

## NATURALEZA JURÍDICA Y DIFERENCIAS ENTRE LAS LLAMADAS COMISIONES INTERSECRETARIALES Y LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN CON COMPETENCIA FUNCIONAL PROPIA

Fauzi HAMDAN AMAD

*SUMARIO: I. Consideraciones generales. II. Formas principales de la organización administrativa; sus características y diferencias. III. Las comisiones intersecretariales. IV. Organos de Administración con competencia funcional propia.*

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

En la actual etapa de evolución del derecho el concepto de persona jurídica ya no debería ofrecer ningún problema, puesto que con tal término se alude a la posibilidad, reconocida por el derecho, para ser titular de derechos y obligaciones. Sin embargo, por la circunstancia básicamente desarrollada por la filosofía cristiana y prácticamente por la totalidad del pensamiento jurídico moderno, el hecho de que invariablemente se haya planteado la posibilidad o más bien la exigencia de que el derecho reconozca necesariamente tal posibilidad a la persona individual como sujeto natural de imputación normativa, y también, paralelamente de que la casi totalidad de las legislaciones positivas de los países han reconocido a agrupaciones y colectividades distintas de la persona individual, como centro de imputación jurídica, se ha deducido un planteamiento equívoco de la cuestión, dando lugar con ello a que una parte de la doctrina ha pretendido o entendido explicar la personalidad jurídica de ciertas entidades y colectividades sobre la base de las semejanzas y analogías que ofrecen o guardan con la propia persona individual, por lo que a la vista de tal premisa el derecho no tendría más remedio que reconocer, como en el caso de la persona individual, la personalidad jurídica de tales entidades.

Hay autores, entre los que destaca Ferrara, que señalan que dichas posturas han influido de manera equivocada en el uso irrestricto de la palabra "persona". En efecto, la palabra persona indiscutiblemente, tiene un significado filosófico-social, pero también una acepción jurídica

y técnica. Conforme a este último criterio, persona es igual a sujeto de derechos y obligaciones, pero como casi siempre éste era el hombre, llegaron ambos términos, desafortunadamente, a identificarse y así se presentó la ardua, difícil y para algunos tratadistas casi insuperable tarea de proponer una teoría sobre la personalidad jurídica respecto de entes distintos de la persona individual.

Partiendo de los principios lógico-jurídicos, de corte eminentemente formalista e independientemente del sustrato ontológico que le pueda o no servir de fundamento, en mi opinión, como la de la mayoría de los tratadistas modernos de Derecho Público, una teoría de la personalidad jurídica debe construirse sobre los siguientes supuestos:

a) Las personas jurídicas, individuales o colectivas, tendrán tal carácter, y por ende gozarán de personalidad jurídica cuando el derecho positivo los considere como tales, en la inteligencia que tratándose de corporaciones, sociedades, asociaciones, instituciones o cualesquiera otra denominación que se utilice, la atribución del Estado de conferirles personalidad jurídica a tal clase de entes obedece necesariamente en razón de que tales entes representan un centro de intereses propio, articulado y vinculado hacia ciertos propósitos y fines según cada categoría de entes; y

b) Hay, empero, ciertos entes que el Estado les reconoce personalidad jurídica pero que no hacen referencia a un centro de intereses distinto de los del propio Estado, como son en la mayoría de los casos los organismos descentralizados, que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, pero que indiscutiblemente hay una coincidencia, plena y total, con los fines propios del Estado, formando parte integrante del mismo, pero que por razones de conveniencia técnica, especialización y eficacia en la actividad, se dota a tal clase de entes de personalidad jurídica para la mejor realización de alguna o algunas de las atribuciones conferidas por la ley suprema al Estado.

Con el advenimiento del Estado constitucional era necesario dotar al propio Estado del carácter de persona jurídica. Cuando dicha tesis surgió, en la primera mitad del siglo pasado, fue enérgicamente combatida por un sinnúmero de destacados juristas de la época, entre ellos Gerber, quien ya más adelante sería justamente su más decidido defensor. Es evidente, en la etapa actual la evolución de la ciencia política y de una de sus expresiones primarias fundamentales como es el Derecho Público, que al Estado había que otorgarle la categoría de persona jurídica ya que es él, quien a su vez, dentro de un régimen de estado de derecho, el único apto y facultado con fuerza legitimadora

para crear o reconocer los demás entes jurídicos, individuales o colectivos, sean privados o públicos.

Sea cual fuere la postura para explicar o justificar la personalidad jurídica del Estado (tesis organicista, la tesis de la ficción o la institucionalista), todas coinciden al menos de que darle al Estado el carácter de persona jurídica ofrece un sinnúmero de ventajas desde el punto de vista técnico-jurídico; entre otras, el problema de continuidad, la titularidad o imputación, como los formalistas lo denominan, de las relaciones patrimoniales entre el Estado y sus ciudadanos, e incluso como acertadamente afirma Gascón y Marín las acciones de responsabilidad civil del Estado. Desde luego, ya con mucho está superada la tesis de la doble personalidad del Estado, como sujeto de Derecho Público y como sujeto de Derecho Privado, cuya tesis sólo es comprensible en una etapa de la evolución histórica del mismo pero que hoy en día resulta totalmente innecesaria, ya que los actos del Estado se llevan a cabo en razón de las atribuciones que la norma suprema le confiere, por conducto de sus órganos.\* En consecuencia, la personalidad del Estado es única expresada su voluntad a través de órganos y éstos a su vez expresan la voluntad del Estado por medio de personas individuales como titulares de tales órganos, sin que ello obste para que, además del propio Estado, existan otras personas jurídicas públicas creadas y reconocidas por ley, cuya explicación y justificación obedece al desenvolvimiento y crecimiento, en algunos casos desmesurado y desbordante, de las atribuciones que la ley suprema confiera al Estado. En efecto, el ejercicio de las atribuciones del Estado, divididas en competencias o funciones estatales, se ejerce por razón de división de trabajo y de equilibrio de fuerzas para lograr mayor eficacia en el ejercicio de tales funciones y competencias, por el propio Estado a través de sus órganos llamados primarios constitucionales (legislativo, ejecutivo y judicial) o bien, por entidades con personalidad jurídica que tienen a su cargo determinada actividad o función estatal, con competencia específica respecto de determinada actividad.

El ordenamiento positivo mexicano reconoce la existencia de una serie de personas jurídicas distintas del individuo. En efecto, en primer

\* Entre la noción de órgano y la de representante hay una diferencia esencial. La calidad de representante puede derivar de la ley o de un acto jurídico; en cambio la calidad de órgano deriva de la propia constitución de la persona moral: integra la estructura de ésta y forma parte de ella. El órgano nace con la persona jurídica. En la representación hay un vínculo jurídico entre dos sujetos de derecho: uno actúa en nombre del otro siendo su voluntad única y aglutinadora.

lugar, tenemos el Artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que como norma de carácter general reconoce como personas jurídicas a la nación, estados y municipios; las demás corporaciones de carácter público reconocidas por ley; las sociedades civiles o mercantiles; los sindicatos; las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la Fracción XVI del Artículo 123 de la Constitución General de la República; las sociedades cooperativas y mutualistas y las asociaciones distintas a las antes mencionadas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o para cualquier otro fin lícito.

Además de dicho precepto de tipo general, en numerosas leyes se reconoce la personalidad jurídica a entidades determinadas. Así, por ejemplo, tenemos a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las diversas leyes orgánicas de instituciones de crédito y corporaciones educativas y culturales, la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, la Ley Federal de Derechos de Autor, la Ley de Instituciones de Beneficencia Pública y Privada, la Ley de Sociedades Cooperativas etc.

Por otro lado, dentro de la multiplicidad de las personas jurídicas, se distinguen las llamadas personas jurídicas públicas de las privadas, siguiendo para ello diversos criterios como son los del fin que se propongan; la existencia de prerrogativas, de creación o de injerencia en las actividades o atribuciones del propio Estado o simplemente siguiendo el criterio de forma. No siendo el propósito de este estudio distinguir a ambas clases de personas jurídicas, simplemente se destaca que desde luego existen diferencias claras entre ambas categorías de entes jurídicos cuyos regímenes jurídicos son diferentes, sobre todo por lo que se refiere a su control, vigilancia y supervisión, sin que sea desde luego fácil en algunos casos delimitar con precisión la frontera entre un ente público y un ente privado.

## II. FORMAS PRINCIPALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS

Las formas de organización administrativa, admitidas en nuestro Derecho Positivo Mexicano, son la centralización, desconcentración y descentralización.

### 1. La centralización

En la organización centralizada la actividad administrativa se realiza directamente por el órgano u órganos centrales de manera coordinada

y dentro de una estructura jerárquica en cuya cúspide o cima se encuentra el Presidente de la República, como titular originario de la función administrativa. Los órganos que integran la organización centralizada federal son el propio Presidente de la República, los Secretarios de Estado, Jefes del Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, a los cuales la doctrina los denomina como órganos administrativos primarios. Sujetos y subordinados jerárquicamente a tales órganos se encuentran los denominados órganos secundarios o unidades administrativas, como también se les conoce en el derecho mexicano, que corresponden a toda la estructura de organización de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Las características de la organización centralizada son las siguientes:

a) Los órganos se encuentran colocados jerárquicamente uno en relación al otro de modo que los órganos superiores gozan de los llamados poderes jerárquicos (nombramiento, mando, disciplinario, revisión y dirimir controversias de carácter competencial entre los propios órganos), existiendo relaciones jurídicas entre los órganos para mantener su unidad estructural.

b) Los órganos primarios son creados siempre por Ley del Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto por el Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya ley determina el número de tales órganos primarios y distribuye entre los mismos la competencia que corresponde al órgano ejecutivo en la realización de su función administrativa (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Los órganos secundarios son creados por el propio titular del órgano ejecutivo a través de los llamados Reglamentos Interiores de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, condicionada su creación a que exista en el Presupuesto de Egresos de la Federación partida específica para cubrir las erogaciones correspondientes a tal órgano.

c) Los órganos que integran esta clase de organización centralizada, tal como ya se indicó en el primer apartado, carecen de personalidad jurídica propia y sólo son los conductos o canales a través de los cuales se expresa la voluntad del Estado dentro del ámbito funcional y competencial que la ley les confiere, de modo que el órgano constituye una esfera de competencia con la aptitud, capacidad y la facultad de llevar a cabo determinados actos dentro de los límites de su propia esfera de competencia atribuida por ley.

Dentro de las ventajas que se le atribuye a esta forma de organización, que cuenta con pocos simpatizantes hoy en día, está básicamente

la de permitir mantener la unidad de dirección o de criterio; pero esa supuesta eficacia desaparece, como lo ha demostrado la experiencia, si se incurre en el error, muy frecuente, de que los órganos primarios decidan todas las cuestiones, o al menos la mayor parte de ellas, privando así a los órganos secundarios y subordinados del poder, de iniciativa y decisión, siendo muy común en casi todos los Reglamentos Interiores de la organización centralizada la existencia de facultades competenciales concurrentes (entendida la concurrencia como la coincidencia competencial sobre la misma materia de los órganos superiores respecto de los órganos inferiores, y no en el sentido político-constitucional), de manera que dicha tendencia provoca lentitud y dilaciones en el quehacer mismo de la actividad administrativa.

La organización centralizada, conforme a las características esenciales antes indicadas, corresponde a lo que la Doctrina denomina centralización pura o perfecta pero, sin embargo, en la práctica mexicana como en la mayoría de los países del mundo tal clase de centralización sufre modalidades como respuesta ineludible para hacer frente a las múltiples tareas encomendadas al Estado a través de la función administrativa; una de las formas imperfectas, digámoslo así, de la centralización corresponde al tema objeto de este trabajo relativo a las comisiones intersecretariales y a los órganos de administración con competencia funcional propia, que si bien se encuentran encuadrados dentro de la organización centralizada, como más adelante lo demostraré, realizan actividades, en el primer caso, de coordinación entre los diversos órganos que tienen diferente competencia a fin de que sus actividades se complementen y evitar así interferencias o entorpecimientos en el devenir de la propia función de cada uno de tales órganos; en el segundo caso, la función resulta tan altamente especializada y técnica que, no obstante estar insertos dentro de la organización centralizada, tienen una competencia propia, distinta de los órganos centrales de los cuales dependen jerárquicamente, sujetos según cada caso de acuerdo con la ley que los crea a controles de revisión y aprobación de algunos de sus actos.

## 2. La desconcentración

La forma de organización desconcentrada está expresamente prevista en el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual señala que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de los órganos centrales podrán contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquica-

mente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro de un ámbito territorial que se determine en cada caso.

En esta forma de organización los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, tienen la misma competencia por materia que los órganos centrales que les es otorgada, normalmente, a través del Reglamento Interior de organización de cada Secretario de Estado y Departamento Administrativo, o bien, por Delegación de facultades de los órganos centrales, pero con la peculiaridad, muy importante, por cierto, que tal competencia la ejercen *dentro de una demarcación territorial específica*. En respuesta a los principios que informan la ciencia de la administración, que recomienda tal clase de organización para prestar de manera más eficaz y pronta las funciones y servicios encomendados, el derecho ha captado y estructurado normativamente dicha forma de organización en razón directa al aumento creciente de la población. Dichos órganos desconcentrados (por ejemplo las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal, las Administraciones Tributarias Locales de la Tesorería del Distrito Federal, las Administraciones Fiscales Regionales, las Delegaciones de diversos Órganos Centrales en los diferentes lugares de la República Mexicana, etcétera), se encuentran jerárquicamente subordinados a los órganos centrales y sujetos desde luego a los poderes jerárquicos a que ya hice alusión sin que puedan, por razón de su propia naturaleza, ejercer una competencia, por razón de la materia, en exceso o más allá de la competencia de los órganos centrales. Las ventajas de esta forma de organización resultan evidentes por cuanto que tales órganos, en la esfera de su competencia, atienden a una población específica circunscrita en un territorio concreto, logrando de esta manera descongestionar las actividades administrativas. En nuestro sistema jurídico no existe ningún órgano desconcentrado federal creado por la ley, en tanto que por excepción sí existen órganos desconcentrados locales creados por ley como son las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal conforme a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; en uno u otro caso, no es de la esencia del órgano desconcentrado si es creado o no por ley, sino que su competencia por materia sea igual o de menos contenido que la del órgano central ejerciéndola sobre un territorio específico y determinado, de modo que, técnicamente hablando, no puede hablarse de desconcentración cuando una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo cuenta con un sinnúmero de oficinas localizadas en diferentes partes del territorio

para prestar o ejercer la misma función o servicio. En tal caso, siguen siendo órganos centrales con la ventaja de acceder los administrados a cualesquiera de tales oficinas a tramitar sus asuntos, pero técnicamente no tienen el carácter de órganos desconcentrados por el hecho o circunstancia de estar físicamente localizados fuera de las oficinas principales donde se encuentran los titulares de los órganos centrales. Así, por ejemplo, las diversas oficinas de tramitación de pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores que existen en diferentes partes de la República Mexicana, concretamente también en el Distrito Federal, no constituyen órganos desconcentrados pues les falta la nota esencial que caracteriza la desconcentración que es precisamente la competencia por territorio, esto es, que si tales oficinas tuvieran su competencia para tramitar los pasaportes dentro de determinada circunscripción territorial entonces sí serían auténticos órganos desconcentrados, pero a ellas pueden acudir los administradores a realizar sus trámites sea cual fuere el domicilio que tuvieran y, lógicamente, irán a la oficina que les sea más accesible, sin que ello obste de que pudieran hacer el trámite en cualquiera de tales oficinas. Consecuentemente, la multiplicidad o multiplicación de oficinas centrales, con misma competencia, no constituye una desconcentración desde el punto de vista jurídico, atento a lo dispuesto por el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Normalmente, aunque desde luego existen algunas excepciones, el órgano central que ha delegado su competencia por materia a un órgano desconcentrado carece de facultades y aptitud legal para ejercer, de manera concurrente con el órgano desconcentrado, la competencia delegada. Sin embargo, como los poderes jerárquicos de nombramiento, mando y revisión, primordialmente, los conservan los órganos centrales respecto a los órganos desconcentrados se logra la unidad de criterio, de acción y de coordinación traduciéndose con ello, al menos teóricamente, en una administración más eficiente y eficaz.

### 3. La descentralización

En la descentralización la actividad administrativa se lleva a cabo a través de entes, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotados de competencia por materia ejerciéndola, en el ámbito material, en todo el territorio nacional, sin que ello sea obstáculo o impedimento, conforme a la ley o decreto que lo haya creado, para que a su vez tales entes descentralizados tengan órganos desconcentrados. En la

descentralización orgánica; en cambio, cuando tales entes tienen sus poderes jerárquicos, principalmente el de mando, sin perjuicio de conservar el de revisión. Cuando el ente descentralizado conforme a la ley o decreto que lo crea, prevé su forma de nombrar o designar a sus titulares careciendo los órganos centrales del poder de nombramiento se les denomina órganos descentralizados autárquicos, o bien, entes de descentralización orgánica; en cambio, cuando tales entes descentralizados quedan sujetos al poder de nombramiento por los órganos centrales se dice que se trata de simples entes de descentralización técnica. En nuestro sistema de derecho mexicano predominan en la mayoría absoluta de los casos ésta última categoría de entes conservando los órganos centrales el poder de nombramiento o designación de los titulares de dichos organismos; las excepciones que confirman la regla general son básicamente la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Metropolitana; en todos los demás casos de organismos descentralizados el poder de nombramiento lo ejercen los órganos centrales, por conducto del titular primario de la organización administrativa: el Presidente de la República.

Sin entrar, por no ser materia de este estudio, a la constitucionalidad o no de la facultad del titular del órgano ejecutivo para crear tal clase de entes jurídicos, cuya facultad se confiere, indistintamente, tanto al Congreso de la Unión como al titular del órgano ejecutivo conforme al Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es importante subrayar que en la descentralización administrativa no existe una delegación de competencia del órgano ejecutivo a tales entes, sino que la autoridad investida para crear el ente descentralizado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándole sobre ella, de manera que se da una distribución de competencias entre tales entes, conforme a la ley o decreto que los crea, continuando dependiendo dichos entes de la organización estructural del órgano ejecutivo.

La descentralización administrativa cuenta con un buen número de ventajas pues permite una mejor adaptación del servicio a las necesidades de los interesados; permite igualmente atender los servicios sin sobrecargar o congestionar el trabajo de los órganos centrales y, por ende, se traduce en una gestión más rápida que en el sistema centralizado, además de que normalmente los entes descentralizados llevan a cabo actividades especializadas, principalmente de carácter técnico.

Obedeciendo a tales principios, sin que desde luego en nuestro sistema se haya logrado su maximización, la Ley Federal de Entidades

Paraestatales ha procurado conferir a los órganos descentralizados, junto con las llamadas Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, que integran lo que en nuestro sistema se denomina la organización paraestatal, una cierta autonomía de gestión. Por lo reciente de dicha ley (1986) y a causa de los vicios que hemos venido arrastrando del pasado, todavía no se logra la plenitud de tal autonomía de gestión por las deficiencias de la propia ley,\* y además por las prácticas a que venía siendo sometida la organización administrativa a pesar de los esfuerzos de depuración que no se han logrado erradicar del todo, como son duplicidad de funciones, exceso de controles y multiplicación de órganos de supervisión.

### III. LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

El Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la existencia de las llamadas comisiones intersecretariales con el propósito de coordinar asuntos en que deban intervenir diversas Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, pudiendo igualmente formar parte de tales comisiones las entidades de la Administración Pública Paraestatal (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y los Fideicomisos Públicos). Tales comisiones solamente pueden ser creadas por el Presidente de la República, que pueden tener el carácter de transitorias o permanentes.

La existencia de tal clase de comisiones obedece a la íntima y estrecha relación que tienen las diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en las diversas actividades de la función administrativa por razón de la competencia específica de cada una de ellas. Como parte segregada de la función, obliga a que los actos de cada una de las Secretarías y Departamentos Administrativos actúe de manera coordinada y complementaria para lograr el fin último de la ley que regula tales actos. Si no se previera la existencia de tal clase de comisiones, con diferentes criterios cada Secretaría o Departamento Administrativo ejercería su competencia pudiendo llegar, como sucede en muchos casos a pesar de la existencia de las comisiones, a dictarse resoluciones administrativas contrarias o contradictorias con las emanadas por otra Secretaría dentro de cuya competencia realiza actos estrechamente vinculados o relacionados con otra Dependencia.

\* Ver mi estudio "Análisis de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales", *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la Escuela Libre de Derecho, número 10, 1986.

Las características jurídicas, por razón de su naturaleza, de tales comisiones intersecretariales son las siguientes:

- a) Son órganos de la administración centralizada cuyas resoluciones tienen efectos meramente internos y, consecuentemente, las resoluciones adoptadas en las reuniones de tales comisiones no tienen trascendencia ni efectos jurídicos externos a los administrados;
- b) Se integran dos dos o más Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos o entes del Sector Paraestatal;
- c) Carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios;
- d) Tomadas las resoluciones en el seno de las comisiones conforme a la estructura de organización establecida por el Presidente de la República, cada uno de los miembros que la integra dicta las resoluciones con efectos externos dentro del ámbito de su competencia, sujetándose a los criterios adoptados en las resoluciones tomadas en dichas comisiones.

A partir del año de 1985 se inició un proceso de extinción de múltiples comisiones intersecretariales y, a la fecha, funcionan aproximadamente entre 30 y 35.

Normalmente las comisiones son presididas conforme al decreto que las crea por aquel titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que represente la mayor importancia dentro del ámbito competencial correspondiente al objeto que creó la comisión respectiva.

Hay algunas comisiones en que participan entidades privadas de interés público como algunas Cámaras de Comercio e Industria, con la peculiaridad que en tales casos dichos entes privados carecen de derecho de voto.

Entre las comisiones intersecretariales que podemos señalar, como ejemplo, destacan la Comisión de Publicaciones y Revistas; la Comisión Nacional Conmemorativa del V Centenario del Encuentro de dos Mundos; la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal; la Comisión Nacional de Desarrollo General y Urbano; la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres; la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Microindustria, la Comisión Nacional Forestal. etc.

Por último, tales comisiones intersecretariales carecen de partida presupuestal específica y de personal propio y exclusivo, sino que se integra con los servidores públicos de las diversas dependencias que forman tales comisiones.

#### IV. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN CON COMPETENCIA FUNCIONAL PROPIA

Dentro de la estructura de organización de la Administración Pública Federal existen ciertos órganos que, sin tener personalidad jurídica y patrimonio propios, ejercen una competencia propia y originaria por razón de la materia, insertos normalmente en un órgano primario de la Administración Pública (Secretaría de Estado o Departamento Administrativo) que recibe su competencia directamente por la ley que lo crea y estructura, y no por delegación de facultades de los órganos centrales; tienen normalmente funciones técnicas. Dentro de la clasificación de los órganos en razón de las facultades que gozan, tal categoría de órganos corresponde, en su mayor parte, a órganos de decisión y, por excepción al menos en el Derecho Mexicano, a órganos de consulta obligatoria.

Una parte de la Doctrina extranjera los denomina órganos de administración personalizada queriendo decir con ello que, no obstante no tener personalidad jurídica y patrimonio propios, gozan de autonomía en la realización de sus funciones teniendo competencia distinta de los órganos centrales o de cualesquiera otros entes públicos descentralizados. Tal categoría de órganos, en el Derecho Mexicano, reciben también el nombre de comisiones, quizá utilizando tal denominación siguiendo en parte la influencia del derecho anglosajón.

Las características principales de este tipo de órganos son las siguientes:

1. Invariablemente son creados por Ley del Congreso de la Unión.
2. Las facultades que les confiere la ley respectiva tienden a ser de naturaleza eminentemente técnica, bien sea en la materia financiera, bursátil, económica, social etc.
3. No tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios.
4. Se encuentran insertos en la estructura de organización de alguna Secretaría de Estado, con la peculiaridad de que gozan de autonomía sin estar sujetos a los poderes jerárquicos de mando propiamente dichos, propios de la organización centralizada.
5. Todos los órganos de esta naturaleza son colegiados, cuyos miembros pertenecen a las diferentes ramas de la administración pública que de una manera directa o indirecta tienen relación con las funciones que a tales órganos les confiera la ley.
6. Gozan de facultades de decisión y de ejecución, en la mayoría de los casos, y por excepción algunos de ellos tienen el carácter de ór-

ganos de consulta obligatoria para las dependencias de la administración pública centralizada o paraestatal.

Entre los órganos de esta categoría se encuentran, entre otros, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, etc.

Dichos órganos, desde luego, no pueden confundirse ni con los órganos desconcentrados ni con las comisiones intersecretariales.

A) Se distiguen de los órganos desconcentrados:

(i) Porque los órganos de administración personalizada reciben su competencia directamente de la ley en todos los casos y su competencia es distinta del órgano primario dentro del cual se encuentran insertos; en tanto que el órgano desconcentrado, tal como ya se indicó, está jerárquicamente subordinado a los órganos centrales, reciben su competencia por delegación y ejercen dicha competencia delegada dentro de una circunscripción territorial específica;

(ii) Asimismo, aun cuando no es de su esencia, normalmente los órganos desconcentrados son unipersonales, es decir, que su titular es un sólo servidor público en tanto que en los órganos de administración personalizada son órganos colegiados integrados por varios miembros; y

(iii) Los órganos de administración personalizada ejercen su competencia atribuida por ley en todo el territorio nacional y no se encuentran sujetos a los poderes de mando propios de la organización desconcentrada quedando supeditados, en algunos casos, a los poderes de revisión mediante actos de aprobación de la dependencia dentro de la cual se encuentran integrados, con propósitos de control y vigilancia.

B) Se distiguen de las comisiones intersecretariales:

(i) Como ya se indicó, las comisiones intersecretariales son creadas por el Presidente de la República, en tanto que los órganos de administración personalizada son creados por ley del Congreso de la Unión;

(ii) Por razón del ámbito o radio de aplicación de sus resoluciones, las dictadas por las comisiones intersecretariales son internas, en tanto que las emanadas por los órganos de administración personalizada son externas hacia los administrados;

(iii) Las comisiones intersecretariales, como tales, no tienen el carácter de autoridad por cuanto hace a las resoluciones dictadas en el seno de la comisión, en tanto que las resoluciones dictadas por los órganos de administración personalizada son actos de autoridad en la

mayoría de los casos, y en otros, en el ámbito interno constituyen órganos de consulta obligatoria (la Comisión Asesora en Financiamientos Externos del Sector Público);

(iv) Los órganos de administración personalizada tienen su personal propio asignado a dicho órgano de manera exclusiva y permanente en tanto que el de las comisiones intersecretariales los servidores públicos pertenecen a las diferentes dependencias o entidades que la integran.

Al menos en el Derecho Mexicano, las únicas características en común que tienen son que reciben el nombre de comisiones y no tienen personalidad jurídica propia.

Por vía de ejemplo, órganos de administración personalizada en nuestro sistema, tal como ya se mencionó en párrafos anteriores, se encuentran la Comisión Nacional Banacaria y de Seguros, regulada por la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito; la Comisión Nacional de Valores, regulada por la Ley del Mercado de Valores; la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, regulada por la Ley General de Bienes Nacionales; la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, regulada por la Ley Federal del Trabajo; la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, regulada por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, regulada por la Ley General de Deuda Pública etc.

Como se aprecia de lo expuesto a lo largo de este estudio, ésta última categoría de órganos no encuadra de manera perfecta o pura ni en la organización centralizada ni en la organización desconcentrada ni tampoco en la descentralizada; corresponde a una forma de organización imperfecta y atípica por cuanto hace a los esquemas tradicionales de la organización administrativa, que cada día cobran mayor importancia por razón de las funciones que desarrollan dentro del ámbito de la Administración Pública Federal.