

CAPÍTULO QUINTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

En una primera aproximación a la descentralización, diré que ésta 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 están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.¹²⁹

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,

¹²⁹ Roversi-Mónaco, Favio, *op. cit.*, t. I, p. 527.

como la multiplicación de polos de desarrollo lo son de la descentralización económica.

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, bajo diversas modalidades. León Duguit contempla la descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach,¹³⁰ admite dos formas, que son la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por región, por servicio y por colaboración.

A. La 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 le 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.¹³¹

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 denomina-

¹³⁰ Buttgenbach, André, *op. cit.*, p. 103.

¹³¹ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

ciones: 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 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.

A continuación, se enuncian las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio.

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 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 que es la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo atribuidas a la administración pública, las cuales son las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad. Cuando no se trate de actividades de ese tipo, no hay razón de realizarlas mediante la 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 cual 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:

Artículo 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...

Artículo 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 la vigilancia a cargo de la administración centralizada, respecto de los organismos públicos descentralizados creados mediante el esquema de la descentralización administrativa por servicio, se establecen en

México a través del siguiente precepto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Artículo 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.

B. *La descentralización administrativa por región*

La descentralización administrativa por región consiste, en opinión de Gabino Fraga, en la instauración de una estructura administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población establecida en una circunscripción territorial específica, como es el municipio.

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.¹³²

Otros autores consideran que la descentralización administrativa por región es una manera distinta de llamar a la descentralización administrativa territorial, que André Buttgenbach hace consistir en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear a este respecto los servicios que juzguen necesarios.¹³³

La descentralización administrativa por región o territorial, lejos de lograr un consenso generalizado en la doctrina, es motivo de gran controversia. No sólo Buttgenbach y Fraga, sino muchos autores más, como Manuel María Díez, ven en el municipio una manifestación de dicha descentralización administrativa territorial o por región; para este último:

El ejemplo típico de las entidades descentralizadas territorialmente son las comunas provinciales, cuya acción se desarrolla dentro de un ámbito geográfico

¹³² Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, p. 219.

¹³³ Buttgenbach, André, *op. cit.*, p. 104.

determinado. Dentro de ese ámbito, el ente descentralizado desenvuelve su actividad administrativa. La descentralización territorial proporciona oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus actividades.¹³⁴

A mi juicio, las opiniones de Buttgenbach, Díez y Fraga, a las que me acabo de referir, son válidas en el contexto de un Estado centralista, mas no en el de un Estado federal, toda vez que, en el Estado central o unitario, el municipio podrá ser producto de la descentralización administrativa territorial o por región, como ocurre en Francia; empero, en el esquema federal de México es inadmisibles considerar al municipio como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincido con el profesor Miguel Acosta Romero en considerar al municipio como una estructura político-administrativa, jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea, en su organización administrativa, las formas de la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas, “de donde negamos —dice Acosta Romero— que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región”.¹³⁵

C. La descentralización administrativa por colaboración

En ocasiones, la administración pública adolece de insuficiencia financiera, técnica u organizacional para realizar algunas de las actividades que tiene atribuidas, como la prestación de algunos servicios públicos; por tal razón, recurre a la descentralización administrativa por colaboración, en cuya virtud transfiere la facultad de su prestación a los particulares, mediante el régimen de concesión, por ejemplo.

Se diferencia la descentralización por colaboración con las otras dos formas de descentralización administrativa por quedar a cargo de particulares que al realizar tareas originalmente asignadas a la administración pública se colocan, como hace notar Bernard Geny, en los linderos del derecho público y del derecho privado, y desembarazan a la administración de tales tareas sin

¹³⁴ Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, cit., p. 137.

¹³⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1972, p. 94.

disminuir por ello, de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados.¹³⁶

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, y se llevó a cabo en Francia a través de la creación de personas jurídicas de derecho público, por medio de 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 de 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 de 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.¹³⁷

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

¹³⁶ Geny, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'administration*, París, 1930, pp. 210 y 211.

¹³⁷ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980, p. 621.

canos (Pemex) —que es un establecimiento público industrial— y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), 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, el cual fue denominado “organismo autónomo”, definido sucesivamente de distintas maneras en las diversas leyes que lo han regulado. La más reciente de todas ellas es la vigente Ley 40/2015, de 10. 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, pueden 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 departamento 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.¹³⁸

¹³⁸ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 383 y 384.

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, se 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, se 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, se 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.

Asimismo, se 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 de éstos en los consejos directorios 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.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE COAHUILA

En el párrafo tercero de su artículo 1o., la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza señala lo siguiente: “La administración pública paraestatal se conforma por los organismos públicos descentralizados, los organismos públicos de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, sin importar la forma en que sean identificadas”.

Sin embargo, esa Ley no explica ni se ocupa de los organismos públicos de participación ciudadana, así como tampoco lo hace la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Coahuila de Zaragoza, pero pudiera pensarse que tales organismos sean las empresas de participación estatal a que se refiere el artículo 2o. de la última de las leyes que acabo de citar.

1. El organismo público descentralizado

De conformidad con lo señalado en el artículo 21 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Coahuila de Zaragoza, el organismo descentralizado es creado por ley del Congreso del Estado o por decreto del Ejecutivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, cuyo objeto consiste en:

- I. La prestación de un servicio público o social y la realización de actividades en áreas de atención prioritarias para el Estado;
- II. La explotación de bienes o recursos propiedad del Estado;
- III. La investigación científica, difusión de la cultura, impartición de la educación; o
- IV. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Entre los organismos descentralizados del estado de Coahuila figuran el “Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza” y el denominado “Servicios de Salud de Coahuila”.

2. La empresa de participación estatal

Según dispone el artículo 27 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la empresa de participación estatal el gobierno del estado participa en la integración del capital social, aportando cuando menos el 51% del capital social mediante la adquisición de acciones que sólo él puede suscribir, y está facultado para designar a su consejo de administración. Al parecer, no existen en la actualidad empresas de participación estatal en el estado de Coahuila.

3. El fideicomiso público

De acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley de referencia, el fideicomiso público es aquel en el que el fideicomitente es el gobierno del estado, un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal mayoritaria o cualquier institución fiduciaria cuando ésta actúe en cumplimiento de los fines de otro fideicomiso de cualquier dependencia o entidad de la administración pública estatal. Tampoco se pudo localizar a algún fideicomiso público en el estado de Coahuila de Zaragoza.