinción terminológica .....	5
Tipos de órganos .....	6
Competencia .....	8
Facultades implícitas y con elementos discrecionales .....	8
Competencia: delimitación de vocablos .....	9
Distribución de la competencia de naturaleza ejecutiva .....	10
Competencia como función pública del Estado .....	12
Competencia como función pública ejecutiva .....	14
Tipología de la función pública materialmente administrativa .....	14
Desde la regulación constitucional.....	14
Desde la regulación legal .....	17
Jerarquía .....	21
Jerarquía en sentido de vínculo entre materias.....	21
Jerarquía en sentido de vínculo entre órganos .....	22
Referencias .....	24

## **PRESENTACIÓN**

Las notas se elaboran con el objeto de apoyar unidades del programa de *Régimen de la Administración Pública* y dos unidades de *Organización y Reforma Administrativa*.

Resultan de utilidad por cuanto en su elaboración se toma en cuenta los nuevos contenidos legales y se los relaciona con la doctrina tradicional para interpretar y precisar en consecuencia el alcance de las normas.

Los temas que se incluyen constituyen el conocimiento previo para el análisis del Derecho vigente que disciplina la actividad a cargo del Estado de naturaleza ejecutiva. Para lo cual, inicialmente se hace una presentación de los entes públicos, seguidamente la competencia a modo de mandato y, al final, la relación entre los órganos vista como vínculo jurídico y condición decisiva para el otorgamiento y ejercicio de las facultades.

El desarrollo involucra doctrina del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, así como la legislación vigente.

Solamente la referencia autoral incluye las páginas recomendadas cuando se trata de conceptos donde existe consenso.

## **Contenido**

Se distribuye en tres apartados:

1. Los órganos, denominación genérica, precisando sobre la terminología legal al respecto, así como la discrepancia en las leyes, a veces de las de creación de un ente, cuando lo nominan. Usamos una clasificación para conocer elementos o características de los nuevos entes públicos en el marco de la división de poderes y de la función ejecutiva.

2. La competencia, en sentido positivo, de atribución normativa de obligaciones, con el carácter irrenunciable e improrrogable. Asunto que complementa el tema de la responsabilidad del Estado por omisión, visto anteriormente según el orden de los programas a los que apoyan estas notas.

3. La jerarquía estudiada desde las normas como vínculo jurídico, derechos y deberes entre los órganos.

4. La bibliografía que se cita en el texto y se enlista al final es la que sustenta la elaboración de estas notas y recomendamos para ampliar los temas.

## **Objetivo general**

Debido a que las notas pueden ser usadas para apoyar dos cursos la licenciatura, los temas tratados y la bibliografía responden a dos objetivos: el análisis para alcanzar los objetivos de los programas, considerando su actualización en vistas de las reformas. La repercusión que tienen los cambios normativos en las obligaciones de las autoridades en función ejecutiva, principalmente, el ejercicio de la competencia de cara a los derechos fundamentales.

## **Objetivos particulares**

1. Reposicionar el marco teórico de los temas para la interpretación y delimitación jurídica entre lo público –competencia, mandato– y lo privado –capacidad, autonomía de la voluntad–.
2. Actualizar los contenidos del programa para determinar las reformas convencionales y constitucionales.
3. Complementar la bibliografía sugerida por el programa incorporando una perspectiva desde dos ramas del Derecho, Constitucional y Administrativo.

## **Aplicación**

Las notas y la bibliografía indicada son un recurso para la actualización temática, así como para generar tareas.

Además, como se dijo anteriormente, en términos generales sirven de apoyo en dos programas, particularmente, ponen las bases para distintas las unidades. En este sentido, la aplicación alcanza toda vez que se tenga como marco de análisis a la organización administrativa y a la jerarquía, subordinada o coordinada.

## INTRODUCCIÓN

El encabezado anuncia tres temas calificados desde el inicio elementos jurídicos.

Durante el desarrollo sentaremos esta estimación en el sentido de elementos para la función ejecutiva cuya existencia y actividades dependen del Poder Legislativo, en su creación, delimitación y relaciones funcionales entre sí.

El análisis de estos elementos parte del hecho incontrovertible acerca de la necesidad de órganos con sus dos elementos, subjetivo y objetivo para todas funciones del Estado, en particular nos referimos a la ejecutiva.

Es también incontrovertible que la existencia de los órganos lleva implícito un conjunto de las actividades, esto es, la competencia, así como las relaciones funcionales dichas normativamente a través de derechos y deberes entre los órganos.

Si bien las relaciones se deben en gran parte a los modos de organización, cuando se trata de la administración pública rige un principio del Derecho Administrativo, cada materia se distribuye entre distintos órganos, por tanto, la competencia de cada uno está vinculada con la inmediata anterior y la siguiente.

De tal suerte que la jerarquía no es solo un problema de los derechos y deberes entre órganos superiores e inferiores o del mismo rango o con algún tipo de autonomía. La jerarquía significa el cumplimiento del encargo que posibilita los siguientes actos para consumir el total de la función.

## **ÓRGANOS. CONCEPTOS**

Los órganos integran la estructura política y funcional del Estado y, por tanto, son las unidades formadas por dos elementos igual de necesarios: el titular y la competencia.

El titular es el elemento subjetivo, unipersonal o colegiado, es la persona física o conjunto de personas (ejemplo presidente, secretario, director) o colegiada (ejemplo asamblea, congreso, tribunal). Titular es cualquier servidor público acorde a sus facultades y en términos del 108 de la CPEUM.

La competencia es el elemento objetivo, material. En sentido general, considerando todos los órganos y las funciones la competencia se identifica con la atribución al Estado, con las actividades que se le encargan por la norma fundamental y las leyes derivadas. Por tanto, se otorga y se describe a través de facultades.

### **Distinción terminológica**

En sentido genérico son órganos del Estado toda unidad formada por un titular encargado de una materia. Las leyes suelen usar el término ente público.

A diferencia, el uso restringido y tradicional solamente merecen el término los “no personificados”, puesto que la reunión de titular y competencia constituye el medio para que actúe la persona jurídica Estado. En esta aplicación, tampoco tienen autonomía. Cada uno tiene a su cargo las actividades que la ley reserva al Estado y distribuye entre los órganos.

En sentido amplio o genérico son órganos del Estado los no personificados y los que cuentan con personalidad jurídica. Igualmente, los que tienen o no autonomía.

La primera distribución de la competencia entre los órganos del Estado encuentra razón en el principio la división de poderes. Las distintas reglas de organización y la materia encargada a cada uno permiten la redistribución interna de cada órgano entre los servidores públicos, titulares, funcionarios y empleados adscriptos.

Asimismo, integran en calidad de órganos primarios de la estructura estatal aquéllos a los que la norma constitucional otorga autonomía para el ejercicio de sus funciones respecto de los órganos tradicionales y personalidad jurídica. Estos son los llamados constitucional autónomos, personificados y, por tanto, dentro del uso del término órganos en sentido estricto no son órganos sino organismos.

## Tipos de órganos

De lo anterior resultan tres tipos de órganos del Estado. La denominación de Fernández Ruiz (Fernández Ruiz J. , 2006) sirve clasificar a los como sigue:

1. Los *órganos esenciales tradicionales* que, usando el término en sentido estricto, son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Ninguno de ellos puede reunir dos o más de las funciones esenciales del Estado. No tienen personalidad ni autonomía.

2. Los *órganos esenciales emergentes* que, usando el término órgano en sentido amplio, son los que tienen autonomía y están personificados; llamados doctrinalmente "*constitucionales autónomos*". Cabe precisar que, en sentido estricto el término órganos no es aplicable; en realidad son organismos, están personificados. La naturaleza jurídica orgánica se expresa en las normas de creación con distintas denominaciones. Entre otras, órgano público autónomo; organismo público descentralizado; organismo autónomo; organismo con autonomía; organismo público autónomo.

Por otra parte, cabe mencionar la duda existente acerca de la naturaleza jurídica material, de la función que tienen encargada. En nuestra opinión es eminentemente ejecutiva, aunque formalmente, por la autonomía con base constitucional, aunque seguramente no se aceptará decir que son órganos administrativos del Estado. De hecho, las atribuciones que se les encarga, originalmente se llevaban a cabo con órganos pertenecientes a la Administración Pública federal y estatales. La denominación doctrinal órganos "emergentes" lleva implícito lo anterior, es decir, no se trata de función nueva.

3. Los órganos administrativos son los responsables de la función pública materialmente administrativa y en el ámbito del Poder Ejecutivo; formalmente pertenecen a la rama ejecutiva e integran la llamada Administración Pública, central y paraestatal.

Nuevamente, es pertinente designar como órganos administrativos a todas las unidades que integran la administración pública solamente usando el término órgano en sentido amplio, puesto que los personificados de la administración descentralizada o paraestatal son organismos, así como los nuevos que integran la administración centralizada. Estos últimos llamados "*órganos reguladores coordinados en materia energética*", actualmente son la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.

También el uso del término es independiente de la autonomía de algunos y del tipo de esta. La calidad de órganos administrativos que damos

aquí no incluye a ninguno de los poderes ni a los órganos pertenecientes a los poderes legislativo y judicial o a los constitucionales autónomos, aunque llevan a cabo actividad materialmente administrativa, toda la necesaria para el propio funcionamiento y para el cumplimiento de las funciones públicas a su cargo. Y con la excepción de los constitucionales autónomos cuya naturaleza jurídica de la función calificamos como ejecutiva.

Cuando se trata de los órganos del Estado, cabe tener presente la regla general aplicable a la forma en que se relacionan con la ley. Es decir, el alcance o cómo interpretar que en la realización de la función deben cumplir el ordenamiento jurídico y, por tanto, el principio de legalidad.

Los órganos actúan de modo diferente a cualquier otro sujeto de derecho que no es órgano del Estado como veremos en el título siguiente.

## **COMPETENCIA**

No es propósito dar una definición, sino más bien, recuperar los elementos y características que intervienen en su conceptualización.

En este orden de ideas, contribuye a un mejor entendimiento, tomar en cuenta las diferencias que marca la doctrina entre administración pública y privada. Particularmente considerando el principio de legalidad, el modo de operar de este, según se trate de lo público o del ámbito privado. En la práctica significa habilitación legal para actuar.

Sin embargo, cuando se trata de la función pública, esa habilitación consiste en que se debe hacer lo que la ley manda. La habilitación es un mandato, de ejercicio obligatorio o improrrogable. Con esta primera apreciación, la competencia es el encargo a un órgano que coincide con la atribución al Estado en determinada materia.

La competencia se distingue entonces de la de la capacidad que rige plenamente en el ámbito de los actos y de las relaciones jurídicas entre particulares. En el ámbito privado la habilitación legal hace que un sujeto titular de derechos y obligaciones pueda actuar sin violentar norma alguna, siempre y cuando no esté prohibido. Es el ámbito donde impera la autonomía de la voluntad.

Los dos casos, competencia en el ámbito público y capacidad en el ámbito privado, tienen en común consistir en el permiso legal de actuar cumpliendo con el principio de legalidad. No obstante, difieren por el enunciado, una en sentido positivo y otra en sentido negativo.

Los servidores públicos por hacer u omitir durante sus funciones pueden actuar si están facultados. De ser así, no pueden omitir injustificadamente el ejercicio de las facultades cuando se dan las condiciones de hecho previstas por la ley, aquellas por la cual se establece el mandato de emitir un acto jurídico o realizar una acción material. En su vida fuera del cargo, empleo o comisión, cumplen con el principio de legalidad igual modo que cualquier ciudadano, esto es, haciendo todo lo que la ley no prohíbe, con pleno ejercicio de la autonomía de la voluntad.

Con este sentido la competencia es la regla de la función pública para todos los órganos del Estado, incluidos los constitucionales autónomos, cualquiera sea el orden de gobierno.

### **Facultades implícitas y con elementos discrecionales**

Una segunda observación, derivada de anterior regla, hace de la competencia una habilitación a modo de facultad expresa, pero también

cabe la posibilidad de un mandato razonablemente implícito en uno expreso, de acuerdo con el concepto de facultades implícitas.

Es decir, aquellas que no están expresadas, pero importan alguna acción para poder cumplir con su cumplimiento. En este tema es necesario precisar hasta donde es posible en el ámbito de la administración pública las facultades implícitas. La determinación depende de los casos concretos y las leyes aplicables, además del tipo de órgano y el nivel jerárquico en la estructura administrativa.

Complementa el estudio de las facultades con elementos discrecionales. Habituales cuando las normas usan la expresión “podrá”, por ejemplo, en vez de expresar “debe” o “deberá”. Es decir, cuando el legislador prevé que al titular valore las circunstancias del caso concreto para determinar la oportunidad de ejercicio. Por disposición constitucional cualquier acto de autoridad tiene que estar fundado y motivado. También en caso de mandatos con elementos discrecionales. En este supuesto el servidor público facultado tendrá que, además manifestar el fundamento, razón de derecho, expresar los motivos, las razones de hecho, que justifican cumplir el mandato. Del mismo modo, si se le reclamara el no haber hecho uso de alguna facultad; pesa sobre la persona facultada la obligación de exponer los motivos que eximen el ejercicio, según las evidencias circunstanciales. La omisión es ejercicio ilegal de la competencia cuando están presentes las condiciones de hecho y el servidor público se abstiene.

## **Competencia: delimitación de vocablos**

Los estudios doctrinales hacen uso de términos que parecieran ser sinónimos. Es el caso de los vocablos: atribución; función pública; competencia; facultad, y encargo. Verdaderamente lo son, aunque, de acuerdo con el contexto tienen un alcance jurídico distinto.

En principio, atribución se refiere a las materias que el orden jurídico reserva al Estado; indica lo que a éste le corresponde realizar. Menos usado podemos encontrar el término “cometido”.

El cumplimiento de las atribuciones requiere expedir normas, poner los medios para que estas normas se cumplan y también resolver incumplimientos y conflictos entre derechos e intereses protegidos por las leyes. En este sentido las atribuciones representan la función pública legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

La función pública es la competencia de cada uno de los órganos poder –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– así como la correspondiente a los constitucionales autónomos y a cada uno de los servidores públicos adscritos estos y a los poderes. Tanto la función pública como la

competencia tienen el sentido de la materia cuando se especifica lo de algún órgano.

La competencia se expresa y delimita a través de las facultades. Es el encargo específico de cada servidor público. Una manera de definirla, siguiendo a Gordillo, sería decir que “...*el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer...*” (Gordillo, 2013)

Por ejemplo, en materia de educación, es atribución del Estado impartir y garantizar la educación preescolar, primaria, secundaria media superior y superior, sin perjuicio de que los particulares colaboran con este servicio público a través de permisos. Cumple con las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. A la Secretaría de Educación le compete la materia a través de un conjunto de facultades; una de estas, por ejemplo “...*Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional*”.

En la materia del ejemplo, y en cualquier otra, la descripción la atribución al Estado se puede realizar a través de todas las facultades. Así se delimita la competencia, en función legislativa, ejecutiva y judicial.

No hay ninguna posibilidad de la autonomía de voluntad, a diferencia, como dijimos, de la capacidad.

## **Distribución de la competencia de naturaleza ejecutiva**

Existe relación entre la competencia, de acuerdo con lo previsto por las leyes, y la satisfacción de las demandas de la sociedad. Es el momento de las acciones oportunas, eficientes y eficaces. La distribución de la competencia entre todos los órganos tomando en cuenta todas las reglas y las técnicas de organización sugeridas por la ciencia administrativa. Esto influye en la creación de órgano y en el conjunto de facultades, sin perjuicio de las relaciones entre los órganos a consecuencia de las formas de organización, bien sea centralización, desconcentración o descentralización. De tal suerte, cada servidor público se encarga de una parte de la materia total, de todo lo que significa la función ejecutiva del Estado.

Además de las formas clásicas dichas anteriormente, existen técnicas aplicables en momentos precisos, a veces por tiempo determinado. Esto puede parecer una excepción al principio de la competencia en el sentido de que cada servidor público debe cumplir con el mandato legal del que es titular.

Cuando una redistribución del trabajo mejora la eficiencia y eficacia, asegura mayor racionalidad en el manejo de los recursos y bienes públicos, las leyes pueden prever la delegación y la avocación. Sin embargo, para que no se conviertan realmente en una excepción o quede librado inclusive a la voluntad de los servidores públicos, la LOAPF otorga esta posibilidad, solamente de delegación y adscripción de órganos, no de avocación, y establece los requisitos. De acuerdo con sus disposiciones los titulares podrán delegar el trámite y resolución de un asunto en órganos inferiores de su estructura interna, siempre y cuando no se trate de facultades indelegables. También podrán adscribir orgánicamente a las subsecretarías unidades administrativas necesarias con el mismo objeto de la delegación.

La redacción del artículo 16 de esta ley podría hacer pensar que la delegación es la regla. Resulta distinto si la interpretación de la norma, con base en su inicio, es en favor del principio de la competencia. Es decir, la regla es que corresponde ejercer al titular y si se da el requisito, causa de hecho, una mejor organización del trabajo, cumpliendo los demás requisitos, como constar en un acuerdo y la publicación de este.

La previsión legal de una transmisión de facultades, pero acotada por los requisitos consiste en una regulación federal acotada de la figura prevista por la doctrina (Altamira Gigena, 2005) (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 1994) (Fraga, 1988) (Martínez Morales R. I., 1991) (Gordillo, 2013) (Ramos Torres, 2010).

La delegación se distingue de la avocación, no contemplada en la LOAPF. De acuerdo con la doctrina, habrá avocación cuando un órgano superior atrae la competencia de un órgano inferior.

Ambas formas no contravienen la regla o principio. Cada órgano debe realizar las facultades que la ley le otorga. Es así a consecuencia del principio de legalidad y del de certeza jurídica para los administrados.

## COMPETENCIA COMO FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 1994), pp. 175-176, acusan la *incorrección* cuando se circunscribe la categoría “función pública” a la situación jurídica de los trabajadores del Estado. Según los autores. lo propio o correcto consiste en conceptualizar describiendo la actividad del Estado. En el mismo sentido, Jorge Fernández Ruiz (Fernández Ruiz J. , 2006), p. 51, aunque sin acusar incorrección. Esta observación doctrinal coincide con el sentido que dimos a función pública en el título supra “Competencia: delimitación de vocablos”.

En esta vertiente función pública es lo que realiza el Estado a través de sus órganos y organismos. Es actividad cuya responsabilidad corresponde al Estado; está constitucionalmente atribuida al Estado. Se desarrolla directamente por sus órganos y no puede delegar o traspasar a los particulares. O bien, a través de distintas figuras e instituciones del Derecho Administrativo y ocasionalmente del Derecho Privado, puede valerse de la colaboración de los particulares. En cualquiera de los casos será de acuerdo con el régimen aplicable y con el modelo político social y económico que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

De tal suerte, el punto de partida lo marca el principio de división de poderes y la consecuente atribución a cada uno de los Poderes de la Unión o de las entidades federativas de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

En esta conceptualización la función pública consiste en crear la legislación, ejecutar las leyes poniendo todos los medios necesarios y dirimir el derecho en caso de conflicto de intereses o derechos, aplicando la resolución coactivamente en última instancia, según corresponda.

En esta idea, un mejor entendimiento se alcanza revisando y distinguiendo las tareas a cargo del Estado.

Según Jorge Fernández Ruiz, la función pública se clasifica en funciones esenciales o tradicionales y funciones emergentes (Fernández Ruiz J. , 2006), pp. 51-61. Estas últimas son el hacer del Estado con autonomía respecto de las funciones y los poderes tradicionales. Cabe también reconocer que esta calificación se relaciona con la tipología de los órganos del Estado que distingue entre órganos tradicionales y órganos emergentes (Fernández Ruiz M. G., 2015), pp. 44-75.

Siguiendo esta concepción, la función pública puede clasificarse y en tal caso, comprende:

**1.** La función pública *tradicional* es el hacer del Estado conforme el principio de la división de poderes. Así comprende la actividad legislativa, judicial y ejecutiva (Burgoa Orihuela, 2009, 20ª. edición).

**2.** Junto a estas tradicionales, los Estados han determinado un modo de ejecutar ciertos actos, constitutivos de ramos especializados, por ejemplo, regulación de la moneda, la materia electoral, telecomunicaciones, entre otras, a las cuales se les llama función pública *emergente*, de naturaleza administrativa. Se encarga a organismos con facultades de control y vigilancia, normativas y para aplicar sanciones. Es también actividad primaria del Estado, pero a diferencia de las tradicionales, se realiza a través de los llamados organismos constitucionales autónomos (Fernández Ruiz J. , 2006). Órganos *emergentes* y por tanto función pública *emergente*.

## **COMPETENCIA COMO FUNCIÓN PÚBLICA EJECUTIVA**

De acuerdo con lo anterior, la función pública ejecutiva está a cargo de órganos que integran a la Administración Pública, tanto en el orden federal como los órdenes de gobierno locales.

Esencialmente se materializa con la ejecución de la ley en beneficio del interés general.

Debido a la fórmula Estado de Derecho y a la vigencia improrrogable de los derechos fundamentales, del mismo modo que las demás actividades públicas, la función pública administrativa está sujeta a la responsabilidad jurídica de los servidores públicos y a la reparación de daños, sean a la hacienda pública o a particulares.

Por las mismas razones anteriores es actividad controlable y evaluable a través de la propia administración como autocontrol y autoevaluación, así como al control y evaluación de los otros poderes y órganos estatales.

A través de la competencia, del conjunto de facultades, podemos distinguir y describir lo materialmente administrativo. Sin embargo, esa competencia es atribución al Estado y resulta ser consecuencia directa de la organización política, social y económica del Estado.

De tal suerte, y considerando las disposiciones al respecto dentro de la CPEUM, la competencia y, por ende, las facultades se distribuyen entre las estructuras administrativas de los órdenes de gobierno, según las reglas del federalismo dual (Tena Ramírez, 1984) y del federalismo por colaboración o cooperativo (Díaz y Díaz, 1996), pp 168-173.

Para la relación funcional inter-orgánica e inter-institucional, el ordenamiento jurídico prevé la coordinación y la figura de convenios, con disposiciones constitucionales y legales correspondientes a cada caso.

### **Tipología de la función pública materialmente administrativa**

De acuerdo con la CPEUM y distintas leyes, normas que iremos precisando en cada caso, la función pública materialmente administrativa comprende una diversidad de actos.

#### ***Desde la regulación constitucional***

De acuerdo con la distribución competencial en las normas de la CPEUM los actos jurídicos se pueden atendiendo a su naturaleza.

### **Planificación y programación**

La elaboración del Plan de gobierno es atribución, función pública que compete al Estado. Consiste en proyectar por cada periodo de gestión. En él se fijan objetivos y definen estrategias para el desarrollo nacional atinentes a los ramos administrativos, de acuerdo con la CPEUM y la Ley de Planeación.

### **Prestación de servicios**

Los servicios públicos es actividad que compete al Estado. Se integran a la función pública actividades como organización, distribución y materialización de la prestación final. Conllevan la satisfacción de necesidades generales. El carácter de público reserva la titularidad del Estado respecto de la prestación, la cual puede cumplir directamente a través de sus órganos o con la colaboración de particulares, mediante la figura de concesión de servicio público.

### **Actividad empresarial**

Representa la asunción de la explotación de elementos naturales, producción de bienes, distribución y venta de bienes o la prestación de un servicio distinto de servicio público. La actividad empresarial tiene fundamento constitucional, en la medida que la norma autoriza al Estado a contar con los organismos o empresas que se requieran para los objetivos del desarrollo nacional y atender las áreas estratégicas y prioritarias. Puede ser de manera exclusiva a través de organismos descentralizados, cuando se trata de áreas estratégicas de la economía. O bien, en concurrencia con el sector privado o social en áreas prioritarias. En este caso puede acudir a la figura de empresas de participación estatal mayoritaria o asimiladas. Tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal están previstas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en las leyes equivalentes de las entidades federativas.

### **Actividad normativa de carácter general**

La función pública de norma administrativa de carácter general se refiere originalmente a la facultad del Poder Ejecutivo para dictar los reglamentos de leyes. Además, pueden dictar normas administrativas de carácter general los órganos de la rama ejecutiva con funciones reguladoras conforme resulten facultados por ley. Estas reglas tienen naturaleza reglamentaria. Son normas técnicas que junto con el reglamento de ley permiten el cumplimiento de las conductas obligatorias. Por ejemplo, las

normas oficiales mexicanas, o equivalente en los ordenamientos locales. Esto es independiente de las normas con efectos particulares.

En todos los casos de actividad normativa de carácter general, se trata de aquellas disposiciones de naturaleza reglamentaria. La doctrina considera revisten propiedades legislativas en sentido material. Sin embargo, el caso de este título solamente comprende el reglamento de ley, con fundamento en el artículo 89, fracción I de la CPEUM.

### **Administración de los bienes nacionales y de los elementos naturales**

De acuerdo con la CPEUM es competencia del Estado tomar de las decisiones y actos jurídicos sobre las cosas corporales e incorporas que forman parte del patrimonio nacional, que en ciertos casos su aprovechamiento o explotación los convierte en recursos. Cada uno tiene su legislación y según lo que resulte aplicable. Puede significar el aprovechamiento directo cuando el uso es por parte de algún ente público por estar el bien asignado a una función del Estado o puede ser la explotación directa, concesionada o autorizada con permiso y regulada. En el caso de intervención directa en la explotación, dijimos, dará lugar a actividad empresarial o a la prestación de servicio público o empresarial de servicios. Del mismo modo es competencia del Estado regular la propiedad en beneficio social.

### **Administración de los recursos públicos económicos**

Como función pública, atribución del Estado la administración de los recursos públicos consiste en proyectar los ingresos, egresos y elaborar la cuenta pública del ejercicio fiscal de todo el gobierno, según el orden federal o local. De acuerdo con la CPEUM, el Poder Ejecutivo anualmente presenta un paquete que comprende: el proyecto de presupuesto que se discute y aprueba en la Cámara de Diputados. La iniciativa de Ley de Ingresos se discute primeramente en la Cámara de Diputados como Cámara de Origen e igualmente se discute y sanciona por la Cámara de Senadores en carácter de Cámara Revisora. Posteriormente también el Poder Ejecutivo presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y aprobación la Cuenta Pública del año fiscal anterior.

### **Fomento al sector social y privado**

Tradicionalmente se ha entendido a esta actividad como el ejercicio de facultades tendientes a activar, invitar, y facilitar a los sectores privado y social el desarrollo de actividades económicas y sociales. El fundamento en la CPEUM está en el modelo de economía mixta, la concurrencia del sector

público, privado y social, así como la determinación de las áreas de la economía y la participación que corresponde a cada sector.

Actualmente existen leyes que extienden las posibilidades a la realización de acciones distintas a los estímulos fiscales. Es el caso de las asociaciones del sector público con el privado bajo el régimen de la *Ley de Asociaciones Público Privadas*. Otro supuesto es el previsto por la *Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía*".

### **Coordinación interna y de cooperación entre órdenes de gobierno**

Es función pública administrativa federal, estatal o municipal, conforme la distribución constitucional entre los órdenes de gobierno, a tenor de: a) federalismo dual, propia del sistema federal con fundamento en el artículo 124 constitucional, competencia federal expresa en el artículo 73 constitucional y de los Estados respecto de la competencia reservada, o sea, lo no delegado a la Federación; b) federalismo concurrente (Tena Ramírez, 1984) prevista en la CPEUM, por ejemplo, artículo 73, fracción XXIX-C; XXIX-D, etc., y c) o federalismo por colaboración o cooperativo en virtud del artículo 116, fracción VII y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y normas correlativas a la coordinación perteneciente a las entidades federativas.

### ***Desde la regulación legal***

Un modo de distinguir los distintos tipos de función pública que se derivan de la CPEUM a cargo de la Administración Pública consiste en asumir como criterio el objeto de la actividad.

### **Actividad de imperio**

Son aquellos donde la voluntad del Estado se manifiesta como acto de autoridad. Es la relación entre el Estado y los particulares caracterizada como de supra subordinación. El objeto es imponer un cumplimiento de modo coactivo, no negociable. Por tal, se distinguen los actos de imperio de los actos de administración que también realiza el Estado a través de órganos administrativos, con efectos nacionales e internacionales (García Castillo,, 2007), pp. 189-211. Este apartado comprende la particular situación de la función administrativa a cargo de los titulares de los entes públicos, por ejemplo, en la rama administrativa las facultades del Poder Ejecutivo de la administración pública federal a tenor de los artículos 1 a 26

de la LOAPF –nombramiento, decisión, mando, resolución de conflictos de competencia, control, entre otras–. Del mismo modo, las facultades para crear entidades paraestatales, participar en sus órganos de gobierno e intervenir en el desarrollo y operación y control y vigilancia 45 a 50 de la LOAPF y LFEP–.

### **Policía, regulación y control del cumplimiento de las normas**

Actividades cuya regulación aseguran la soberanía nacional y las instituciones. Es función pública a cargo del Ejecutivo de esta naturaleza, entre otras, determinar la política de seguridad nacional y los lineamientos que articulan, coordinar acciones de las autoridades legalmente competentes, así como ejercer, junto a los demás órganos, las facultades atinentes a la preservación de los bienes jurídicos objeto de la ley respectiva. Sustentan lo anterior los artículos 2 y 3, 23, 24, 33, 34, etc. de la *Ley de Seguridad Nacional*. Igualmente, de acuerdo con las leyes las autoridades administrativas están facultadas para dictar medidas, regular, en materia de salubridad o salud pública a través del Consejo de Salubridad General, artículos 17 y 17bis de la *Ley General de Salud*. Del mismo tenor es la facultad de la autoridad sanitaria para aplicar sanciones por violaciones legales, artículos 416 y siguientes también de la *Ley General de Salud*. A modo de otros ejemplos, citamos las facultades de las dependencias de la Administración Pública Federal para dictar medidas o regular en materia de juego, apuestas, loterías y rifas; de seguridad humana en la navegación; o regular del uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como inspeccionar y aplicar sanciones; igualmente, en materia energética, regular en sentido de dictar medidas y llevar a cabo los procedimientos administrativos por incumplimiento o violaciones legales y aplicar las sanciones correspondientes, etc. Estos son solo ejemplos de la función pública de esta naturaleza a cargo de órganos administrativos.

### **Servicio público**

La determinación constitucional del carácter de servicio público de ciertas prestaciones lleva las actividades relativas a los órganos administrativas. Así, por ejemplo, en materia de salud, quienes tienen el carácter de autoridades sanitarias, están investidas de facultades, no sólo de control y vigilancia como actividad de imperio, citadas anteriormente, sino también mandatos concretos, para la atención a toda la población de las enfermedades y servicio de salud para el bienestar social, la prevención de enfermedades y atender los problemas sanitarios que causen daños a la salud, derivado del derecho fundamental en términos del artículo 4, 4to p. Lo citado son solo ejemplos para orientar la localización de servicio público

a cargo de los órganos administrativos. Igualmente, el servicio público de educación y los distintos servicios públicos a cargo de los municipios.

### **Fomento a la sociedad civil**

Consiste en actos de los órganos administrativos para el incentivo y apoyo a la participación social de la sociedad civil. Como ejemplo de instrumento para materializar la responsabilidad de apoyar puede citarse las facultades que se ejercerán con la creación de la Comisión que establece la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. El ejercicio tales atribuciones suponen la intervención de las Dependencias que integran dicha Comisión. El fomento se concretará con el establecimiento de incentivos, otorgamiento de apoyos y estímulos, etc.

### **Fomento al sector privado para actividades de carácter económico**

Según dijimos anteriormente, se concreta por medio de la figura de “asociación pública privada” para la prestación de servicios al sector público, a mayorista, a intermediarios o a usuarios finales, conforme los artículos 24 y siguientes de la *Ley de Asociaciones Público Privadas*.

### **Fomento al sector social para actividades de carácter socioeconómico**

Como dijimos anteriormente, se concreta en términos de la *Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo Referente al Sector Social de la Economía*. La función depende de una estructura, de la Política Nacional de la Economía Social y del Programa según la propia ley, en términos de los artículos 46 y siguientes de esta ley, en materia de las facultades de los órganos administrativos.

### **Participación social o privada**

Las facultades de los órganos administrativos y de los particulares está sujeta a las modalidades legales. Es un ejemplo la participación que establece los artículos 157 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Función pública participativa donde los órganos administrativos consultan y apoyan sus decisiones con la asesoría, evaluación y opinión, formada en procedimientos e instituciones previstas en ley como el juicio que emiten quienes integran consejos o comités en términos del artículo 159 de la misma Ley. Quedan también dentro de este rubro a las comisiones consultivas previstas por la *Ley Orgánica de la*

*Administración Pública Federal* que puede crear el Poder Ejecutivo o las previstas en otras materias, por ejemplo, en turismo. Igualmente, las opiniones emitidas por especialistas, mismas que deben ser consideradas por las autoridades para motivar sus decisiones, por ejemplo, de acuerdo con los artículos 20 y siguientes de la *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*.

### **Promoción, respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales**

Comprende las facultades de acuerdo con las obligaciones concretas a cargo de cualquier autoridad que establece el artículo 1, tercer párrafo, constitucional. De tal encomienda se derivan acciones, medidas y actos jurídicos diversos que, conforme la normativa aplicable, las autoridades podrán dar cumplimiento al mandato constitucional. Son ejemplos la declaración de zona de veda en términos de la *Ley de Aguas Nacionales* y su Reglamento para garantizar el derecho de acceso a agua para uso doméstico; vigilancia y control de las actividades para prevenir la indisponibilidad de agua y su contaminación según facultades de la *Ley de Aguas Nacionales* y la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, etc.

### **Control y evaluación**

En distintas leyes como autocontrol y autoevaluación respecto de la administración de los recursos públicos. Es des este tenor, por ejemplo, la función derivada del Sistema de Evaluación del Desempeño en términos de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Así como el régimen establecido en la LOAPF que entrelaza las facultades de la Secretaría de la Función Pública y de los Órganos Internos de Control.

## JERARQUÍA

El último tema que tenemos no es menos importante dentro del estudio de la función ejecutiva, además de la relevancia que sabemos tiene en organización administrativa.

Es el complemento de lo visto anteriormente sobre órganos y competencia.

El Estado, igual que las personas jurídicas del ámbito privado, necesitan órganos para formar y expresar la voluntad. A través de estos reparte el trabajo y los medios proporcionales para actuar; a cada unidad se le asignan actividades y recursos. Ya vimos que, la competencia quiere decir distribuir los encargos de orden público en un conjunto de órganos a través de los cuales la persona jurídica Estado se expresa; cumple su responsabilidad en la satisfacción del interés general.

Ahora precisamos saber cómo se articulan estas unidades y las funciones asignadas, cuáles son las relaciones entre las funciones y esos órganos. El vínculo será siempre de jerarquía y jurídico, no obstante, tiene distintos modos de composición, sustancial o puramente orgánico.

### **Jerarquía en sentido de vínculo entre materias**

Sabemos que a cada uno de los órganos corresponde parte de toda la responsabilidad que tiene el Estado. Es cierto que debido a la distribución por materia resulta poco probable encontrar las relaciones cuando la especialidad es la razón misma de la creación, de la aplicación de técnicas determinadas por la ciencia administrativa, de tal suerte que las materias son especializaciones independientes de las demás.

Lo anterior no quiere decir que tengan que separarse o no integrarse. Para la función ejecutiva la LOAPF supedita el ejercicio de algunas facultades a la coordinación con una o más dependencias o de manera abierta. Es habitual encontrar en la LOAPF que el ejercicio de alguna atribución de las Dependencias debe ser *“en coordinación con las demás autoridades competentes”*. Un modo de cubrir todos los ángulos de una decisión o acto; así como evitar la repercusión. La especialización no lleva al extremo de una división que mantenga aislados a los ramos administrativos.

Por otra parte, las materias, base de los ramos a cargo de las dependencias y las entidades paraestatales sectorizadas en términos de la LOAPF, supone el desarrollo conforme sus propias reglas, especialidad y autonomía cuando corresponda, pero interrelacionadas por normas

superiores que direccionan hacia los objetivos del Plan Nacional y programas derivados. Desde esta perspectiva, eminentemente funcional en el sentido de la conexión material e independiente de la naturaleza de los órganos y de las formas de organización o relación como vínculo jurídico entre estos por la jerarquía.

## **Jerarquía en sentido de vínculo entre órganos**

Desde el enfoque organizacional y la adopción de las formas sugeridas por la ciencia administrativa, la articulación tiene naturaleza eminentemente orgánica, de conformación de la estructura de la persona jurídica. Es el momento de un conjunto de derechos y obligaciones legales, del vínculo jurídico determinado por los niveles que ocupan las unidades, superiores e inferiores, así como la por la adopción de las formas de organización, según centralización, desconcentración y descentralización.

La administración centralizada es el ámbito de la subordinación jerárquica. El vínculo enlaza órganos superiores e inferiores a través de facultades que la doctrina llama *poderes que implica la relación jerárquica* (Martínez Morales R. , 1991), relación de subordinación. Estas facultades se concentran en los órganos superiores y se ejercen respecto de los inmediatos inferiores. A su vez, destaca la situación de estos por el conjunto de obligaciones con el objeto de auxiliar al responsable de la función.

En la Administración Pública mexicana, dado la forma de gobierno presidencial, este es el vínculo jurídico entre el Poder Ejecutivo y las Dependencias y también al interior de los órganos y organismos. Quedaría también bajo esta composición la desconcentración, excepto en facultades de decisión debido a la autonomía técnica de estos órganos.

A diferencia, la descentralización se caracteriza por la ausencia de los poderes de subordinación jerárquica. Estos ceden en favor de derechos y obligaciones propios de la coordinación administrativa.

### **Jerarquía en la organización administrativa**

Existe correspondencia entre la jerarquía en sentido material y la jerarquía orgánica. La LOAPF trata de conservar esta condición con el objeto de la unidad de acción, incluyendo a los entes con autonomía técnica, desconcentración, y los descentralizados, con autonomía de gestión, parte de la Administración Pública federal llamada desde la propia norma constitucional, paraestatal.

Si bien primero vimos las relaciones funcionales, ésta no es ajena a los niveles jerárquicos.

Ahora bien, considerando el mandato constitucional acerca de la forma de organización, centralizada y paraestatal, así como lo dispuesto por la LOAPF respecto de la desconcentración, la jerarquía se distingue de la siguiente manera:

Jerarquía subordinada o subordinación jerárquica corresponde a la Administración Pública centralizada. Se destaca por las facultades en el órgano superior y por la relación de derecho y deber de asistencia entre órganos del mismo rango, así como ejercer sus atribuciones en coordinación con las demás cuya competencia pueda resultar impactada.

Jerarquía subordinada o subordinación jerárquica con autonomía técnica y ocasionalmente presupuestal le concierne a la desconcentración.

Jerarquía coordinada o coordinación administrativa propio de la relación entre administración centralizada y desconcentrada o paraestatal. El vínculo consiste en las facultades y obligaciones que se ejercen a través de la sectorización para desarrollo y operación, así como la globalización en materia de presupuestación, gasto y financiamiento y control administrativo.

Tanto la sectorización como la globalización establecen un régimen que permite a la administración central participar en los órganos de gobierno de las paraestatales y establecer objetivos, lineamientos y directrices pen el marco de la autonomía de gestión de la que gozan cada una de las paraestatales.

## REFERENCIAS

- Altamira Gigena, J. I. (2005). *“Lecciones de Derecho Administrativo”*. Córdoba: Advocatus.
- Ariño Ortiz, G. (maio/junho/julho de 2007. - Número 10.). “Sobre la Naturaleza y Razón de ser de los Entes Reguladores y el Alcance de su Poder Reglamentario” en "Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico".
- Bielsa, R. (1933). *“Contribución al examen de algunas instituciones jurídicas: Servicios públicos. Policía. Responsabilidad. Propiedad”*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Burgoa Orihuela, I. (2009, 20<sup>a</sup>. edición). *"Derecho Constitucional Mexicano"*. México, D. F: Editorial Porrúa.
- Cámara de Diputados, Congreso de la Unión. (noviembre de 2022). *"Leyes Federales Vigentes" en "Información Parlamentaria"*.
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. (1986). *"Las empresas Públicas en México"*. Porrúa.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H., & Lucero Espinosa, M. (1994). *"Compendio de Derecho Administrativo"*, (Vol. Primer Curso). México, D. F: Editorial Porrúa.
- Díaz y Díaz, M. (1996). *"México en la Vía del Federalismo Cooperativo. Un Análisis de los Problemas en Torno a la Distribución de Competencias"* (Vol. Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando). Distrito Federal: Barra Mexicana - Colegio de Abogados.
- Fernández Ruiz, J. (2006). *"Derecho Administrativo y Administración Pública"*. México, D. F.: Editorial Porrúa - UNAM.
- Fernández Ruiz, M. G. (2015). *"Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana"*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fraga, G. (1988). *"Derecho Administrativo"*. México, D. F.: Editorial Porrúa.
- García Castillo,, T. (2007). *"El Contrato de Estado Internacional"*. Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo. (varios). *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación.
- Gordillo, A. (2013). *“Tratado de derecho administrativo y obras selectas”, (2da. ed., Vol. Tomo 8 “Teoría General del Derecho Administrativo”)*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. (2010). "La Administración Pública Federal durante la Cuarta República (Federal Social). Segunda Parte (1917 - 1977)". En D. Valadés, & D. Marquez Gómez, *200 Años de Administración Pública en México. Tomo I. Base Legal y Programática*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gutiérrez y González, E. (2003). *"Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano"* (2da. ed., Vol. 1). México: Distrito Federal, México: Porrúa.
- Ibler, M. (2005). "Pasado y Presente de la Relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo en Alemania" en "Cuadernos Constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol", pp. 5-21. (Nº 50/51).
- Lares, T. (1852). *"Lecciones de Derecho Administrativo, dadas en el Ateneo Mexicana"*. México, D. F.: Imprenta de Ignacio Cumplido.
- Marienhoff, M. S. (1982 y 1987 respectivamente). *"Tratado de Derecho Administrativo"* (4ta ed., Vol. tomos I y IV). Buenos Aires: Abeledo - Perrot.
- Márquez Gómez, Daniel;. (2010). "La Administración Pública durante la Quinta República (Federal Democrática) ( 1977 - 2008)". En D. Valadés, & D. Márquez Gómez, *200 Años de Administración Pública en México. Tomo I. Base Legal y Programática*. México, D. F: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Morales, R. (1991). *"Derecho Administrativo", Primer Curso*. México, D. F.: Harla.
- Martínez Morales, R. I. (1991). *"Derecho Administrativo" Segundo Curso* (Vol. Segundo Curso). México, D. F.: Harla.
- Nava Negrete, A. (2007, 3ra edición). *"Derecho Administrativo Mexicano"*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Palomino Guerrero, M. (2018). "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: sus efectos para los gobernados, IIJ-UNAM". En canal de YouTube: . Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM .
- Poder Judicial de la Federación, S. (s.f.). *"Semana Judicial de la Federación"*. Ciudad de México: Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicación electrónica conforme Acuerdo General 19/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.
- Ramos Torres, D. (2010). *"Introducción al Estudio del Derecho de la Administración Pública Federal Mexicana"*. México, D. F: Public Management de México.

Sánchez, José Juan. (2004). "Tendencias actuales de la Administración Pública Mexicana: De la privatización a la endoprivatización ". En O. Guerrero Orozco, *Gerencia Pública: Una aproximación plural* . Universidad Nacional Autónoma de México .

Tena Ramírez, F. (1984). "*Derecho Constitucional Mexicano*". México, D. F.: Editorial Porrúa.