



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DOCTORADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Visión Integral y Sistemática en la Creación y
Mejora de los Órganos Desconcentrados de
la Administración Pública Federal

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

JESÚS GALVÁN MUÑOZ

Bajo la dirección del Comité Tutor
integrado por los Doctores adscritos
a la División de Estudios de Posgrado de la
Facultad de Derecho

SERGIO RICARDO MÁRQUEZ RÁBAGO
JORGE FERNÁNDEZ RUÍZ
CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDÁN

Ciudad Universitaria, Cd. de México, febrero 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Montserrat, Fátima y Laura

PRÓLOGO

El Estado siempre ha ofrecido un amplio campo de estudio a las variadas disciplinas que lo tienen como su objeto de observación y razón de ser. Una de ellas, el Derecho, se construye teniendo como presupuesto su personificación jurídica y la actuación de sus manifestaciones orgánicas representadas en forma de Poderes, realizando múltiples “*funciones*”: legislativas, administrativas y judiciales.

La función estatal de “*administrar*” constituye, por su parte, el objeto formal de otra disciplina: el Derecho Administrativo. De ahí se sigue haber sido definido por García de Enterría como el “*Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas en cuanto sujetos*”.

El presente trabajo, se desarrolla estudiando una parte de la Administración Pública Federal. Su pretensión fundamental es el esclarecimiento e identificación de las características esenciales de los órganos administrativos desconcentrados, y ofrecer una propuesta de adecuación y mejora al actual marco jurídico de su creación y operación.

Para lograr ese propósito, hemos dividido nuestra investigación en cuatro capítulos, comenzando con un recorrido histórico de la evolución de la Administración Pública Federal a partir de la Independencia, revisando las influencias ejercidas por otros sistemas jurídicos y elaborando una síntesis de la doctrina jurídica mexicana predominante sobre el tema. Respecto de esto último, nos parece conveniente aquilatar la coincidencia fundamental de muy diversos autores, en señalar como elementos

característicos de tales órganos, los siguientes: Formar parte de la estructura orgánica de una dependencia de la Administración Pública Federal con la cual mantienen subordinación jerárquica; la autonomía otorgada para el ejercicio de su competencia en determinada materia o territorio, permite resolver con corrección y celeridad, muy diversos asuntos administrativos; el conjunto de bienes que tienen asignados no constituyen su patrimonio; carecen de personalidad jurídica propia, y su creación, modificación o extinción debe darse mediante un instrumento de derecho público.

Todas esas cualidades confieren a los órganos desconcentrados una naturaleza jurídica propia y una complejidad diferente a la de otros instrumentos utilizados en la vertebración de la Administración Pública. Sin embargo, por insuficiencia de la norma en el señalamiento preciso de esos rasgos, se cae en los siguientes tipos de errores:

a) Confundirlos con otro tipo de figuras jurídicas con naturaleza diferente, por ejemplo, con un organismo descentralizado o con una agencia administrativa independiente;

b) Establecer entes públicos con patrimonio propio y denominarlos “desconcentrados”;

c) Tratar como “desconcentrados” a organismos con personalidad jurídica propia;

d) Sostener la ausencia parcial de subordinación jerárquica de un órgano desconcentrado, respecto de la dependencia de la cual forma parte orgánica, y

e) Otorgar a un órgano desconcentrado, mayores facultades a las que corresponden a la dependencia a la cual pertenecen.

Para evitar tales errores, además de tener presente a la doctrina, a la ley y a la jurisprudencia en la materia, nos parece necesario hacer un

repasso anticipado de varios conceptos fundamentales. El primero, es el referente a la jerarquía de las normas jurídicas, cuya idea constitutiva nos expresa que entre dos normas de validez diferente sólo puede haber dos tipos de relaciones: de dependencia jerárquica de una norma respecto de la otra, o de independencia de las dos normas entre sí, pero dependiendo jerárquicamente ambas, de una norma de grado superior. Ahora bien, respecto de los preceptos de la norma de grado superior que deben ser respetados por las normas inferiores, so pena de invalidez, se pueden distinguir tres clases: impositivos, estructurales y doctrinales. Los preceptos impositivos establecen derechos o deberes; los estructurales son las disposiciones que determinan la creación de un órgano creador de normas o del instrumento donde se organice un órgano o un procedimiento, y los doctrinales, definen o distinguen algún concepto jurídico o hacen alguna declaración doctrinal.

Por cuanto toca a los grados del orden jerárquico normativo en nuestro país, se pueden distinguir los siguientes:

- 1) *Normas fundamentales*, contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte en materia de derechos humanos;
- 2) *Normas secundarias*, contenidas en las leyes expedidas por el Congreso y en las resoluciones de la Suprema Corte recaídas a controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, cuando se declare la invalidez de las normas impugnadas, así como en las declaratorias generales de inconstitucionalidad de una norma general;
- 3) *Normas reglamentarias*, contenidas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por los Poderes y los Órganos Constitucionales Autónomos, y
- 4) *Normas individualizadas*, contenidas en las decisiones de alguna de las cámaras del Congreso, de los Poderes Judicial y Ejecutivo, y de los

Órganos Constitucionales Autónomos, o en los convenios celebrados entre particulares.

En el caso concreto, el precepto contenido en el artículo 90 constitucional, impone al Congreso el doble deber (impositivo y estructural) de sujetarse a una Ley Orgánica para distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado, y es en esa Ley Orgánica donde se prevé la existencia de los órganos administrativos desconcentrados. Por estar ínsito en el precepto anterior, en la creación o modificación de estos órganos, tanto el Congreso como el Ejecutivo están obligados a respetar la índole establecida para ellos en la precitada ley. Lo mismo puede decirse de un reglamento respecto de una ley, pues serán inválidos los preceptos formulados en contradicción a los establecidos en la ley cuya aplicación se pretende facilitar.

Con el objeto de realizar sus funciones de una manera más eficiente, la organización de los poderes del Estado y la asignación de sus facultades, deben tener un carácter eminentemente racional. Por ello también, tal organización debe estar sustentada en una estructura jerárquica piramidal donde sólo pueden darse dos tipos de relación: de coordinación y de subordinación. Dentro de la Administración Pública Centralizada, la relación entre órganos superiores e inferiores sólo puede ser de supra-ordinación, es decir, de mando-obediencia. En consecuencia, no es admisible, al menos teóricamente, por estar en contra de la lógica más elemental, la existencia de órganos dependientes no subordinados ni supeditados jerárquicamente, como en su momento fue considerada la Comisión Federal de Telecomunicaciones por la Suprema Corte.

Lo mismo puede decirse de los recién creados constitucionalmente Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, insertados en la Administración Pública Centralizada bajo un "*régimen especial*" consistente

en otorgar personalidad jurídica propia a dichos Órganos, y en crear una esfera de acción pública, donde las relaciones de éstas “*dependencias*” con la Secretaría de Energía, son de “*coordinación*” y sin ninguna relación de subordinación con el titular del Ejecutivo.

El rompimiento con estos elementales principios tiene como origen, no sólo en la necesidad del partido y la élite gobernante de mostrar a los mexicanos y al mundo, su voluntad para realizar una profunda “*Reforma del Estado*”, que hasta ahora se ha quedado en el papel, y en su incapacidad para adaptar a nuestro sistema, instituciones recomendadas por la OCDE, como panaceas para curar mágicamente todos los males que nos aquejan como país.

En esta disquisición, también puede sernos útil recordar la distinción entre “*órgano*” y “*organismo*”. El primero es la parte de un cuerpo o institución que ejerce una función, en tanto, el organismo es el conjunto de órganos que forman un cuerpo o institución. Si como antes ha quedado establecido, los desconcentrados forman parte de la estructura orgánica de una dependencia de la Administración Pública Federal y cumplen una función en determinada materia o territorio, el único sustantivo adecuado para designarlos es el de “*órganos*” administrativos.

En el segundo capítulo, a partir de un desmenuzamiento del marco normativo de la Administración Pública Centralizada, ejecutado con un énfasis especial en la Desconcentrada, conseguimos elaborar una distinción y enumeración sistemática de las características esenciales de los órganos desconcentrados, resultando, en lo esencial, ser concordante con la doctrina preponderante antes expuesta. Enseguida, teniendo como guía tales características, efectuamos dos ulteriores exploraciones de los órganos seleccionados, basadas en sendas perspectivas aquí designadas como *Estructural* o estática y *Funcional* o dinámica.

En el capítulo siguiente, se hace un examen de la postura judicial con respecto a la Administración Desconcentrada a partir de diversas tesis aisladas, jurisprudencia y sentencias recaídas a diversas acciones de inconstitucionalidad. Lamentablemente, la actitud adoptada por la Suprema Corte en los casos relativos a la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (ANEM) y a la anterior Comisión Federal de Comunicaciones (COFETEL), adolece de evidentes contradicciones entre sus propias tesis, encierra claras desviaciones respecto de la doctrina predominante en la materia, e implica serias deficiencias en el método de interpretación usado. Todo ello, nos permite columbrar la presencia de influencias perturbadoras de la rectitud jurídica de los ministros.

Finalmente, en el capítulo cuarto, después de dar cuenta con la relación de los órganos administrativos desconcentrados existentes en la actualidad, se hace su distinción con respecto a los organismos descentralizados y con las agencias administrativas independientes. Enseguida, se intenta hacer manifiesta la influencia de la OCDE en la transformación de los órganos desconcentrados, y se relata la mutación de algunos de ellos hacia Órganos Reguladores en Materia Energética, o bien, hacia Órganos Constitucionales Autónomos, con lo que se ha abierto paso a un nuevo régimen Constitucional para nuestro país.

El trabajo se remata con un conjunto de conclusiones y concluye con algunas propuestas de adecuación al marco normativo de la Administración Pública Desconcentrada.

Para finalizar, quiero agradecer profundamente a mis profesores Jorge Fernández Ruíz, Sergio Márquez Rábago y Carlos Quintana Roldán, con quienes tengo una gran deuda intelectual.

ÍNDICE

Prólogo.....	I
Glosario de abreviaturas.....	XI

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y ANTECEDENTES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS

1.- Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada y Desconcentrada desde la Independencia de México hasta nuestros días.....	1
2.- La influencia decisiva del Derecho Francés.....	31
3.- La influencia jurídico-política de los Estados Unidos de América: La Administración por Agencias Independientes.....	36
3.1.- Panorama General de las Agencias en los Estados Unidos.....	36
3.2.- Características específicas de las Agencias Independientes.....	40
4.- La influencia de los Organismos Internacionales: el caso de la OCDE....	43
5.- Antecedentes sociales, políticos y jurídicos que impulsaron la adopción y creación de los Órganos Desconcentrados.....	47
5.1.- Antecedentes.....	47
5.2.- Aparición de los primeros órganos desconcentrados.....	48
6.- La doctrina jurídica sobre los órganos desconcentrados.....	52

CAPÍTULO II

MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y DESCONCENTRADA

1.- Marco constitucional de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada.....	66
2.- Marco legal de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada.....	76

2.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	76
2.2.- Ley General de Bienes Nacionales.....	82
2.3.- Ley de Planeación.....	86
2.4.- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	88
2.5.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	90
2.6.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.....	91
2.7.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	91
2.8.- Ley General de Contabilidad Gubernamental.....	92
2.9.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	92
2.10.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	93
3.- Estudio sistemático de las características de los Órganos Administrativos Desconcentrados.....	94
4. - Clasificación de los Órganos Desconcentrados en función de sus características.....	101
5.- Análisis Estructural de algunos Órganos Desconcentrados.....	104
5.1.- Órganos Desconcentrados Típicos.....	104
5.1.1.- Comisión Nacional de Hidrocarburos.....	105
5.1.2.- Comisión Reguladora de Energía.....	106
5.1.3.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	108
5.1.4.- Comisión Nacional del Agua.....	109
5.2.- Órganos Desconcentrados Atípicos.....	111
5.2.1.- Instituto Politécnico Nacional.....	112
5.2.2.- Instituto Nacional de Antropología e Historia.....	114
5.3.- Órganos Desconcentrados con la participación de otros Entes Públicos.....	116
5.3.1.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	116
5.3.2.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	117
5.3.3.- Servicio de Administración Tributaria.....	119
5.3.4.- Comisión Federal de Competencia.....	121
5.3.5.- Comisión Federal de Telecomunicaciones.....	123
6.- Análisis Funcional de algunos de los Órganos Desconcentrados.....	128
6.1.- Órganos Desconcentrados Reguladores simples.....	129
6.1.1.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	129
6.2.- Órganos Desconcentrados Reguladores Complejos.....	130
6.2.1.- Comisión Nacional de Hidrocarburos.....	131
6.2.2.- Comisión Reguladora de Energía.....	133
6.2.3.- Comisión Nacional del Agua.....	137
6.2.4.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	139

6.2.5.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	141
6.2.6.- Servicio de Administración Tributaria.....	143
6.2.7.- Comisión Federal de Competencia.....	145
6.2.8.- Comisión Federal de Telecomunicaciones.....	147

CAPÍTULO III

COMENTARIOS A LA INTERPRETACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE SUS SEMEJANZAS CON LOS CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

1.- La Administración Desconcentrada en México desde la perspectiva Judicial.....	149
1.1.- Naturaleza de los Órganos Desconcentrados.....	150
1.2.- Formas de creación de los Órganos Desconcentrados.....	156
1.3.- Nombramientos de sus titulares y la “No Objeción” del Senado..	158
1.4.- Rendición de Informes al Congreso por parte de los Órganos Desconcentrados.....	172
1.5.- Controles constitucionales establecidos como facultad establecida en la legislación secundaria en favor de los Órganos Desconcentrados.....	176
1.6.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones 2009 como Órgano Desconcentrado titular de atribuciones legales.....	178
2.- Comparación de los Criterios de la Suprema Corte de Justicia con los de la Suprema Corte de los Estados Unidos en esta materia.....	198

CAPÍTULO IV

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

1.- Relación de Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal de conformidad con los reglamentos interiores de cada Secretaría.....	205
2.- Distinción entre Órganos Desconcentrados y Organismos Descentralizados.....	218
3.- Los Órganos Administrativos Desconcentrados frente a las Agencias Reguladoras Independientes.....	220

4.- La acción poco visible pero muy eficaz de la OCDE en la transformación de los Órganos Desconcentrados.....	226
5.- Evolución de algunos Órganos Administrativos Desconcentrados.....	231
5.1.- La Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía en Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.....	231
5.2.- Evolución de algunos Órganos Administrativos Desconcentrados en Organismos Constitucionales Autónomos.....	240
5.2.1.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	240
5.2.2.- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.....	242
5.2.3.- Las Comisiones Federales de Competencia y de Telecomunicaciones.....	243
6.- El Nuevo Régimen Constitucional.....	246
6.1.- Alcance en la Administración Pública Federal. Su prospectiva.....	250
6.2.- Alcance en el Sistema Político: La Cohabitación Política.....	253
CONCLUSIONES.....	263
PROPUESTAS DE ADECUACIÓN AL MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA.....	267
FUENTES DE CONSULTA.....	271

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

AAI: Agencias Administrativas Independientes
AI: Agencias Independientes en los Estados Unidos de América
AIR: Análisis de Impacto Regulatorio
APF: Administración Pública Federal
BGFRS: *Board of Governors of the Federal Reserve System*
BGFRS: *Board of Governors of the Federal Reserve System*
BM: Banco de México
CAB: *Civil Aeronautics Board*
CFTC : *Commodities Trading Futures Commission*
CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNH: Comisión Nacional de Hidrocarburos
CNSF: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CENACE: Centro Nacional de Control de Energía
CODURPA: Comisión del Desarrollo Urbano del País
COFECE: Comisión Federal de Competencia Económica
COFECO: Comisión Federal de Competencia
COFEMER: Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COFETEL: Comisión Federal de Telecomunicaciones
CONACAL: Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas
CONAGUA: Comisión Nacional del Agua
CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONOPAN: Comisión Nacional de Obras en Parques y Jardines
COPLINTRA: Comisión de Planeación de la Infraestructura para el Transporte
CRE: Comisión Reguladora de Energía
DOF: Diario Oficial de la Federación
DT : *Department of Transportation*
EPA : *Environmental Protection Agency*
EPE : Empresas Productivas del Estado
FCC : *Federal Communications Commission*
FCC : *Federal Communications Commission*
FDIC : *Federal Deposit Insurance Corporation*
FDIC : *Federal Deposit Insurance Corporation*
FERC: *Federal Energy Regulatory Commission*
FGR: Fiscalía General de la República
FTC: *Federal Trade Commission*
GSA : *General Services Administration*
ICC : *Interstate Commerce Commission*
INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

IFETEL: Instituto Federal de Telecomunicaciones
INAH: Instituto Nacional de Antropología e Historia
INE: Instituto Nacional Electoral
INEE: Instituto Nacional de Evaluación de la Educación
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPN: Instituto Politécnico Nacional
IRS: *Internal Revenue Service*
LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
NRC : *Nuclear Regulatory Commission*
NRC : *Nuclear Regulatory Commission*
OCC : *Office of the Comptroller of the Currency*
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMB : *Office of Management and Budget*
OPM: *Office of Personnel Management*
ORCME: Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
RIA: *Regulatory Impact Analysis*
SAT: Servicio de Administración Tributaria
SEC: *Securities and Exchange Commission*
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SJF: Semanario Judicial de la Federación
STB : *Surface Transportation Board*

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y ANTECEDENTES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS

SUMARIO:

1.- Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada y Desconcentrada desde la Independencia de México hasta nuestros días. 2.- La influencia decisiva del Derecho Francés. 3.- Las Agencias Independientes de los Estados Unidos de América. 4.- La influencia de la OCDE. 5.- Antecedentes sociales, políticos y jurídicos que impulsaron la adopción y creación de los Órganos Desconcentrados. 5.1.- Antecedentes. 5.2.- Aparición de los primeros órganos desconcentrados. 6.- La doctrina jurídica sobre los órganos desconcentrados.

1.- Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada y Desconcentrada desde la Independencia de México hasta nuestros días¹

En este apartado se hace un repaso muy sintético del paso gradual de la Administración Pública Federal y sus equivalentes, en el México

¹ Las fuentes bibliográficas para la elaboración del presente apartado son: a) Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho Público Mexicano*, México, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, 1871, Tomos I a IV; b) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Cámara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000, Tomo IX; c) Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, (coord.), *La Organización de la Administración Pública en México*, reimpresión, México, Noriega Editores, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000; d) Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, Formato PDF, Disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/616/17.pdf>, y e) consulta vía internet a todos y cada uno de los manuales de organización de las Secretarías de Estado existentes actualmente.

independiente, vinculando cuatro datos que, a nuestro juicio, pueden ayudarnos a comprender su transformación, sus ritmos y frecuencias de cambio y su orientación:

- a) Fechas fundacionales o de modificación a la integración de la Administración Pública;
 - b) Titular del Ejecutivo en esa fecha;
 - c) Nombre del instrumento jurídico donde se plasman las decisiones de su integración y,
 - d) Listado de las dependencias que la integran en cada segmento o sus cambios de denominación, fusión o desaparición.
- i) **1821**, 8 de noviembre. (Junta Soberana Provisional Gubernativa integrada por Agustín de Iturbide [presidente], Manuel de la Bárcena, Isidro Yáñez, Manuel Velázquez de León y Antonio Joaquín Pérez).

En el artículo I del Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal se enlistan las siguientes dependencias²:

1. Relaciones Exteriores e Interiores
2. Justicia y Negocios Eclesiásticos
3. Hacienda Pública
4. Guerra, con encargo de lo perteneciente a Marina

- ii) **1822**, 18 de diciembre (Agustín de Iturbide)

En el artículo 32 del Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano se establecieron los siguientes ministerios³:

² Dublán, Manuel y Lozano, José María., *op. cit.*, Tomo I, p. 554.

³ López Sosa, Eduardo, *La Administración Pública en el Constitucionalismo Mexicano*, México, Editorial Porrúa, p. 100.

1. Interior y de Relaciones Exteriores
2. Justicia y de Negocios Eclesiásticos
3. Hacienda
4. Guerra y Marina
5. Secretario de Estampilla

iii) **1824**, 4 de octubre (Guadalupe Victoria)

En el artículo 117 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos⁴ se preceptúa “*Para el despacho de los negocios de Gobierno de la República, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley*”, sin embargo, en virtud del Decreto de 8 de abril de 1823⁵, donde además de resolverse la nulidad de la coronación de Iturbide, se declaró vigente, en lo que no se le opusiera, lo contenido en el diverso de fecha 24 de febrero de 1822⁶, por lo cual, continuaron existiendo las mismas dependencias que en 1821.

iv) **1836**, 29 de diciembre (José Justo Corro)

La Cuarta Ley Constitucional, en su artículo 28 establece la existencia de los siguientes Ministerios⁷:

1. Interior
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda
4. Guerra y Marina

v) **1841**, 13 de octubre (Antonio López de Santa Anna y otros sublevados durante el encargo de Francisco Javier Echeverría)

En la Octava Base de Organización para el Gobierno Provisional de la República se señalan los siguientes Ministerios:

⁴ *Ídem*, p. 110.

⁵ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, Tomo I, p. 634

⁶ *Ídem*, p. 597.

⁷ Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *op. cit.*, Tomo III, p. 55.

1. Relaciones Exteriores e Interiores
2. Instrucción Pública e Industria
3. Hacienda
4. Guerra y Marina

vi) **1841**, 18 octubre (Antonio López de Santa Anna)

Mediante una simple circular del Ministerio de Relaciones Exteriores se comunica que a ese despacho se agregan las funciones de Gobernación, por lo que cambia de nombre a Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación.

1. Relaciones Exteriores y Gobernación
2. Instrucción Pública e Industria
3. Hacienda
4. Guerra y Marina

vii) **1843**, 12 de junio (Antonio López de Santa Anna)⁸

En el artículo 93 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana se decreta la integración de los siguientes Ministerios:

1. Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía
2. Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria
3. Hacienda
4. Guerra y Marina

viii) **1853**, 22 de abril (Antonio López de Santa Anna)⁹

En el artículo 1° de las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución se determina la existencia de los Secretarios de Estado que enseguida se enlistan:

1. Relaciones Exteriores
2. Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública
3. Fomento, Colonización, Industria y Comercio
4. Guerra y Marina

⁸ *Idem*, p. 443.

⁹ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *op. cit.*, Tomo VI, p. 366.

5. Hacienda

ix) **1856**, 15 de mayo (Ignacio Comonfort)

El artículo 86 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana resolvió la continuación de los Ministerios de:

1. Relaciones Exteriores
2. Gobernación
3. Justicia
4. Fomento
5. Guerra
6. Hacienda

x) **1857**, 12 de febrero (Ignacio Comonfort)¹⁰

El artículo 86 de la Constitución dispuso:” *Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría*”.

xi) **1861**, 18 de febrero (Benito Juárez)

En el Decreto sobre la Distribución de los Ramos de Administración Pública, se cambia el nombre de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública por el de Secretaria de Justicia e Instrucción Pública.

xii) **1861**, 23 de febrero (Benito Juárez)

El Decreto sobre la Distribución de Ramos de la Administración Pública dispuso la existencia de las Secretarías siguientes:

1. Relaciones Exteriores
2. Gobernación
3. Justicia e Instrucción Pública

¹⁰ *Vid* Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *op. cit.*, Tomo IV, p. 940.

4. Fomento
5. Hacienda y Crédito Público
6. Guerra y Marina

xiii) **1861**, 6 abril (Benito Juárez)

El Decreto del Presidente reduce el número de Secretarías a las siguientes:

1. Relaciones Exteriores y Gobernación
2. Justicia, Fomento e Instrucción Pública
3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina

xiv) **1861**, 12 de junio (Benito Juárez)

Por Decreto del Presidente, se determina volver a las seis Secretarías existentes, establecidas en el diverso de fecha 23 de febrero anterior.

xv) **1861**, 16 de diciembre (Benito Juárez)

Por Decreto del Presidente se vuelven a reducir las Secretarías a las 4 del Decreto de 6 de abril.

xvi) **1863**, 6 de julio (Gobierno Provisional de Juan N. Almonte, José Mariano de Salas y Juan B. de Ormaechea)

Por Decreto de esta fecha se establecen las siguientes Secretarías de Despacho:

1. Relaciones Exteriores
2. Gobernación
3. Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública
4. Fomento, Colonización, Industria y Comercio
5. Guerra y Marina
6. Hacienda

xvii) **1865**, 10 de abril (Emperador Maximiliano)

El Estatuto Provisional de Imperio Mexicano señala la creación de los departamentos ministeriales enlistados enseguida:

1. Casa Imperial
2. Estado
3. Negocios Extranjeros y Marina
4. Gobernación
5. Justicia
6. Instrucción Pública y Cultos
7. Guerra
8. Fomento
9. Hacienda

xviii) **1891**, 13 de mayo (Porfirio Díaz)

El Decreto que "*Establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado*", previó la existencia de las siguientes:

1. Relaciones Exteriores
2. Gobernación
3. Justicia e Instrucción Pública
4. Fomento
5. Comunicaciones y obras públicas
6. Hacienda y Crédito Público
7. Comercio
8. Guerra y Marina

xix) **1905**, 18 de mayo (Porfirio Díaz)

Por decreto de esta fecha, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública cambia de denominación a Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes

xx) **1913**, 3 de diciembre (Venustiano Carranza)

En el Decreto expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se dispone la organización de las siguientes Secretarías adscritas a tal Jefatura:

1. Relaciones Exteriores

2. Gobernación
3. Justicia
4. Instrucción Pública y Bellas Artes
5. Fomento
6. Comunicaciones y Obras Públicas
7. Hacienda Crédito Público y Comercio
8. Guerra y Marina

xxi) **1914**, 17 de febrero (Victoriano Huerta)

El Decreto donde se distribuyeron los ramos integrantes de la Administración Pública Federal, estableció las siguientes Secretarías:

1. Relaciones Exteriores
2. Gobernación
3. Justicia
4. Instrucción Pública y Bellas Artes
5. Industria y Comercio
6. Agricultura y Colonización
7. Comunicaciones y Obras Públicas
8. Hacienda y Crédito Público
9. Guerra y Marina

xxii) **1917**, 13 abril (Venustiano Carranza)

La Ley de Secretarías de Estado instituyó 6 Secretarías y 3 Departamentos.

Secretarías:

1. Estado
2. Hacienda y Crédito Público
3. Guerra y Marina
4. Comunicaciones
5. Fomento
6. Industria y Comercio

Departamentos:

1. Judicial
2. Universitario y Bellas Artes
3. Salubridad Pública

xxiii) **1917**, 25 de diciembre (Venustiano Carranza)

Por la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se aumenta a 7 las Secretarías y a 5 los Departamentos.

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina
5. Agricultura y Fomento
6. Comunicaciones y Obras Públicas
7. Industria, Comercio y Trabajo

Departamentos:

1. Universitario y Bellas Artes o Universidad Nacional
2. Salubridad Pública
3. Aprovevisionamientos Generales,
4. Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares
5. Contraloría

xxiv) **1921**, 3 de octubre (Álvaro Obregón)

Con la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, es creada la Secretaría de Educación Pública, misma que absorbe las funciones del Departamento Universitario y de Bellas Artes

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina
5. Agricultura y Fomento
6. Comunicaciones y Obras Públicas
7. Industria, Comercio y Trabajo
8. Educación Pública

Departamentos:

1. Salubridad Pública
2. Aprovevisionamientos Generales,
3. Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares
4. Contraloría

xxv) **1923**, 8 de enero (Álvaro Obregón)

Con modificación a la Ley de Secretarías de Estado se crea el Departamento de Estadística Nacional

Secretarías:

1. Gobernación

2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina
5. Agricultura y Fomento
6. Comunicaciones y Obras Públicas
7. Industria, Comercio y Trabajo
8. Educación Pública

Departamentos:

1. Salubridad Pública
2. Aprovisionamientos Generales,
3. Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
4. Contraloría
5. Estadística Nacional

xxvi) **1925**, 22 de enero (Plutarco Elías Calles)

Por reforma a la ley se suprime el Departamento de Aprovisionamientos Generales, quedando conformada la Administración, como sigue:

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina
5. Agricultura y Fomento
6. Comunicaciones y Obras Públicas
7. Industria, Comercio y Trabajo
8. Educación Pública

Departamentos:

1. Salubridad Pública
2. Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
3. Contraloría
4. Estadística Nacional

xxvii) **1928**, 20 de agosto (Plutarco Elías Calles)

Por reforma al artículo 73 constitucional se da origen al Departamento del Distrito Federal

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores

3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina
5. Agricultura y Fomento
6. Comunicaciones y Obras Públicas
7. Industria, Comercio y Trabajo
8. Educación Pública

Departamentos:

1. Salubridad Pública
2. Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
3. Contraloría
4. Estadística Nacional
5. Distrito Federal

xxviii) **1932**, 30 de noviembre (Abelardo L. Rodríguez)

Con la reforma a la Ley de Secretarías de Estado se crea el Departamento del Trabajo y se cambia la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de la Economía Nacional, a la que también se incorpora el Departamento de Estadística Nacional.

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina
5. Agricultura y Fomento
6. Comunicaciones y Obras Públicas
7. Economía Nacional
8. Educación Pública

Departamentos:

1. Salubridad Pública
2. Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
3. Contraloría
4. Distrito Federal
5. Trabajo

xxix) **1932**, 29 de diciembre (Abelardo L. Rodríguez)

Por nueva reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se hace desaparecer al Departamento de Contraloría y sus atribuciones se transfieren a la SHCP.

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina
5. Agricultura y Fomento
6. Comunicaciones y Obras Públicas
7. Economía Nacional
8. Educación Pública

Departamentos:

1. Salubridad Pública
2. Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
3. Distrito Federal
4. Trabajo

xxx) **1934**, 22 de marzo (Abelardo L. Rodríguez)

Con la expedición de una nueva Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal, la administración pública se conformó así:

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Guerra y Marina
5. Economía Nacional
6. Agricultura y Fomento
7. Comunicaciones y Obras Públicas
8. Educación

Departamentos:

1. Trabajo
2. Agrario
3. Salubridad pública
4. Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
5. Distrito Federal

xxxi) **1935**, 31 de diciembre (Lázaro Cárdenas)

Con la entrada en vigor de otra nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se continúa con las mismas Secretarías que en

la Ley anterior, pero desaparece el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, en tanto que se crean los Departamentos: Forestal y de Caza y Pesca; Asuntos Indígenas, y de Educación Física, para quedar así el listado de los Departamentos:

1. Trabajo
2. Agrario
3. Salubridad Pública
4. Distrito Federal
5. Forestal y de Caza y Pesca
6. Asuntos Indígenas
7. Educación Física

xxxii) **1936**, 31 de diciembre (Lázaro Cárdenas)

Por modificación a la ley, se crea el Departamento de Publicidad y Propaganda al que se le cambió el nombre el 10 de julio de 1937, a los seis meses de creado, por Departamento de Prensa y Publicidad, con lo que los Departamentos se conformaron así:

1. Trabajo
2. Agrario
3. Salubridad Pública
4. Distrito Federal
5. Forestal y de Caza y Pesca
6. Asuntos Indígenas
7. Educación Física
8. Prensa y Publicidad

xxxiii) **1937**, 23 de junio de 1937 (Lázaro Cárdenas)

El presidente Lázaro Cárdenas decretó la expropiación de los Ferrocarriles Nacionales de México el 23 de junio de 1937, y para administrar esa empresa creó un Departamento *ad hoc* cuya existencia sólo tuvo una duración de tres meses, "después lo hicieron diversas corporaciones públicas descentralizadas del Gobierno Federal, hasta llegar a la administración regida por la Ley del 30 de diciembre de 1948"¹¹.

¹¹ Cultura. UNAM, Diario Digital Artes e Historia México de fecha 3 de diciembre de 2014, consultable en el sitio de internet ubicado en: www.artshistory.mx/sitios/index.php?id_sitio=735655&id_seccion3028135&id_subseccion19032&id

xxxiv) **1937**, 1 de noviembre (Lázaro Cárdenas)

Por modificación a la ley, se cambia el nombre de la Secretaria de Guerra y Marina por el de Defensa Nacional, para quedar de la forma siguiente los nombres de las Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Defensa Nacional
5. Economía Nacional
6. Agricultura y Fomento
7. Comunicaciones y Obras Públicas
8. Educación

xxxv) **1937**, 31 de diciembre (Lázaro Cárdenas)

Por una nueva reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento de Salubridad Pública se divide, y da origen al Departamento de Asistencia Infantil y a la Secretaría de Asistencia Pública.

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Defensa Nacional
5. Economía Nacional
6. Agricultura y Fomento
7. Comunicaciones y Obras Públicas
8. Educación
9. Asistencia Pública

Departamentos:

1. Trabajo
2. Agrario
3. Distrito Federal
4. Forestal y de Caza y Pesca
5. Asuntos Indígenas
6. Educación Física
7. Prensa y Publicidad
8. Asistencia Infantil

xxxvi) **1939**, 30 de diciembre (Lázaro Cárdenas)

Con la emisión de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea el Departamento de Marina Nacional, y desaparecen los recién creados Departamentos Forestal y de Caza y Pesca, de Educación Física y de Prensa y Publicidad, quedando conformada la Administración Pública de la siguiente manera:

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Defensa Nacional
5. Economía Nacional
6. Agricultura y Fomento
7. Comunicaciones y Obras Públicas
8. Educación Pública
9. Asistencia Pública

Departamentos:

1. Trabajo
2. Agrario
3. Distrito Federal
4. Salubridad Pública
5. Asuntos Indígenas
6. Marina Nacional

xxxvii) **1940**, 31 de diciembre (Manuel Ávila Camacho)

Por esta reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los Departamentos de Marina Nacional, y de Trabajo se transforman en las Secretarías de Marina, y del Trabajo y Previsión Social

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Defensa Nacional
5. Economía Nacional
6. Agricultura y Fomento
7. Comunicaciones y Obras Públicas
8. Educación Pública
9. Asistencia Pública
10. Marina

11. Trabajo y Previsión Social

Departamentos:

1. Agrario
2. Distrito Federal
3. Salubridad Pública
4. Asuntos Indígenas

xxxviii) **1943**, 18 de octubre (Manuel Ávila Camacho)

Con esta reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se fusionan la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública para dar origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Defensa Nacional
5. Economía Nacional
6. Agricultura y Fomento
7. Comunicaciones y Obras Públicas
8. Educación Pública
9. Marina
10. Trabajo y Previsión Social
11. Salubridad y Asistencia

Departamentos:

1. Agrario
2. Asuntos Indígenas
3. Distrito Federal

xxxix) **1946**, 7 de diciembre (Miguel Alemán)

Se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con la que se cambia de nombre a las Secretarías de Economía Nacional por Economía, y la de Agricultura y Fomento por Agricultura y Ganadería; y se crean las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para resultar lo siguiente:

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Hacienda y Crédito Público
4. Defensa Nacional
5. Economía
6. Agricultura y Ganadería
7. Comunicaciones y Obras Públicas
8. Educación Pública
9. Marina
10. Trabajo y Previsión Social
11. Salubridad y Asistencia
12. Recursos Hidráulicos
13. Bienes Nacionales e Inspección Administrativa

Departamentos:

1. Agrario
2. Distrito Federal

El 31 de diciembre de 1947, nos dice Jorge Carpizo, se expidió una ley con el objeto de que el Ejecutivo pudiera controlar administrativamente y supervisar desde el punto de vista financiero a los organismos descentralizados¹².

xI) **1958**, 23 de diciembre (Adolfo López Mateos)

Se expide nuevamente otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Los cambios respecto de la anterior consisten en transformar la Secretaría de Economía en la de Industria y Comercio, y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la de Patrimonio Nacional; escindir la de Comunicaciones y Obras Públicas para dar origen a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, por un lado, y de Obras Públicas, por otro; y, finalmente, establecer la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo, para quedar de la siguiente forma:

Secretarías:

1. Gobernación

¹² Carpizo, Jorge., *Estudios Constitucionales*, Séptima ed., México, UNAM-Porrúa, 1999, p. 323

2. Relaciones Exteriores
3. Defensa Nacional
4. Marina
5. Hacienda y Crédito Público
6. Patrimonio Nacional
7. Industria y Comercio
8. Agricultura y Ganadería
9. Comunicaciones y Transportes
10. Obras Públicas
11. Recursos Hidráulicos
12. Educación Pública
13. Salubridad y Asistencia
14. Trabajo y Previsión social
15. Presidencia

Departamentos:

1. Asuntos Agrarios y Colonización
2. Turismo
3. Distrito Federal

Si bien es cierto que durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz no hubo modificaciones a la Ley, es de destacarse la creación de la Comisión de Administración Pública como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia, cuyo objeto era elaborar estudios para lograr la reorganización de la Administración Pública, principalmente en lo referente al sector paraestatal, que ya había crecido desmesuradamente. El antecedente de esta Comisión es la Dirección de Organización Administrativa de la época del presidente Alemán¹³. Ahora bien, el 4 de enero de 1966, se publicó la *“Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que fue derogada el 31 de diciembre de 1970 por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal”*¹⁴

xli) **1974**, 31 de diciembre (Luis Echeverría)

Por esta reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de

¹³ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, p. 316

¹⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 324.

Turismo se transforman en las Secretarías de Reforma Agraria y de Turismo, respectivamente, para quedar integrada la Administración Pública de la siguiente manera:

Secretarías:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Defensa Nacional
4. Marina
5. Hacienda y Crédito Público
6. Patrimonio Nacional
7. Industria y Comercio
8. Agricultura y Ganadería
9. Comunicaciones y Transportes
10. Obras Públicas
11. Recursos Hidráulicos
12. Educación Pública
13. Salubridad y Asistencia
14. Trabajo y Previsión social
15. Presidencia
16. Reforma Agraria
17. Turismo

Departamentos:

Distrito Federal

En 1971 se convirtió a la Comisión de Administración Pública (establecida en el gobierno anterior), en la Dirección General de Estudios Administrativos, también dependiente de la Secretaría de la Presidencia.

xlii) **1976**, 29 de diciembre (José López Portillo)

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, y el listado de Dependencias cambió su fisonomía en gran medida: la Secretaría de la Presidencia se transformó en la de Programación y Presupuesto; la de Patrimonio Nacional en Patrimonio y Fomento Industrial; la de Industria y Comercio en Comercio; la de Obras Públicas en Asentamientos Humanos y Obras Públicas; se fusionan la de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos para dar paso al nacimiento de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y se crea

el Departamento de Pesca. Las grandes contribuciones de este ordenamiento consisten en primero, establecer los conceptos de '*dependencias globalizadoras*' (Hacienda y Programación y Presupuesto) encargadas de las funciones horizontales, y de '*dependencias coordinadoras de sector*' que fungen como coordinadores administrativos de un sector sustantivo de la administración, así como de los numerosos organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, y segundo, en el reconocimiento legal, con su consecuente regulación sistemática, de la Administración Pública Paraestatal y de los Órganos Administrativos Desconcentrados, pues para entonces ya existían varios desconcentrados y muchas paraestatales (la dimensión de este último sector era tan grande que llegó a consumir la mitad del presupuesto federal).

Así, la Administración Pública Centralizada se integró de la manera siguiente:

Secretarías

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Defensa Nacional
4. Marina
5. Hacienda y Crédito Público
6. Programación y Presupuesto
7. Patrimonio y Fomento Industrial
8. Comercio
9. Agricultura y Recursos Hidráulicos
10. Comunicaciones y Transportes
11. Asentamientos Humanos y Obras Públicas
12. Educación Pública
13. Salubridad y Asistencia
14. Trabajo y Previsión Social
15. Reforma Agraria
16. Turismo

Departamentos

1. Distrito Federal
2. Pesca

xliii) **1981**, 21 de abril (José López Portillo)

Con esta reforma se reconoce constitucionalmente la existencia de la Administración Pública Paraestatal, quedando el texto del artículo 90 de la siguiente manera: "*La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, donde se distribuirán los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*". Por otro lado, con la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Departamento de Pesca se transforma en la Secretaría de Pesca.

xliv) **1982**, 14 de diciembre (Miguel de la Madrid)

La reforma de esta fecha a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal crea la Secretaría de la Contraloría; la de Comercio pasa a llamarse de Comercio y Fomento Industrial; la de Patrimonio y Fomento Industrial se transforma en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y, la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se convierte en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Secretarías

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Defensa Nacional
4. Marina
5. Hacienda y Crédito Público
6. Programación y Presupuesto
7. Energía, Minas e Industria Paraestatal
8. Comercio y Fomento Industrial
9. Agricultura y Recursos Hidráulicos
10. Comunicaciones y Transportes
11. Desarrollo Urbano y Ecología
12. Educación Pública
13. Salubridad y Asistencia
14. Trabajo y Previsión Social

15. Reforma Agraria
16. Turismo
17. Pesca
18. Contraloría

Departamento

Distrito Federal

- xliv) **1985**, 21 de enero (Miguel de la Madrid Hurtado)

Con esta reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Salubridad y Asistencia toma el nombre de Secretaría de Salud.

- xlvi) **1992**, 21 de febrero (Carlos Salinas de Gortari)

A través de esta reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se fusiona la Secretaria de Programación y Presupuesto con la de Hacienda y Crédito Público.

- xlvii) **1992**, 25 de mayo (Carlos Salinas de Gortari)

Por esta reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología se convierte en la Secretaría de Desarrollo Social.

- xlviii) **1994**, 28 de diciembre (Ernesto Zedillo)

Mediante esta modificación a la Ley Orgánica se transforma la Secretaría de Pesca en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la de Agricultura y Recursos Hidráulicos en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Energía, Minas e Industria Paraestatal en Secretaría de Energía, quedando conformada la Administración Pública Federal Centralizada de la siguiente manera:

Secretarías

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Defensa Nacional
4. Marina
5. Hacienda y Crédito Público
6. Energía
7. Comercio y Fomento Industrial
8. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
9. Comunicaciones y Transportes
10. Desarrollo Social
11. Educación Pública
12. Salud
13. Trabajo y Previsión Social
14. Reforma Agraria
15. Turismo
16. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
17. Contraloría y Desarrollo Administrativo

Departamento

Distrito Federal

xlix) **1994**, 31 de diciembre (Ernesto Zedillo)

Con esta reforma al 102 constitucional, se establece el cargo de Consejero Jurídico de la Presidencia, dependiente del Ejecutivo Federal.

l) **1996**, 22 de agosto (Ernesto Zedillo)

Esta reforma constitucional desaparece al único Departamento restante, que era el del Distrito Federal, y a su vez, instituye los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, que tienen desde entonces, un carácter local.

li) **2000**, 30 de noviembre (Vicente Fox Quesada)

Con esta reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea la Secretaría de Seguridad Pública y se transforman las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la de Comercio y Fomento Industrial, en la Secretaría de Economía.

lil) **2003**, 10 de abril (Vicente Fox Quesada)

A través de esta modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo cambia de denominación por la de Secretaría de la Función Pública, quedando de la manera siguiente:

1. Gobernación
2. Relaciones Exteriores
3. Defensa Nacional
4. Marina
5. Hacienda y Crédito Público
6. Energía
7. Economía
8. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
9. Comunicaciones y Transportes
10. Desarrollo Social
11. Educación Pública
12. Salud
13. Trabajo y Previsión Social
14. Reforma Agraria
15. Turismo
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales
17. Función Pública.
18. Seguridad Pública
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

liil) **2013**, 2 de enero (Enrique Peña Nieto)

Mediante las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de esta fecha, desapareció la Secretaria de Seguridad Pública y se transfirieron sus funciones a la Secretaría de Gobernación; y la Secretaria de la Reforma Agraria se transformó en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Subsiste *transitoriamente* la Secretaria de la Función Pública, para en un futuro, ser traspasadas sus funciones, según fue anunciado, a un Órgano Constitucional Autónomo Anticorrupción. De esa manera, a partir del 27 de mayo de 2015, comenzó a correr el plazo para que el Congreso efectuara las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, “con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias” en cumplimiento de lo previsto en el decreto del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ahora bien, es preciso recordar que mediante el decreto de reformas a la Ley Orgánica¹⁵, de fecha 11 de agosto de 2014, por el que se adicionó el artículo segundo de la misma, para hacerla concordar con la reforma al párrafo octavo del artículo 28 constitucional, fueron agregados como dependencias de la Administración Pública Centralizada los denominados Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

De igual manera, a pesar de que la Procuraduría General de la República no es considerada como dependencia del Ejecutivo por la LOAPF, el párrafo segundo del artículo 1° de su propia Ley Orgánica la considera “ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal”. Sin embargo, está pendiente la entrada en vigor del artículo décimo sexto transitorio del decreto de fecha 10 de febrero de 2014, por el cual, se convertirá en un nuevo órgano constitucional autónomo.

liv) **2015**, 30 de diciembre y 18 de julio de 2016 (Enrique Peña Nieto)

Con la primera de estas reformas fue creada la Secretaría de Cultura, y con la segunda, se reinstauró la Secretaría de la Función Pública; de conformidad con el texto del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión, cuenta con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación

¹⁵ Artículo 2o.- *En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

- I. Secretarías de Estado;
- II. Consejería Jurídica, y
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría de Desarrollo Social
7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
8. Secretaría de Energía
9. Secretaría de Economía
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
12. Secretaría de la Función Pública
13. Secretaría de Educación Pública
14. Secretaría de Salud
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
16. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
17. Secretaría de Cultura
18. Secretaría de Turismo
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Teniendo a la vista los datos anteriores, pueden formularse los siguientes comentarios:

a) La conformación de la Administración Pública Federal dependiente del Ejecutivo, ha ido variando fundamentalmente en función de los requerimientos que los titulares del Ejecutivo han pretendido satisfacer a lo largo del tiempo. Quizá en la mayoría de los casos, la aparición y transformación de las dependencias es razonablemente justificado y necesario. Es evidente que la existencia de las primeras secretarías respondió a las cuatro necesidades básicas del Estado moderno: seguridad interior, seguridad exterior, presencia internacional y sustento.

b) En otros casos, las modificaciones son motivadas por altas dosis de capricho personal, por el afán de dejar una impronta a toda costa, por influencias extranjeras, por intentar la satisfacción de demandas sociales, e incluso, por cuestiones de tipo ideológico.

c) Sin duda, prueba de lo anterior, y en consonancia con los signos de los tiempos, lo constituye la creación del Departamento de Publicidad y Propaganda¹⁶ en diciembre de 1936, antecedente de las ahora

¹⁶ El célebre Ministerio de Propaganda alemán fue creado en 1933.

denominadas Unidades de Comunicación Social, que se encuentran presentes en todas y cada una de las dependencias del Ejecutivo. Aunque su eficacia es variable, su influencia es innegable en la formación de la opinión pública, pues el que tiene el poder sabe hasta qué punto los ciudadanos se hallan indefensos frente a una propaganda envolvente, tan insolente como sutil. Quien tiene el poder lo ve incrementado con estos instrumentos de persuasión que, en muchos casos, equivalen a instrumentos de coerción irresistible. Es bien sabido desde siempre, que quien poseía la fuerza, quiso poseer también la razón porque poseía los medios para demostrar que la tenía. Este proceso incesante puede equipararse a la transición de un Estado de hecho a un Estado de Derecho. “Yo obraré y vosotros justificaréis mis actos”, dice el poderoso a sus retóricos palaciegos. Epicuro llamaba a Platón y a los platónicos *dionysiokolakes*, “aduladores de Dionisio”, tirano de Siracusa. Con ello, la política en cuanto arte de gobernar, se transforma en arte de persuadir.

d) En todo el período que se estudia, sólo algunos presidentes, entre ellos, Ortiz Rubio, Díaz Ordaz y Calderón Hinojosa, no hicieron cambios a la Administración Pública en el sentido formal en que aquí se hace. En contraste, el presidente Juárez efectuó modificaciones a la estructura de la Administración en seis ocasiones, y el Presidente Cárdenas, en siete, pero en dos de ellas, se trató de la elaboración de sendas nuevas leyes.

e) A lo largo del tiempo los órganos administrativos superiores¹⁷ han sido designados “*Ministerios*”, “*Departamentos*” o “*Secretarías*” predominando esta última forma de nombrarlas; en la actualidad, además de las secretarías y la Consejería Jurídica, fueron recientemente añadidos como dependencias, los denominados Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (ORCME).

¹⁷ Forma también parte de esta categoría de “Órgano Administrativo Superior” el Consejo de Salubridad General, dependiente directamente del Presidente de la República conforme a la base 1° de la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

f) Este último añadido a la Ley Orgánica trastoca de manera sustancial al modelo de Administración Pública en nuestro país, según lo veremos en los capítulos siguientes.

g) Los Departamentos Administrativos nacen el 13 de abril de 1917, pero el último de los existentes, desaparece con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, dando paso al nacimiento del gobierno del Distrito Federal.

h) En el modelo establecido por los estudiosos de la Administración Pública¹⁸, se puede distinguir claramente una Secretaría de un Departamento, al ser equiparadas las primeras con los sectores '*sustantivos*' o '*generales*' de la administración (gobernación, hacienda, salubridad, construcción), y los segundos con los sectores '*horizontales*' o '*globales*' (presupuesto, personal, contabilidad y estadística). Sin embargo, en el caso nuestro, esta clasificación no se cumple porque, por ejemplo, en la época del presidente Carranza, satisfacen ese criterio los Departamentos de Aprovechamientos Generales, de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares y el de Contraloría, pero de ninguna manera el Universitario y Bellas Artes o el de Salubridad Pública. Lo mismo sucede en el caso de las secretarías con Hacienda, pues en ese entonces, como lo es ahora, ésta tiene bajo su responsabilidad el manejo presupuestal, que es un sistema horizontal con afectación transversal a toda la Administración.

i) Si observamos la manera cómo están agrupados los sectores "*sustantivos*" en la actualidad, se puede apreciar la dispersión de sus partes en diversas secretarías, lo cual debilita la coherencia de la política en el sector correspondiente y disminuye su eficiencia, pero multiplica la cantidad de recursos gastados. Ejemplo de ello sucede, por un lado, en el sector de la economía, donde existen al menos tres secretarías que pudieran fusionarse en una sola: Economía, Energía y Turismo; y por otro, en el militar, donde existen dos secretarías.

¹⁸ Vid Carrillo Castro, Alejandro., *El Modelo Actual de Administración Pública en México*, Conferencia dictada en el Simposio en Homenaje al maestro Nava Negrete, p. 19 y consultable en biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/8.pdf

j) El modelo mexicano de Administración Pública parece apuntar, como lo sugiere Carrillo Castro, a que la creación de los Departamentos obedeció a ser más baratos que las Secretarías y a que, originalmente, los titulares de los Departamentos no tenían responsabilidad política ante el Congreso, y por consiguiente, se decía, esto evitaba que los jefes de departamento se sintieran precandidatos a la presidencia; a fin de cuentas, los Departamentos llegaron a ser considerados como una especie de Secretarías de segunda.

k) La expropiación de los Ferrocarriles Nacionales en 1937 y su casi inmediata transformación en una empresa pública puede considerarse el detonador de la creación de muchas más empresas públicas. Por ello, puede decirse con toda propiedad, que, con este hecho, el modelo de Administración Pública tuvo un giro muy importante. En el curso de los años, el sector paraestatal se fue convirtiendo en un eje de apoyo fundamental de la Administración, con lo cual el modelo se fue alterando sustancialmente hasta llegar al momento de apogeo en el final del sexenio que terminó en 1982.

l) Es importante hacer notar con respecto a la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por López Portillo el 29 de diciembre de 1976, la aparición por primera vez en ley, de las ideas contenidas en los conceptos “*Administración Pública Paraestatal*”, “*Órganos Administrativos Desconcentrados*”, “*dependencias globalizadoras*” y “*coordinadoras de sector*” con lo que nuestro modelo de administración adquiere perfiles muy definidos, es decir, se separa de una manera nítida el sector central de aquél que no lo es, y se diseñan mecanismos de coordinación para dar unidad a la actuación de toda la estructura gubernamental. Para efectos prácticos, tales mecanismos convirtieron a la Secretaría de Hacienda, en una dependencia muy poderosa y omnipresente en toda clase de decisiones de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

m) No obstante lo anterior, después de muchos cambios en las circunstancias, hoy se podría poner en tela de juicio la existencia de las dependencias globalizadoras y de las coordinadoras de sector. Por ejemplo, se puede preguntar cuál es el sentido de que la Secretaría de Energía continúe siendo coordinadora de sector, si a partir de julio de 2014, ya no coordina a ningún organismo dado que tanto la Comisión Federal de Electricidad como Pemex dejaron de ser empresas paraestatales y se convirtieron en “*Empresas Productivas del Estado*”, de las que se dice, el gobierno se “*retiró*” de su administración sin perder su “*control*”.

n) El surgimiento e impulso a la existencia de los órganos administrativos desconcentrados se da como respuesta a la necesidad ingente de resolver *in situ* los trámites administrativos que innecesariamente se fueron acumulando en la capital del país, o bien, para dar mayor agilidad a una burocracia entumecida.

o) Aunque suene extraño, la reforma del 21 de abril de 1981 adecúa la Constitución a la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976. No obstante, con ésta reforma, el régimen de la Administración Pública Paraestatal consigue un sustento constitucional y legal mucho más claro y sistemático.

p) Con la Ley de Entidades Paraestatales propuesta por Miguel de la Madrid, se establecieron mecanismos que permitieron alejar del control directo de la administración centralizada a las empresas de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos.

q) A nuestro juicio, la enorme distancia y enemistad que se dio entre los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, y de Hacienda, fue un factor clave para que el entonces presidente Salinas decidiera la desaparición de la primera de las mencionadas, siendo absorbidas sus funciones por la segunda. Con posterioridad, el enfrentamiento al interior de la Secretaría de Hacienda entre los encargados de sus dos funciones fundamentales, se resolvió convirtiendo a la parte de

ingresos en el órgano desconcentrado denominado *Servicio de Administración Tributaria*.

r) En el contexto actual donde campean la corrupción y la inseguridad, llama la atención la suerte que durante el trayecto de casi dos siglos han corrido las dependencias más relacionadas con el tratamiento de estos asuntos. La de Seguridad apareció en 1843 con Santa Anna y él mismo la desapareció diez años después. Volvió a aparecer en el 2000 pero desapareció en 2013. Por su parte, la de Contraloría surgió en 1917, desapareció en 1923 y apareció de nuevo en 1982. Al inicio del presente sexenio pudo haberse convertido en un Órgano Constitucional Autónomo Anticorrupción, sin embargo, ahora su continuidad está asegurada de conformidad con el decreto del Sistema Nacional Anticorrupción¹⁹ y de su correlativa reforma en la LOAPF del 18 de julio de 2016.

s) Si en el período que va del término de la Revolución hasta nuestros días, hacemos caso omiso de la gran cantidad de modificaciones y sólo ponemos nuestra mirada en las leyes nuevas que sobre la estructura de la administración pública se han emitido, nos encontramos con que en menos de 100 años han estado vigentes en nuestro país, siete leyes sobre la materia, es decir, las de 1917, 1934, 1935, 1939, 1946, 1958 y 1976.

t) Finalmente, debe señalarse como modificación sustancial, no sólo del modelo de Administración Pública en nuestro país, sino del esquema de división de poderes, la transformación de diversos órganos que antes dependían del Ejecutivo en Órganos Constitucionales Autónomos.

2.- La influencia decisiva del Derecho Francés

De acuerdo a Georges Dupuis²⁰, uno de los males más aparentes del sistema administrativo francés es la concentración de poderes en París,

¹⁹ Publicado en el DOF el pasado 27 de mayo de 2015.

²⁰ Dupuis, Georges et al, *Droit Administrative*, 7^o édition, Paris, Éditions Dalloz - Armand Colin, 2000, p. 184.

con la consiguiente incapacidad para arreglar ningún asunto importante en el resto del territorio. Para ponerle remedio a esta circunstancia se ha intentado poner en práctica lo que se ha denominado “desconcentración”, entendida ésta como el “*otorgar competencia para tomar ciertas decisiones a los órganos que ejercen sus funciones en una circunscripción determinada y que permanecen sometidos a la autoridad jerárquica de los órganos centrales*”²¹ y agrega que la *desconcentración es un reacondicionamiento de la centralización*²².

Para Berthélemy la desconcentración caracteriza las medidas por las cuales se aumentan los poderes o atribuciones de los agentes locales del poder central”²³. André Maurin coincide con ambos autores definiéndola como “*la transferencia del poder de decisión dentro del seno de una misma persona pública, a los órganos locales sometidos a la jerarquía administrativa*” y precisa “*La administración francesa procede de un equilibrio entre desconcentración y descentralización. En efecto, esas dos nociones no deben ser opuestas: no existe una buena descentralización, sino desarrollando la desconcentración*”²⁴.

La política de desconcentración en Francia se ha enfrentado a numerosas dificultades desde su arranque en el siglo XIX hasta nuestros días, en que ha recibido un impulso en beneficio del incremento de las

²¹ *Idem*, “Elle consiste á donner compétence pour prendre certaines décisions á des organes qui exercent leurs fonctions dans une circonscription déterminée et qui demeurent soumis á l’autorité hiérarchique des autorités centrales”.

²² *Ibidem*, “La déconcentration est un aménagement de la centralisation”.

²³ Berthélemy, H., “*Traité Élémentaire de Droit Administratif*”, 10^a édition, Paris, Librairie Paul Phily, 1923, p.101 « *On emploie le mot déconcentration pour caractériser les mesures par lesquelles on accroît les pouvoirs ou les attributions des agents locaux du pouvoir central* ».

²⁴ Maurin, André, “*Derecho Administrativo Francés*”, Traducción de Julio Bustillos, México, Editorial Porrúa, S.A., 2004, p. 6.

facultades de los prefectos,²⁵ generando así una esperanza de una administración más eficaz.

Dupuis señala “en el contexto de una fuerte concentración que ha marcado la historia de Francia como lo ha demostrado Alexis de Tocqueville”, es muy difícil desconcentrar pues entre otros obstáculos se encuentran los siguientes:

- La complejidad de la legislación y la reglamentación hace difícil su aplicación por los agentes de los servicios desconcentrados.
- El recelo psicológico de los superiores que dudan para delegar sus poderes.
- La politización de las cuestiones administrativas por la voluntad conjugada de los parlamentarios y de sus mandantes.
- Las exigencias de la planificación.
- La debilidad del poder central y su desconfianza para otorgar prerrogativas a autoridades, que siente, no va a poder controlar.
- Las insuficiencias del departamento como cuadro de la desconcentración.
- El débil atractivo de esta fórmula carente de los encantos políticos de la descentralización.

A juicio de este mismo autor, las características que toda política de desconcentración debe tener para resultar exitosa, son:

- La regla primordial es tratar y resolver los asuntos en el lugar donde se suscitan, siendo la intervención de la autoridad central sólo una excepción.

²⁵ El Prefecto es el depositario de la autoridad del Estado en el Departamento, de conformidad con artículo primero del decreto de 10 de mayo de 1982, y delegado del Gobierno, según el artículo 72 de la Constitución de 1958. Además, hay que tener presente que los cuatro escalones del sector público en Francia son el Estado, la Región (26), los Departamentos (100) y las comunas (36492).

- La transferencia de poder debe ser acompañada de transferencia de medios suficientes.
- La desconcentración de la preparación y del control de las decisiones debe evitar la remisión de los expedientes.

El primer intento para desconcentrar en Francia se dio con la ley del 28 pluvioso del año VIII, es decir, en febrero de 1800, donde se confería a los prefectos una competencia general en sus departamentos, aunque los ministros concentraban en realidad, la mayor parte de los poderes de decisión. Durante el Segundo Imperio, tanto en 1852²⁶ como en 1861 se reafirma la preeminencia de los prefectos en los servicios públicos de sus circunscripciones y se les confiere el poder de nombrar a numerosos funcionarios. Sin embargo, la propensión a la concentración de poderes se continuó manifestando en los mismos decretos de 1926 y 1964 donde se hace evidente la dificultad para instaurar una desconcentración real “*centralizada*” en las manos del prefecto. En los decretos de 1970 se delega el poder de los ministros relativo a la realización de inversiones públicas en los prefectos y en los tesoreros pagadores generales.

Más tarde, a raíz de los decretos de 1982 se redefinen las atribuciones de los prefectos y se subraya “*una gran desconcentración constituye el complemento indispensable de la política de descentralización*”²⁷ y se crea un “*Comité interministeriel de l’administration territoriale*” (CIATER) encargado de deliberar sobre la organización de la administración en sus diferentes niveles y de proponer todas las medidas de desconcentración de los poderes retenidos por los ministros. Por su parte, el decreto del 15 de enero de 1993 creó un Comité para la reorganización y la desconcentración de las administraciones, encargado de coordinar los proyectos de desconcentración elaborados por los

²⁶ Napoleón III, en la exposición de motivos de la ley de esa fecha, asevera “*On peut gouverner de loin mais on n’administre bien que de près*” es decir, se puede gobernar de lejos pero sólo se administra bien de cerca.

²⁷ *Circulaire du 12 juillet*, tomado de la cita de Dupuis, *op. cit.*, p. 187.

ministros. Ambos comités fueron sustituidos por el Comisariado de la Reforma del Estado creado en 1995 y éste a su vez fue reemplazado por la *Delegación Interministerial de la Reforma del Estado* en 1998.

Finalmente, cabe destacar que la circular del primer ministro Rocard del 23 de febrero de 1989, relativa a la renovación del servicio público, hizo de la desconcentración, uno de los ejes centrales de la modernización de la Administración, y enseguida, la Ley del 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República, invirtió la regla general de repartición de competencias entre las administraciones centrales y los servicios desconcentrados, estableciendo en su artículo segundo “*serán confiadas a las administraciones centrales exclusivamente las funciones que tengan un carácter nacional o cuya ejecución, por virtud de la ley, no puede ser delegada a un nivel territorial*”²⁸. De igual forma, la Carta de la Desconcentración prevista en la misma ley señala “*la desconcentración es la regla general de reparto de las atribuciones y de los medios entre los diferentes niveles de las administraciones civiles del Estado*”²⁹.

Ni duda cabe que el Derecho y la Administración Pública francesa han sido factores muy importantes en la creación de los órganos desconcentrados en nuestro país, y en los esfuerzos por adecuar la administración, a las circunstancias de las épocas sucesivas. No es casualidad que poco después del decreto de 1970 arriba citado, se haya impulsado la creación de los órganos desconcentrados en México, y que enseguida de la ley de 1982, el gobierno mexicano haya emprendido un esfuerzo de modernización de la Administración Pública. De hecho, el asunto de la Reforma del Estado tiene también a nuestro juicio, su

²⁸ “*Sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l’exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial*”.

²⁹ “*Art. 1.- La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l’Etat*”.

inspiración en lo que en Francia se emprendió en la última década del siglo pasado³⁰.

Es preciso subrayar también, lo paradójico que resulta el encontrar a un Estado Federal recurrir a las herramientas y técnicas para acercar el poder a los gobernados, ideadas por un Estado Centralista. Más allá de lo anterior, puede apreciarse, en la actualidad, una clara tendencia hacia la centralización en diversas materias.

3.- La influencia jurídico-política de los Estados Unidos de América: La administración por agencias independientes

3.1.- Panorama General de las Agencias en los Estados Unidos

El modelo de Administración Pública a través de “*Agencias*”, es sustancialmente fruto de una exigencia práctica derivada de la necesidad de “*atender a una serie de necesidades –muchas de ellas, además técnicamente complejas- a las que el Congreso no alcanzaba. Surgen así las agencias como poder administrativo, técnico, apolítico, diferente del poder ejecutivo atribuido por la Constitución al Presidente.*”³¹

Las Agencias fueron creadas desde el nacimiento mismo del Estado norteamericano, pues de acuerdo al Procurador General de ése país, al menos once de las 51 agencias que se estudian en el reporte elaborado sobre la materia para el presidente³², tuvieron su creación en leyes aprobadas antes de la Guerra Civil iniciada en 1861.

³⁰ Vid Fauroux, Roger, *Notre État, Le Livre Vérité de la Fonction Publique*, Paris, Éditions Robert Laffont, S.A., 2000.

³¹ Avezuela, Jesús, *Agencias, El Ejemplo Norteamericano*, Madrid, Fundación Ciudadanía y Valores, 2008, p. 7.

³² *Final Report of Attorney General’s Committee on Administrative Procedure*. United States Govt. Off., 1941, p. 8, consultable en archive.law.fsu.edu/library/admin/1941report.html

Sin embargo, también desde esos primeros momentos, el Ejecutivo luchó por tener una posición de preeminencia respecto de los otros poderes, y en específico, sobre las agencias independientes, apoyado en el principio constitucional de la división de poderes y en la perspectiva más pragmática, de la necesaria coordinación de las políticas públicas y de la supervisión sobre el desempeño de las oficinas administrativas gubernamentales. Al final del siglo XIX, las agencias tuvieron el respaldo ideológico de diversos pensadores, entre otros, de Frederick Taylor, considerado el padre de la Administración Moderna³³, y del propio Woodrow Wilson³⁴, quien sostenía que, en el Estado pluralista de partidos, éste “*cuarto poder*” o “*poder administrativo*” debía ser neutral, apolítico, y ejercido por expertos, para servir de contrapeso necesario al poder ejecutivo, donde predominaba una “*nefasta incursión de los partidos políticos*”.

De acuerdo con el mencionado reporte del Procurador, una “*Agencia*” puede considerarse “*Administrativa*” si tiene el poder para determinar derechos y obligaciones a los particulares (funciones cuasi-legislativas o *rulemaking* y cuasi-judiciales o *adjudication*), y por ende, se dejó fuera de ése estudio a las que no reunían tal requisito³⁵. En él se hace saber la existencia en el Gobierno Federal norteamericano, de nueve Departamentos Ejecutivos y 18 agencias independientes que tenían poderes de esa naturaleza. Sin embargo, agregaba que, si se miraba

³³ Taylor, Frederick Winslow, *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper & Row, 1911, p. 8 « It is hoped, however, that it will be clear to other readers that the same principles can be applied with equal force to all social activities: to the management of our homes; the management of our farms; the management of the business of our tradesmen; large and small; of our churches, our philanthropic institutions, our universities, and our governmental departments”.

³⁴ Contrasta la pulcritud con la que este presidente norteamericano quiso conducir la política interior de su país, con su abierto intervencionismo en el resto de los países americanos para imponer “gobiernos amigos”. En nuestro caso, tras el fracaso rotundo de sus enviados para arreglar pacíficamente la pugna entre los revolucionarios, levanta el embargo de armas en favor de Carranza y ordena la invasión de Veracruz en 1914, con lo cual, se precipita la caída del gobierno de *facto* de Victoriano Huerta,

³⁵ *Op. cit.*, p. 7 “*The Committee has regarded as distinguishing feature of an ‘administrative’ agency the power to determine, either by rule or by decision, private rights and obligations*”.

detenidamente al interior de éstas unidades -Departamentos y Agencias Independientes- se encontrarían otros “*bureaus*”, “*offices*” y “*services*” organizados con suficiente libertad y capacidad para ejercer poderes con el carácter mencionado (*adjudicatory or rule-making activities*) por lo que esa cifra, se elevaba de 27 a 51, de los cuales 22 estaban fuera de los departamentos “regulares” y 29 dentro. No está por demás reiterar que, en los Estados Unidos, existen agencias administrativas subordinadas al Ejecutivo y agencias administrativas independientes, siendo estas últimas, creadas invariablemente por el Congreso.

Por mucho tiempo fue discutida la adecuación de las Agencias Administrativas Independientes a los lineamientos constitucionales, pero más recientemente, se ha debilitado la confianza en este modelo de organización pública, debido a diversos errores en la regulación y en la supervisión de sectores productivos muy importantes, que generaron una gran incertidumbre en los mercados, como fue el caso Enron.

No obstante lo anterior, es de hacerse notar que las Agencias Administrativas Independientes han servido de base a las políticas de intervención económica y mediante su acción reguladora y supervisora, han sido muy útiles para resguardar los mecanismos de mercado y de competencia mediante la ICC o *Interstate Commerce Commission* (1887) y la FTC o *Federal Trade Commission* (1934); al sector bancario a través del BGFERS o *Board of Governors of the Federal Reserve System* (1913), la FDIC o *Federal Deposit Insurance Corporation* y la OCC u *Office of the Comptroller of the Currency* (1863); al bursátil con la SEC o *Securities and Exchange Commission* (1934); al sector de comunicaciones con la FCC o *Federal Communications Commission* (1934); al de energía por medio de la FEERC o *Federal Energy Regulatory Commission* y la NRC o *Nuclear Regulatory Commission* (1946), así como al medio ambiente con la EPA o *Environmental Protection Agency* (1948), por mencionar las más destacadas.

En este mismo orden de ideas, si bien es cierto que con el correcto desempeño de sus funciones de regulación, supervisión y resolución de conflictos, la mayoría de las agencias independientes acreditaron su idoneidad, también lo es que este poder independiente al Ejecutivo, fue objeto de duras críticas, pues se afirmaba que su existencia amenazaba el orden constitucional debido a tres de sus características fundamentales: la escasa responsabilidad política por sus decisiones, su atomización en múltiples centros de decisión y su atribución para operar al margen de la orientación política del gobierno³⁶.

Esta polémica inicialmente se resolvió a raíz de la destitución del director de la *Federal Trade Commission*, William F. Humphrey, motivada por su reiterada actitud de rebeldía frente a la política presidencial. Esto dio lugar a que después de su fallecimiento, el albacea iniciara un juicio contra la administración federal, demandando los salarios caídos, fundado en que su destitución se había dado por causas no previstas en la ley. La Suprema Corte, en la célebre sentencia *Humphrey's Executor v. United States* de 1935, al resolver de manera unánime dar la razón al actor, también se pronunció en favor de la constitucionalidad del sistema de administración por agencias independientes.

El argumento fundamental de esta sentencia, apoyado en la acumulación de facultades³⁷, se fue debilitando con el tiempo, y en 1986, al resolverse el caso *Synar v. United States*, se dio paso a un nuevo criterio, fundado en el principio constitucional de “*checks and balances*” o equilibrio de poderes (que no explica tanto la operación del poder en función de una división de compartimientos estancos entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, sino como una concurrencia armónica de las funciones del poder

³⁶ Fernández Rojas, Gabriel, *La Administración por Agencias Independientes en los Estados Unidos de América*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2003, p. 184.

³⁷ *Vid Infra* en el Capítulo 3, apartado 2, la comparación entre los criterios de la Suprema Corte de los Estados Unidos, en esta materia, con los de nuestra Suprema Corte de Justicia.

público para lograr los fines del Estado). En ella se resolvió que, declarar la inconstitucionalidad del sistema de administración por agencias independientes podría deteriorar el delicado equilibrio de poderes y provocar una concentración inconstitucional de facultades en el Ejecutivo.

Desde una perspectiva más pragmática, hay quienes han expresado críticas demoledoras a las Agencias Independientes, advirtiendo su captura y la del respectivo Comité del Congreso que las supervisa, como una patología dominante en el sistema norteamericano, que merma gravemente los principios democráticos.

En el devenir de los años, a pesar de tales críticas, el Congreso continuó creando numerosas agencias, sin embargo, es de llamar la atención, la supresión de dos que fueron importantísimas, y en su momento, hasta parecían intocables: la *Civil Aeronautics Board* cuyas funciones se transfirieron en 1985 al *Department of Transportation*, y la pionera de las Agencias Federales, la *Interstate Commerce Commission* que se asimiló al *Surface Transportation Board* en 1995 y que a su vez, también pasó a formar parte del Departamento mencionado.

3.2.- Características específicas de las Agencias Independientes

Además de las notas generales indicadas en el apartado anterior, y dado que en los artículos II.1.1, II.2.2 y II.3 de la Constitución de los Estados Unidos sólo se hace una escasa referencia al régimen jurídico de la administración, y propiamente, las relaciones del presidente con las agencias carecen de una base constitucional, nos parece conveniente presentar un panorama general acerca de cómo son integrados los cuerpos directivos de las agencias independientes y la forma en cómo operan las agencias.

Al respecto, debe decirse que si bien al presidente le toca proponer a los miembros de los órganos colegiados, que genéricamente reciben el nombre de “*commissioners*”, éstos son electos por el Senado³⁸ mediante votación calificada, por lo cual, no pueden ser removidos por el presidente³⁹, sino cuando operan las causales previstas en ley; la duración del mandato de los comisionados está preestablecido y su renovación se hace de manera escalonada, para abonar tanto en favor de la estabilidad de la agencia, como para la pluralidad política en su conformación. Adicionalmente, existe un régimen de incompatibilidades mediante el cual se trazan los perfiles de los comisionados.

Hay que poner de relieve que las agencias independientes gozan de una amplia libertad con respecto a las políticas dictadas por el Ejecutivo, específicamente de las *Executive Orders*⁴⁰, aunque éste tenga injerencia en su operación a través de la *Office of Management and Budget* (OMB), la *General Services Administration* (GSA) y la *Office of Personnel Management* (OMP) en asuntos tan importantes como el diseño, asignación y presentación del presupuesto correspondiente y su ejercicio, el uso de los bienes públicos y el desarrollo de sus políticas laborales y recursos humanos.

Por otra parte, durante mucho tiempo, las agencias independientes gozaron de la capacidad jurídica para comparecer directamente ante los tribunales. Sin embargo, esto ha cambiado radicalmente⁴¹ y ahora lo hacen a través del *Attorney General*, con la excepción hecha de la *Federal Communications Commission*, la *Security and Exchange Commission*, la *Nuclear Regulatory Commission* y la *Federal Energy Regulatory*

³⁸ Es importante hacer notar que, a partir de la sentencia *Buckley v. Valeo* de 1976, al Senado tampoco le es posible designar *commissioners* sin la participación del presidente.

³⁹ El criterio sostenido en el caso *Humphrey* se ha mantenido vigente en diversas sentencias, como son los casos de *Wiener v. United States* de 1958, *FEC v. NRA Political Victory Fund* de 1993 y *Swan v. Clinton* de 1996.

⁴⁰ Fernández Rojas, Gabriel, *op. cit.*, p. 199.

⁴¹ *Idem*, p. 200.

Commission que pueden asumir su representación judicial ante determinadas instancias, cuando se reúnen determinados supuestos materiales y procesales. Estas agencias, a las que se suma la *Commodities Trading Futures Commission* (CTFC), tienen también la potestad de presentar ante el Congreso sus proyectos de presupuesto, sin que éstos puedan ser examinados ni modificados por el Ejecutivo.

Las agencias independientes, por otro lado, están facultadas para elaborar proyectos de ley que deben ser sometidos al conocimiento del Ejecutivo, quien tiene la atribución de modificarlos antes de ser presentados al Congreso, para ser armonizados con las políticas gubernamentales. Son excepciones de lo anterior, las disposiciones derivadas del *United States Code* que otorgan a algunas agencias como la *Security and Exchange Commission*, el *Board of Governors of the Federal Reserve System* y la *Federal Deposit Insurance Corporation*, la capacidad para presentar proyectos de ley directamente ante el Congreso, sin que sea requisito hacerlos saber previamente al Ejecutivo ni obtener su anuencia.

En éste contexto, podemos afirmar que, el modo de administración mediante “*Agencias*” en los Estados Unidos produjo sus efectos de manera muy tardía en México, pues éstas aparecieron en aquél país casi dos siglos antes de que lo hicieran en el nuestro. De hecho, del conocimiento de las notas antes apuntadas se deriva, inevitablemente, una percepción intuitiva de paralelismos, pues las similitudes de nombres y funciones entre las denominadas “*agencias ejecutivas*” y algunas de las “*agencias independientes*” con nuestros órganos desconcentrados y con algunos organismos descentralizados, son enormes.

Sólo para ejemplificar, compárense las funciones de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria con las de la *Office of Management and Budget* (agencia ejecutiva); entre otras, tienen en común el análisis y

aprobación del denominado “*regulatory impact analysis*”⁴² sobre la relación costo-beneficio en la aplicación de las normas proyectadas por las dependencias y agencias, respectivamente. Los parecidos son tantos, que ni siquiera la barrera del idioma puede ocultar la imitación que, de la norma extranjera se hizo. Lo mismo puede decirse respecto de la *Federal Trade Commission* con la Comisión Federal de Competencia Económica; de la *Federal Communications Commission* con la Comisión Federal de Telecomunicaciones; de la *Federal Energy Regulatory Commission* con la Comisión Reguladora de Energía; de las que ejercen el *Board of Governors of the Federal Reserve System* (BGFRS), la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) y la *Office of the Comptroller of the Currency* (OCC) con las de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y finalmente, del *Internal Revenue Service* con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), por mencionar las más destacadas.

Desde esta perspectiva, finalmente, debe tenerse en consideración que la fundamentación donde se sustenta la existencia de las agencias independientes en el derecho norteamericano, es totalmente distinta a la de nuestro país, tanto para los órganos desconcentrados como para los organismos descentralizados. Esto explica parcialmente, dicho sea de paso, la transformación de algunos de ellos en organismos constitucionales autónomos.

4.- La influencia de los Organismos Internacionales: el caso de la OCDE

La literatura producida por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico en éste tema, bajo los rubros de Desregulación, Eficiencia Administrativa, Políticas Regulatorias y Gobernabilidad, etc., es

⁴² Véase en el capítulo II el apartado 3.2.1.1 y el artículo 69 E de la la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

muy basta. Sin embargo, para hacer patente la gran influencia que este organismo ha tenido en el diseño y creación del modelo de administración pública que tenemos en México, nos valdremos de un estudio⁴³ publicado en 2014 por este mismo organismo, bajo el título “*Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*”.

En ese documento se asienta como propósito de la recomendación general, formulada por el Consejo de Gobernabilidad y Políticas Regulatorias, emitida en 2012, llevar a efecto “*una política coherente e integral en materia de agencias reguladoras, como elemento crucial para asegurar la confianza de los ciudadanos y los negocios en las decisiones y en el entramado regulador*”⁴⁴, pues tales agencias toman sus decisiones sobre bases “*objetivas, imparciales, coherentes, sin conflicto de intereses, desviaciones o influencias Impropias*”.⁴⁵ Desde luego, esta aseveración lejos de ser un axioma, constituye un artículo de fe emitido por la OCDE asumido a pie juntillas por muchos gobiernos.

Dichas agencias reguladoras son definidas como unidades gubernamentales revestidas de poderes normativos a las que se les ha concedido un cierto nivel de independencia para tomar decisiones, y así asegurar que, en materias relacionadas con ciertos sectores claves de la economía (caracterizados por su infraestructura en red, o bien en los ámbitos de lo social, el medio ambiente y de los servicios financieros), tales decisiones estén abstraídas de la influencia de los intereses privados específicos y de las consideraciones políticas de corto plazo.

⁴³ Consultable en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 118 “sees a consistent, whole-of-government policy on regulatory agencies as a crucial element of ensuring citizens’ and businesses’ trust in regulatory decisions and the whole regulatory framework”.

⁴⁵ *Idem*, p. 119 “Develop a consistent policy covering the role and functions of regulatory agencies in order to provide greater confidence that regulatory decisions are made on an objective, impartial and consistent basis, without conflict of interest, bias or improper influence”.

Para la OCDE, los reguladores independientes representan la nota característica principal de la moderna gobernabilidad regulatoria pues, desde su perspectiva, se ha demostrado que un bien estructurado e implementado programa de política regulatoria, puede lograr una contribución significativa en el logro de un mejor desempeño económico y elevar el bienestar social; y agrega que, una efectiva política regulatoria impulsa el crecimiento económico, la creación de empleo, la innovación y la inversión, con lo cual se ofrecen a los consumidores más opciones y precios más bajos.

Cabe destacar que para la OCDE existen cuatro tipos básicos de agencias regulatorias⁴⁶:

- a) **Ministerial Department:** forman parte del gobierno central y no tienen estatus de cuerpo separado. Están dirigidos o reportan directamente al ministro. Pueden tener cierta independencia para tomar ciertas funciones regulatorias y una considerable autonomía administrativa respecto de los ministerios de los que forman parte;
- b) **Ministerial Agency:** son cuerpos ejecutivos que se encuentran al alcance de la mano del gobierno central y, que pueden tener o no, un presupuesto separado y una administración autónoma. Pueden contar con una gama de facultades, pero siempre están subordinados al ministro y a la intervención ministerial; estar sujetos a diversas normas destinadas únicamente a los cuerpos gubernamentales, pero puede no aplicárseles las relativas al servicio civil de carrera. Como se puede apreciar, independientemente del análisis que más adelante se hace, dentro de éste tipo pueden caber prácticamente todos los órganos desconcentrados que existen en nuestro país, así como algunos organismos descentralizados cuya creación podría decirse, fue sugerida por las ideas aquí referidas.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 120.

- c) **Independent Advisory Body:** son agencias que pueden ofrecer asesoría al gobierno, legisladores y firmas en regulaciones específicas y aspectos de la industria, pudiendo publicar sus recomendaciones. El ámbito en que estos consejos o recomendaciones pueden impactar las decisiones públicas también puede variar.
- d) **Independent Regulatory Authority:** son organismos públicos encargados de la regulación de algunos aspectos específicos de la industria. Se administran de manera independiente, pero su presupuesto puede estar dentro de un ministerio. Sin embargo, no hay espacio para intervención política o ministerial en sus actividades, o bien la intervención se limita a proveer recomendaciones de política general y no de casos específicos. Estos cuerpos pueden tener una variable gama de facultades.

En lo particular, en este documento se declara lisa y llanamente⁴⁷ *“The OECD was asked by the Ministry of Economy of the federal government of México to undertake a regulatory policy review in support of policies to promote economic growth and social inclusion in Mexico. Reflecting on the importance of getting regulation right, this report encourages the 2012-2018 Mexican administration to ‘think big’ about the relevance of regulatory policy and governance”*.

En ese sentido, dicho reporte evalúa el procedimiento mediante el cual la normatividad es diseñada, implementada, evaluada y revisada, así como también describe el avance en el uso de una gama de herramientas tales como la evaluación del impacto regulatorio y la medición de riesgos de la normatividad, y desde luego, también hace recomendaciones respecto a

⁴⁷ *Ibid.*, p. 5. En una traducción libre, ésta frase se leería así: “La Secretaría de Economía solicitó a la OCDE realizar una revisión de la política regulatoria en apoyo a las políticas que promueven el crecimiento económico y la inclusión social en México. Para meditar en la importancia de tener una normatividad correcta, este reporte alienta a la administración mexicana 2012-2018 a ‘pensar en grande’ sobre la relevancia de la política regulatoria y la gobernabilidad”.

la necesidad de reforzar la responsabilidad y supervisión de las agencias en orden a contar con un ambiente regulatorio más robusto.

5.- Antecedentes sociales, políticos y jurídicos que impulsaron la creación de los Órganos Desconcentrados

5. 1.- Antecedentes

Se ha dicho con razón, que la desconcentración se justifica porque la acción de la Administración Pública se hace cada día más compleja y al multiplicarse órganos y facultades, las relaciones se complican y van originando problemas insospechados. De esta manera, dice Andrés Serra Rojas⁴⁸, “*habilitando*⁴⁹ la acción de éstos órganos del poder central, además de descongestionarlo, permite seguir más de cerca su actuación con determinadas ventajas de rapidez, economía, responsabilidad, que siempre encuentran obstáculo en una férrea jerarquía administrativa”.

En la cita que este mismo autor hace de Lucefride y Coletti, se entiende claramente el origen y sentido de la desconcentración, pues “*permite que quien tenga que decidir tenga un más profundo y directo conocimiento de los problemas que se tratan de resolver y de las necesidades que la acción administrativa debe satisfacer*”.

Ahora bien, la desconcentración administrativa ensayada a principios de los años setenta, aparece como una de las variadas respuestas que el gobierno intentó para dar flexibilidad a la rígida y creciente estructura administrativa, mejorar su capacidad para actuar con agilidad y

⁴⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, Vigésima Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 550.

⁴⁹ No deja de llamar la atención que en este comentario de Serra Rojas utilice la palabra “habilitar”, traducción literal de “aménagement”, misma palabra utilizada por los tratadistas franceses para definir a la desconcentración. De hecho, su pronóstico acerca de la conversión de la desconcentración en descentralización fue formulada muchos años antes en Francia. *Vid* Berthélemy, H., *op. cit.*, p. 101 « *En ce sens, on peut dire encore que la déconcentration est un pas fait vers la décentralisation* ».

enfrentar un escepticismo social exacerbado por una grave crisis económica, cuyos rasgos más evidentes eran la inflación y la carestía. Desde luego, los cambios que se fueron dando en la tecnología y la demografía fueron decisivos, sin embargo, la percepción popular era que la burocratización extrema y el intenso centralismo, eran incapaces de cumplir con sus funciones y de resolver oportunamente cualquier petición o dar curso satisfactorio a trámite alguno.

5.2.- Aparición de los primeros órganos desconcentrados

Quizá por razones pragmáticas, los primeros órganos desconcentrados que existieron en México, fueron las Oficinas Federales de Hacienda, cuyas facultades se limitaban inicialmente a la recepción del pago de impuestos federales. De hecho, en el artículo 81 del Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822 ya se prevé su existencia⁵⁰, y en la fracción IV del artículo 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, figura entre las facultades del presidente la del nombramiento de “los jefes de las oficinas generales de Hacienda”.⁵¹

Posteriormente, fueron apareciendo múltiples entes con diversas formas y denominaciones sin que se determinara adecuadamente el régimen al que correspondían. Así, dice Jorge Olivera Toro, la desconcentración ha revestido en nuestro sistema administrativo diversas formas: “Juntas como las Federales de Mejoras Materiales, las de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Institutos: como el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Nacional del Café. Consejos: como el Consejo de Salubridad General, el Consejo Técnico del Hospital General, el Consejo de Bellas Artes, el de

⁵⁰ Artículo 81.- *Los intendentes en las provincias son exclusivamente los jefes de la Hacienda Pública, que dirigirán conforme a las ordenanzas y reglamentos vigentes, y se entenderán directa e indirectamente con el ministro de Hacienda.*

⁵¹ López Sosa, Eduardo, *op. cit.*, p. 110.

Recursos Naturales no Renovables. Comités: como el Comité Regulador del Mercado de Trigo, el Comité Nacional de Precios y Distribución de Carne, el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, el de Lucha contra la Tuberculosis. Patronatos: como el de Investigación, Fomento y Defensa Agrícola. Uniones: como la de Permisarios de Transportes de Pasajeros en Camiones y Autobuses en el Distrito Federal. Comisiones: como la Consultiva de Tarifas, de los Libros de Texto, etc. Direcciones: como la de Ferrocarriles en Operación, General de Precios, etc.”⁵²

En el mismo sentido, Alfonso Nava Negrete asevera “antes de que se pusieran de moda los organismos desconcentrados durante el gobierno del presidente Echeverría (1971-1976), ya los había en la administración federal de los dos tipos. Al primero pertenecían organismos públicos, creados por ley o decreto del Ejecutivo federal, que extendían sus servicios a cualquier parte del territorio nacional, con personalidad jurídica para actuar, pero sin autonomía económica, dependientes de una secretaría. Lo eran y lo son: el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, ambos dependientes de la Secretaría de Educación Pública.”⁵³ Nótese la imprecisión gramatical y jurídica incurrida por este autor, originada en la falta de rigor jurídico de las leyes y decretos a los cuales se refiere.

Diversos autores coinciden en mencionar, como uno de los primeros órganos desconcentrados en nuestro país, aunque nunca recibió tal denominación, a la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (CONACAL) nacida por Acuerdo del titular de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial el 22 de noviembre de 1971.

⁵² Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª. Ed., México, Editorial Porrúa, 1972, p. 297.

⁵³ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3º Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 279.

La base primera de tal Acuerdo establecía el funcionamiento de CONACAL bajo la dependencia directa del Secretario del Ramo. Llama la atención la desconcertante opinión vertida por Serra Rojas al respecto, cuando manifiesta “*la misma base primera de este acuerdo lo aleja de la desconcentración*”⁵⁴, siendo precisamente uno de los rasgos más característicos de estos órganos, tanto en la ley como en la doctrina, el hallarse jerárquicamente subordinados al titular de la Secretaría correspondiente. Además de lo anterior, la caracterización que dicho autor realiza de la CONACAL a veces como institución, algunas como organismo y otras como órgano desconcentrado, revelan a nuestro juicio, las inconsistencias y deficiencias de la doctrina mexicana respecto de la definición de la naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados.

De acuerdo con la base segunda del Acuerdo mencionado, el objeto de CONACAL era el “de coordinar y promover en toda la República, la cooperación de los sectores público y privado, para la construcción y conservación de Caminos Alimentadores y Aeropistas”. Estaba integrada por 16 representantes oficiales de los cuales siete eran servidores de la Secretaría de Obras Públicas y un representante por cada una de las secretarías del Patrimonio Nacional, de Salubridad y Asistencia, de Recursos Hidráulicos, de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería; de igual forma, un representante del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, y con los representantes a invitación, designados por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, la Confederación Nacional Campesina y la Asociación Mexicana de Caminos⁵⁵.

⁵⁴ Serra Rojas, *op. cit.*, p. 553.

⁵⁵ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 286.

La base Novena establecía que los contratos para la ejecución de obras “que se celebren por conducto de CONACAL, se sujetarán, en lo conducente a los trámites establecidos en la Secretaría de Obras Públicas y, la planeación y su revisión de los trabajos, así como la revisión de las estimaciones se llevarán a cabo por conducto de los órganos que existen en esta propia dependencia”.

El 25 de enero de 1972 se crearon otros dos desconcentrados de la Secretaría de Obras Públicas, la Comisión del Desarrollo Urbano del País (CODURPA) y la Comisión de Planeación de la Infraestructura para el Transporte (COPLINTRA).

Al siguiente año, el 25 de marzo de 1973 nació la Comisión Nacional de Obras en Parques y Jardines (CONOPAN) y el 20 de junio de ese mismo año se crean la Comisión de Administración Fiscal Regional, la Dirección de Administración Fiscal Regional y las Administraciones Fiscales Regionales

De acuerdo con Rafael Martínez Morales, la primera ocasión en que se usó el vocablo *desconcentrado* para denominar a un órgano público fue en 1975, “cuando se reestructuró la Procuraduría de la Defensa del Trabajo; es decir, conforme a este dato, no fue la Ley Orgánica de la Administración Pública, de 1976, la que lo introdujo en nuestros textos legales, según se ha afirmado por algunos comentaristas de la ley.”⁵⁶

Por otro lado, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 27 de diciembre de 1979 se dividió al Distrito Federal en 16 Delegaciones, encomendándose cada una de ellas a funcionarios designados por el propio Jefe del Departamento y dotados de facultades desconcentradas⁵⁷.

⁵⁶ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, 1er. Curso, Quinta edición, México, Oxford, 2007, p. 134.

⁵⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40° edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 196.

De igual manera, es de destacarse el acuerdo del 4 de diciembre de 1980 por el que se desconcentra en las unidades administrativas de los Centros SAHOP diversas funciones para ser ejercidas dentro de una esfera geográfica determinada, en contraste con las conferidas a los órganos primeramente mencionados, a los cuales se les dotó con facultades constreñidas a una sola materia, pero para ser ejercidas a nivel nacional.

Es conveniente hacer notar que al fenómeno de creación de los órganos desconcentrados conocidos como “delegaciones” de las secretarías en todas las entidades del país, ha sido denominado erróneamente como “descentralización”.

6.- La Doctrina Jurídica mexicana sobre los órganos desconcentrados

Se puede aseverar que la doctrina sobre este tema en nuestro país es muy consistente entre los diversos autores, y a lo sumo, las diferencias estriban en los enfoques asumidos y en la profundidad en el tratamiento de los distintos elementos del tema. Destaca entre los tratadistas Jorge Fernández Ruíz, para quien “la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado”.⁵⁸ Para éste autor, hay tres clases de desconcentración: Por materia, región y servicio.

⁵⁸ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 3ª. Ed., México, Editorial Porrúa, 2009, pp. 434 y 435.

Al hacer patente que la disparidad en las categorías de las normas (leyes, decretos, reglamentos interiores y acuerdos) que dan origen a los órganos desconcentrados en nuestro país, es efecto de la inexistencia de una disposición jurídica donde se especifique el instrumento apto para su creación, este distinguido jurista contribuye a solventar un disenso doctrinario suscitado anteriormente en torno a esta materia. Al efecto, hace el contraste de la postura sostenida por Martínez Morales, en el sentido de que tales órganos pueden crearse con apoyo en los artículos 73 fracción XXX y 89 fracción I constitucionales, mediante una ley del Congreso o de un decreto presidencial, con la opinión de Acosta Romero, quien afirma no existir sustento constitucional alguno para su creación, ni por el Congreso ni por el Presidente.

Fernández Ruíz reflexiona que, si bien es cierto, el artículo 90 constitucional no hace referencia expresa a los órganos desconcentrados, *“si previene la expedición por parte del Congreso, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal –que será centralizada y paraestatal-, y anuncia que dicho ordenamiento legal distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías” [...] “lo que acredita la facultad del Congreso para crear órganos desconcentrados a condición de que formen parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado” [...] “como prevé el citado artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”*.⁵⁹

Por cuanto toca a la creación de estos órganos por parte del Ejecutivo Federal, Fernández Ruíz observa que ello contraría la disposición constitucional contenida en el artículo 126, donde se prohíbe hacer pago alguno con cargo al erario federal que no esté comprendido en el

⁵⁹ *Idem*, p. 437.

presupuesto o contemplado en ley posterior, y por consiguiente, sólo mediante ley pueden crearse los órganos desconcentrados.

Ahora bien, este tratadista señala como características de tales órganos, las siguientes⁶⁰:

- Se insertan en la administración pública centralizada.
- Forman parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado, de la cual dependen jerárquicamente.
- Carecen de personalidad jurídica propia.
- Tienen asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados.
- Cuentan con partidas presupuestales específicas.
- Tienen facultad decisoria en determinada materia o territorio, o en la prestación de un servicio público específico.
- Son creados mediante una ley del Congreso o por un acto del Poder Ejecutivo.

Por su parte, Olivera Toro explica que el obligado reparto de las funciones modernas de la administración o el desempeño de las actividades de prestación de bienes y servicios se realiza, entre otras formas, por la desconcentración, donde la distribución de las competencias se hace *“dentro de la misma persona jurídica estatal dándole ciertas facultades para la actuación y decisión a sus órganos”*, en cambio, asevera *“la distribución de las competencias en la descentralización supone personas jurídicas diversas”*⁶¹. En la desconcentración, el Estado *“atribuye un limitado poder de actuación y decisión a órganos que administra más o menos directamente, o sea que corresponden a su propia estructura estatal, que no están alejados del poder central”*. Esta desconcentración a la que Berthélemy llama también descentralización burocrática *“más que nada es una técnica*

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 437 y 438.

⁶¹ Olivera Toro, Jorge, *op. cit.*, p. 294.

de poder". Desconcentrar en sentido jurídico, dice este autor, es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pero sin ser trasladados a otras personas".⁶²

Para hacer la distinción entre descentralización y desconcentración, nos asegura este autor, debe hablarse de la autonomía orgánica y de la autonomía técnica, y siguiendo a André Buttgenbach, sostiene: "*existe autonomía orgánica cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos; en cambio hay autonomía técnica cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diversas de las aplicadas al sistema central, semejantes a las utilizadas por el sistema empresarial privado*" [...] "*En la desconcentración sólo existe autonomía técnica pero no autonomía orgánica; y doctrinalmente, en la descentralización existen las autonomías orgánica y técnica*".⁶³

Ahora bien, este jurista advirtió desde el último tercio del siglo pasado, la creación en México de entidades "*con imprecisión legislativa que suscita intranquilidad doctrinaria, por falta de sistema, lo que les da una confusa naturaleza jurídica, ya que no se precisa si pertenecen a la organización central, si son organismos desconcentrados o bien descentralizados y hasta existen instituciones públicas de hecho*".⁶⁴

Finalmente, Olivera Toro da noticia de la existencia de organismos en Estados Unidos de América, dedicados a la atención de las necesidades públicas con la movilidad propia de una empresa particular, pero bajo la égida del Estado, denominadas comisiones reguladoras y corporaciones gubernamentales, y de acuerdo con James M. Landis "*un examen de los órganos administrativos existentes revela que ellos se crearon cuando el*

⁶² *Idem*, p. 296.

⁶³ *Ibid.*, p. 298.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 296.

*poder político de las instituciones democráticas, necesitó ejercer cierto control sobre las variadas fases de la vida económica. Los numerosos ejemplos característicos en la materia, demuestran esta tesis administrativa fundamental; especialmente, la existencia de una creciente necesidad de invertir en una autoridad pública la supervisión sobre la integridad económica de industrias y de su normal desenvolvimiento. Es significativo distinguir esta tendencia en el desarrollo del proceso administrativo”.*⁶⁵

Por su parte, para Nava Negrete la desconcentración “es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país”⁶⁶

Respecto de los órganos con facultades para ejercer su acción en todo el territorio, apunta “Este tipo de organismos siempre ha planteado dudas sobre su auténtica y precisa naturaleza jurídica. Actúan con gran independencia, dictan por sí resoluciones que afectan los intereses legales de los particulares, manejan en algunos casos importantes recursos públicos, su comportamiento en general es de organismos autónomos, sin serlo. Por interpretación de las leyes o decretos que los crearon, por esa imagen de autonomía, se llega a concluir por parte de algunos abogados y jueces que se trata de verdaderos organismos descentralizados. Poco ayudan las leyes reguladoras de estos últimos.”

En cuanto a los órganos desconcentrados que ejercen su acción en una parte o zona del territorio comenta que son “más conocidos y menos problemáticos” y que “Desde su segundo informe, el presidente Echeverría los identificó. Son organismos que prestan servicios básicos que se necesitan en distintos lugares del territorio, servicios que salen del centro, el Distrito Federal, donde tienen su sede los organismos titulares. Había que

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 299.

⁶⁶ Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 278.

llegar hasta los ciudadanos que vivían lejos del centro ciertos servicios fundamentales para ahorrarles su traslado físico a la capital.

“Para obtener permisos, licencias, autorizaciones, concesiones, pasaportes, certificados, comprobantes, registros, inspecciones, etc., existen en diversas partes del territorio de cada estado delegaciones de las secretarías. En la medida en que se les otorgue mayor poder de decisión, cuenten y dispongan de los medios materiales o económicos que necesiten, será una desconcentración auténtica. No lo será si sólo se abren ventanillas de trámite y la decisión se reserva a los órganos centrales”⁶⁷.

Para Sergio Valls y Carlos Matute el término desconcentración *“implica descongestionar el trabajo de los órganos superiores, o centrales, pasando parte de su competencia de manera definitiva a otros inferiores. No hay creación de otro ente jurídico, como sucede en la descentralización, sino que simplemente se crea un órgano, dotándolo de cierta autonomía de gestión, de autonomía técnica y, en ocasiones, también presupuestal”⁶⁸.* Para estos autores los elementos de la desconcentración administrativa son:

- *“Atribución de una competencia de manera exclusiva y permanente a órganos jerárquicamente subordinados. La permanencia es el rasgo que la distingue de la delegación de facultades.*
- *Esta atribución se hace a un órgano que está encuadrado dentro de la jerarquía del órgano que otorga dicha competencia. Esto es cierto en principio, aunque, en los últimos años, se han creado Comisiones Nacionales como entes supervisoras de empresas concesionarias de servicios públicos, que poseen mayores facultades a las que corresponden a la dependencia a la que pertenecen. En igual*

⁶⁷ *Idem*, p. 281.

⁶⁸ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 519.

circunstancia se encuentra el Servicio de Administración Tributaria, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- *Por regla general, la competencia transferida es en un territorio dentro del cual se ejerce, pero también ha proliferado la desconcentración por funciones”.*

Sin embargo, en páginas más adelante de la obra en cita, estos autores apuntan como los cinco elementos constitutivos de la desconcentración, los siguientes:

- *“Atribución de poderes propios de decisión. Necesariamente debe tratarse de la asignación al desconcentrado, de funciones decisorias propias del que desconcentra.*
- *Carácter relativo o parcial de las potestades atribuidas. Se trata de que se desconcentren una o más funciones concretas que no alteren de manera esencial el campo de acciones del subordinado pues si dominaran por su número o importancia la competencia del inferior nos acercaríamos, peligrosamente, a la descentralización alejándonos del orden interno de la relación jerárquica.*
- *Origen externo de la atribución. Las atribuciones que se asignan al inferior provienen de una norma legal o reglamentaria, con lo que se sitúa el poder de decisión, respecto del contenido de las facultades del desconcentrado, fuera del alcance de la voluntad del superior y, por tanto, el superior no asigna las atribuciones, sino el legislador o quien tiene la facultad de reglamentación.*
- *Carácter puramente funcional. Esto significa que las atribuciones que se desconcentran simple y llanamente, no pueden ir acompañadas de un desplazamiento de estructura porque, otra vez nos acercaríamos a la descentralización.*
- *Naturaleza administrativa de la función desconcentrada. Es indudable que la función que se desconcentra no puede ser de otra naturaleza que no sea administrativa, pues si se tratara de un poder propio de decisión*

*en materia jurisdiccional, la figura quedaría excluida de las relaciones jerárquicas que son eminentemente administrativas*⁶⁹.

En opinión de estos tratadistas, la forma jurídica idónea para la creación de los desconcentrados es, con apoyo en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la fracción VIII del artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el reglamento interno de las dependencias o el estatuto orgánico de los organismos públicos descentralizados.

De acuerdo con su criterio, aun cuando la doctrina tradicional ha colocado a la desconcentración al lado de la centralización, en realidad, la desconcentración se halla tanto en la Administración Pública Centralizada como en la paraestatal, y más que *“una forma de organización administrativa”* es *“una técnica de redistribución o reajuste de competencias”*. Adicionalmente, reconocen dos modalidades de la desconcentración: la vertical y la horizontal o regional.

Finalmente, para ellos, la desconcentración tiene las siguientes ventajas:

- *“Descongestiona la función administrativa, dando mayor celeridad a la resolución de los asuntos de esta naturaleza.*
- *Acerca la Administración a los administrados, llevando la satisfacción de las necesidades colectivas al lugar donde las mismas se producen.*
- *Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados.*
- *Afirma la idea de responsabilidad y de iniciativa de los cuadros intermedios de los servidores públicos, dado que, al atribuírseles la resolución o la dirección de asuntos de cierta importancia, hace necesario que quien decida tenga un conocimiento más profundo, específico y*

⁶⁹ *Idem*, p. 523.

*directo de los problemas sometidos a su consideración y de las necesidades que debe satisfacer la Administración*⁷⁰.

Para Juan Ramírez Marín, la desconcentración administrativa es *“la transferencia a un órgano inferior de una competencia, o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación”* y agrega que en la desconcentración *“no se crean personas morales nuevas, sino que a un órgano existente se le asigna determinada competencia, sin que por eso se rompan los vínculos jerárquicos con el superior”*⁷¹.

De acuerdo a este autor, hay al menos dos tipos de desconcentración:

- *“Política, que es una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado; el caso típico es el Territorio Federal, y*
- *Administrativa, que se reduce a determinadas materias, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal”.*

En su opinión, *“la desconcentración se sitúa en el cuadro general de la centralización, no de la descentralización”*⁷², aseveración que nos parece incorrecta pues de conformidad con el acápite del artículo 17 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *“las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa...”*, con lo que se acredita la posibilidad legal para

⁷⁰ *Ibid.* p. 524.

⁷¹ Ramírez Marín, Juan., *Derecho Administrativo Mexicano, Primer Curso*, 1ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 277.

⁷² *Idem*, p. 278.

que la desconcentración también sea utilizada en la Administración Pública Paraestatal.

Según el parecer de este autor, los elementos característicos de la desconcentración administrativa son:

“a) es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa,

b) la relación jerárquica se atenúa para facilitar su labor, pero no se elimina; el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia,

c) no gozan de autonomía económica,

d) la autonomía técnica es la verdadera justificación,

e) la competencia se ejerce dentro de las facultades (centralizadas del Gobierno Federal”, y remata señalando que, en la forma más frecuente de nuestra administración, la desconcentración cuenta con:

”1. Patrimonio que se origina del Presupuesto de Egresos de la Federación,

2. régimen establecido por una ley, o un decreto del Ejecutivo,

3. sus relaciones con el poder central son directas, normalmente a través de la Secretaría de Estado del ramo,

4. el organismo desconcentrado dispone de una organización adecuada para el ejercicio de sus facultades, que expresamente le señala la ley”⁷³.

En concepto de Rafael Martínez Morales, la desconcentración “es una forma de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos” [...] “Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por tanto, no llegan a tener personalidad jurídica propia. Esta ausencia es la nota característica y diferenciadora de ellas, junto con su autonomía técnica”⁷⁴. Esta última equivale a “una autonomía

⁷³ *Ibid.*, p. 279

⁷⁴ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 1er. Curso, Quinta edición, México, Oxford University Press, 2007.

operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado” y agrega “la autonomía financiera no se da, ya que están incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen. Tampoco cuentan con ingresos y patrimonios propios...”

Sin embargo, cuando Martínez Morales al referirse a la desconcentración política, explica “...lo que se está transfiriendo no sólo es el ejercicio de la función administrativa, sino el total de atribuciones localizadas en otros niveles de organización del estado: las entidades federativas...” y redondea diciendo “Aceptando la desconcentración política, ésta la constituyen los municipios y los estados miembros de la federación”. En nuestra opinión, sus afirmaciones no coinciden un ápice ni con los elementos de su propia definición de desconcentración, ni mucho menos con las nociones básicas del federalismo, y más bien, abonan a la confusión que sobre el tema existe. Lo mismo puede comentarse respecto del intento desafortunado que hace por distinguir la desconcentración regional respecto de la horizontal, pues de su disertación resulta que, los desconcentrados de las secretarías en las entidades federativas equivalen a la desconcentración regional, en tanto que, los desconcentrados de la Secretaría de Hacienda en dichas entidades, equivalen a la desconcentración horizontal.

Según el parecer de Martínez Morales, las características de los entes desconcentrados son:

- 1. “Forman parte de la centralización administrativa.*
- 2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento, procuraduría).*
- 3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica.*
- 4. Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.*

5. *Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.*
6. *No poseen personalidad jurídica propia.*⁷⁵

Finalmente, en opinión de José Roldán Xopa: *“la desconcentración es una forma de delegación de facultades. Sin embargo, la delegación (sea administrativa o legislativa) se refiere a un acto de apoderamiento, de facultamiento que realiza un órgano a otro. En el particular caso de la delegación administrativa, es un acto de investir facultades que efectúa un órgano dotado de ellas a otro que carece de las mismas. En cambio, la desconcentración administrativa es un modo específico de organización institucional por la cual se asigna a órganos denominados como desconcentrados un conjunto de funciones y un determinado tipo de relaciones con el resto de la organización administrativa. La delegación se refiere a un modo de establecimiento de funciones, la desconcentración a un modo de establecimiento orgánico”*⁷⁶

Las características que a juicio de Roldán Xopa se desprenden del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública son:

1. *“Forman parte de una dependencia de la administración pública centralizada.*
2. *Mantienen subordinación jerárquica del titular del ramo.*
3. *Poseen autonomía para el ejercicio de la competencia otorgada.*
4. *Deben ser creados, modificados o extintos por un instrumento de derecho público (ley, reglamento, acuerdo o decreto).*
5. *Su competencia se limita a cierta materia o territorio.*
6. *Carecen de personalidad jurídica”*⁷⁷.

Al respecto debemos comentar que, aun estando de acuerdo con la mayoría de las características antes mencionadas, es preciso decir que

⁷⁵ *Idem*, p. 133.

⁷⁶ Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, p. 232.

⁷⁷ *Idem*, p. 231.

varias de ellas no se desprenden directamente de la lectura de dicho artículo, además de hacerse necesario tener presente el texto del 17 bis ya mencionado para llegar a tener una visión más amplia de las mismas.

Roldán Xopa señala atinadamente: *“una de las grandes transformaciones ocurrida en la administración pública en los últimos años es la creación de numerosos órganos desconcentrados a los que se les han asignado funciones cuya materia es de la mayor relevancia en la actuación pública, y en general había estado a cargo de órganos de la administración centralizada. No obstante, debe decirse que la innovación no es nominativa, ni siquiera cuantitativa. Se trata de una transformación de las características tradicionales de los órganos desconcentrados, al grado tal de llevarse a cabo una reforma de las instituciones públicas que influye en la forma de gestión de los asuntos públicos. Se modifica la estructuración y organización de la administración pública, así como el ejercicio de las funciones administrativas del Ejecutivo y el arreglo constitucional de sus poderes. Se trata de una novedosa relación entre la administración y los sectores (agentes) regulados, así como al interior de la organización administrativa”*⁷⁸

⁷⁸ *Ibid.*, p. 233.

CAPÍTULO II

MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y DESCONCENTRADA

SUMARIO:

1.- Marco constitucional de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada. 2.- Marco legal de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada. 2.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2.2.- Ley General de Bienes Nacionales. 2.3.- Ley de Planeación. 2.4.- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2.5.- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 2.6.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 2.7.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. 2.8.- Ley General de Contabilidad Gubernamental. 2.9.- Ley Federal de Procedimientos Administrativos. 2.10.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. 3.- Estudio sistemático de las características de los Órganos Administrativos Desconcentrados. 4.- Clasificación de los Órganos Desconcentrados en función de sus características. 5.- Análisis Estructural de algunos Órganos Desconcentrados. 5.1.- Órganos Desconcentrados Típicos. 5.1.1.- Comisión Nacional de Hidrocarburos. 5.1.2.- Comisión Reguladora de Energía. 5.1.3.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria. 5.1.4.- Comisión Nacional del Agua. 5.2.- Órganos Desconcentrados Atípicos. 5.2.1.- Instituto Politécnico Nacional. 5.2.2.- Instituto Nacional de Antropología e Historia. 5.3.- Órganos Desconcentrados con la participación de otros Entes Públicos. 5.3.1.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 5.3.2.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 5.3.3.- Servicio de Administración Tributaria. 5.3.4.- Comisión Federal de Competencia. 5.3.5.- Comisión Federal de Telecomunicaciones. 6.- Análisis Funcional de algunos de los Órganos Desconcentrados. 6.1.- Órganos Desconcentrados Reguladores simples. 6.1.1.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria. 6.2.- Órganos Desconcentrados Reguladores Complejos. 6.2.1.- Comisión Nacional de Hidrocarburos. 6.2.2.- Comisión Reguladora de Energía. 6.2.3.- Comisión Nacional del Agua. 6.2.4.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 6.2.5.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 6.2.6.- Servicio de Administración Tributaria. 6.2.7.- Comisión Federal de Competencia. 6.2.8.- Comisión Federal de Telecomunicaciones.

1.- Marco constitucional de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada

El cimiento sobre el cual se apoya y desenvuelve la Administración Pública Federal (APF) que forma parte del Poder Ejecutivo, se encuentra en el artículo 90 constitucional⁷⁹, donde se fijan las siguientes directrices:

- 1) La APF se dividirá en centralizada y paraestatal.
- 2) Conforme a una Ley Orgánica expedida por el Congreso se:
 - a) Dispondrá la separación antes señalada;
 - b) Establecerá el reparto de las facultades administrativas que corresponden a cada Secretaría de Estado;
 - c) Definirán las bases generales para la creación de las paraestatales, y
 - d) Determinarán las normas para la intervención del Ejecutivo Federal en dichas paraestatales.
- 3) Las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado se definirán en diversas leyes.

Así las cosas, no está por demás señalar que este mismo artículo sirve como fundamento constitucional para la existencia de los órganos administrativos desconcentrados, pues como se sabe, conforme a la Ley Orgánica, éstos configuran una técnica organizativa al servicio de la Administración Pública.

⁷⁹ Artículo 90. *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.*

Además, es preciso llamar la atención en el sentido de que los términos usados por el texto del artículo 93 constitucional en su párrafo cuarto, al referirse a “*las dependencias y entidades del gobierno federal*”⁸⁰, no pueden ser comprendidos sino mediante el auxilio de la lectura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

En efecto, del estudio y análisis de los artículos 3, 9, 17 bis, 19, 21 segundo párrafo, 48, 49 y 50 de la LOAPF, se puede desprender que cuando la Constitución y el resto de las normas usan el vocablo “*dependencias*” se está haciendo referencia a los entes que forman parte de la Administración Pública Centralizada (secretarías), en tanto que, cuando se menciona la palabra “*entidades*” su significado jurídico hace referencia a los entes que conforman la Administración Pública Paraestatal, delimitados por dicha Ley Orgánica en sus artículos primero y tercero⁸¹.

De igual manera, existen en nuestra Constitución diversos artículos que de manera directa o indirecta, otorgan facultades e imponen obligaciones a distintos órganos del Estado, y que en el caso de las correspondientes al Ejecutivo, son ejercidas y cumplidas a través de la Administración Pública Centralizada, sus órganos desconcentrados y la Administración Pública Paraestatal, por lo que a continuación los

⁸⁰ Artículo 93 *cuarto párrafo*: *Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.*

⁸¹ Artículo 3o.- *El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

comentaremos someramente y sin pretensión alguna de hacer un examen exhaustivo de cada uno de ellos.

El artículo 3° en su fracción III⁸² faculta al Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para todo el país. Por su parte, la fracción V le impone el deber de promover y atender todos los tipos de educación, apoyar la investigación científica y tecnológica, y difundir nuestra cultura⁸³.

En el artículo 4°, al reconocerse a las personas muy diversos derechos⁸⁴ tales como la protección a la salud, a un medio ambiente sano,

⁸² III. *Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;*

Fracción reformada DOF 12-11-2002, 26-02-2013

⁸³ V. *Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;*

⁸⁴ ...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Párrafo adicionado DOF 03-02-1983

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Párrafo adicionado DOF 28-06-1999. Reformado DOF 08-02-2012

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el

al acceso y saneamiento al agua para consumo personal, a una vivienda digna y decorosa, a la cultura y a la práctica del deporte, se impone al Estado el deber de garantizarlos, cuestión que se pretende cumplir mediante la formación de los órganos especializados correspondientes.

En el primer párrafo del 6° se establece que el derecho a la información⁸⁵ será garantizado por el Estado.

Por otro lado, se determina claramente en el artículo 25 que corresponderá al Estado la rectoría del desarrollo nacional y se establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas

acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Párrafo adicionado DOF 08-02-2012

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Párrafo adicionado DOF 07-02-1983

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Párrafo adicionado DOF 18-03-1980. Reformado DOF 07-04-2000, 12-10-2011

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

Párrafo adicionado DOF 07-04-2000. Reformado DOF 12-10-2011

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Párrafo adicionado DOF 07-04-2000. Fe de erratas al párrafo DOF 12-04-2000

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Párrafo adicionado DOF 30-04-2009

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

Párrafo adicionado DOF 12-10-2011 Artículo reformado DOF 31-12-1974

⁸⁵ Artículo 6o. *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013

estratégicas mencionadas en el párrafo cuarto del 28, entre las cuales siguen figurando los correos, telégrafos y la radiotelegrafía⁸⁶, a pesar de que los cambios sociales y tecnológicos, han dejado en la obsolescencia tales actividades y su uso, se hace cada vez más marginal.

En los párrafos segundo y tercero del apartado A del artículo 26 se hace sujeta a la Administración Pública Federal al Plan Nacional de Desarrollo⁸⁷ y se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de

⁸⁶ Artículo 25...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Párrafo reformado DOF 20-12-2013

⁸⁷ Artículo 26.

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

Párrafo reformado DOF 05-06-2013

participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática.

En los párrafos sexto y séptimo del 27 se destaca el uso o aprovechamiento por los particulares de los recursos a los que se refiere dicho dispositivo⁸⁸, el cual sólo podrá efectuarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, excepción hecha de las concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones, cuya facultad es exclusiva del recién creado Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Ahora bien, si se tiene en cuenta el texto constitucional anterior, en cuya parte final de su párrafo sexto decía: “*Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales*

⁸⁸ Artículo 27....

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Párrafo reformado DOF 09-11-1940, 20-01-1960, 06-02-1975, 11-06-2013, 20-12-2013

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Párrafo adicionado DOF 20-12-2013

radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines” y se compara con el texto actual, resulta que la gran reforma energética, se constriñe prácticamente a cubrir con un ropaje constitucional, lo que ya se hacía desde hace mucho tiempo, al amparo de la legislación secundaria. En efecto, las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos se venían llevando a cabo, desde hace muchas décadas, mediante asignaciones a distintas empresas extranjeras, y la generación de energía eléctrica que no tuviera por objeto la prestación de servicio público siempre estuvo permitida. Por eso, no se ve cómo el país pueda beneficiarse con una reforma que lleva a la constitución lo que ya antes las leyes permitían.

Por su parte, al quedar prohibidos en el artículo 28 los monopolios y las prácticas para evitar la libre competencia⁸⁹, se imponen a las autoridades administrativas diversas obligaciones.

⁸⁹ Artículo 28.- *En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.*

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Párrafo reformado DOF 11-06-2013

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos

El ahora párrafo octavo, adicionado el 20 de diciembre de 2013, al establecer que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética es, desde la perspectiva de la más elemental técnica jurídica, un parche injertado fuera de cualquier lógica. Si se tiene en consideración que el resto de los primeros doce párrafos se refieren a la prohibición de los monopolios, y específicamente, el párrafo antecedente comienza diciendo “*No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes*” y el subsecuente “*No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses...*” se comprende la magnitud del disparate originado por la incuria de los legisladores que la aprobaron y del Ejecutivo que la propuso y promulgó. Con esta y otras reformas por el estilo, la Constitución ha ido perdiendo sistematicidad, gracilidad y sencillez.

En el caso de la restricción y suspensión del ejercicio de derechos y garantías previsto en el artículo 29, se otorga una gran responsabilidad al Presidente⁹⁰ pues sólo él podrá dictarla con la aprobación del Congreso de

artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

.....

⁹⁰ Artículo 29.- *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.*

Párrafo reformado DOF 10-02-2014

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los

la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido. Sin embargo, el o los decretos correspondientes tienen como límites: estar fundados y motivados; las medidas tomadas deben ser proporcionales al peligro a que se hace frente; no aludir a ninguno de los derechos y garantías enumerados en el párrafo segundo de dicho artículo; el Congreso puede decidir dar por terminado el estado de excepción, sin que el Ejecutivo pueda formular observaciones al decreto relativo, y su constitucionalidad y validez deberán ser revisada de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte.

Por otro lado, fue en el párrafo final del apartado A del artículo 102, donde de manera insólita, se creó la figura del Consejero Jurídico (ahora párrafos tercero y cuarto del artículo 90), que conforme a los artículos 1° y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública⁹¹, es dependiente del Presidente de la República y forma parte de la Administración Centralizada.

derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Artículo reformado DOF 21-04-1981, 02-08-2007, 10-06-2011

⁹¹ Artículo 1o.- *La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En el Título Cuarto de la Constitución, dedicado a ser la pauta en la materia de responsabilidades de los servidores públicos, tienen un lugar destacado todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el artículo 127⁹² previene el derecho de todos los servidores públicos para recibir una remuneración adecuada e irrenunciable

Artículo 2o.- *En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

- I. *Secretarías de Estado;*
- II. *Consejería Jurídica, y*
- III. *Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.*

⁹² Artículo 127. *Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.*

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. *Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.*

II. *Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.*

III. *Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.*

IV. *No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.*

V. *Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.*

VI. *El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer*

por el desempeño de su función, la cual deberá ser adecuada a sus responsabilidades. Esta norma en particular, no es respetada por ninguno de los poderes, órganos autónomos, Empresas Productivas del Estado y varios desconcentrados, cuyos titulares, al auto asignarse elevadísimos e ilegales sueldos, prestaciones y compensaciones, alegan en su favor la alta especialidad y las graves cargas que el desempeño de sus cargos conlleva.

2.- Marco legal de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada

En este apartado se hace un estudio sumario de las leyes más relevantes de entre aquéllas que conforman el marco legal de la Administración Pública Centralizada (poniendo un énfasis especial en la Administración Pública Desconcentrada), y cuyas normas rigen su organización y funcionamiento desde muy diversos aspectos. Tales leyes son: Orgánica de la Administración Pública Federal; General de Bienes Nacionales; Planeación; Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; General de Contabilidad Gubernamental; Federal de Procedimientos Administrativos y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Este ordenamiento es la pieza jurídica más importante en cuanto a la organización de la Administración Pública y en especial de la Centralizada, que nos ocupa; en ella se determina que la Oficina de la

efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Artículo reformado DOF 28-12-1982, 10-08-1987, 24-08-2009

Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica, y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética integran la Administración Pública Centralizada; aunque la primera, no esté comprendida en el listado de las *dependencias*.

Ateniéndonos específicamente en lo concerniente a las Secretarías de Estado, destacan en esta ley los preceptos siguientes: conducir sus actividades de manera programada con base en las políticas establecidas por el Ejecutivo Federal⁹³; elaborar en el ámbito de su competencia los proyectos de ley y demás dispositivos legales necesarios⁹⁴; los titulares de las mismas serán auxiliados por diversos funcionarios en quienes podrán delegar la tramitación de los negocios de su competencia, así como adscribir orgánicamente⁹⁵ las unidades que se establezcan en el reglamento interior, el cual será expedido por el Presidente; hacer públicos los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público⁹⁶; se prevé la

⁹³ Artículo 9.- *Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal*

⁹⁴ Artículo 12.- *Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.*

⁹⁵ Artículo 16.- *Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.*

Los propios titulares de las Secretarías de Estado también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

⁹⁶ Artículo 19.- *El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se mantendrán al corriente*

representación del Presidente de la República en los juicios de amparo por el titular de la dependencia a que el asunto corresponda y la resolución de los recursos administrativos⁹⁷, e integrar en cada Secretaría los correspondientes servicios de apoyo administrativo⁹⁸.

Por lo que toca al aspecto relacional y de conjunto, la ley prevé a grandes rasgos lo siguiente: la celebración de reuniones de gabinete⁹⁹ que podrán ser presididas por el Presidente o por el Secretario de Gobernación, y aunque no obstante todas las secretarías tendrán igual rango, éste último coordinará las acciones¹⁰⁰ de la Administración Pública Federal; el Presidente resolverá cualquier duda sobre la competencia¹⁰¹ de las

los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

⁹⁷ Artículo 14.- *Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.*

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables

⁹⁸ Artículo 20.- *Las Secretarías de Estado establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.*

⁹⁹ Artículo 7.- *El Presidente de la República podrá convocar, directamente o a través del Secretario de Gobernación, a reuniones de gabinete con los Secretarios de Estado y funcionarios de la Administración Pública Federal que el Presidente determine, a fin de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en asuntos prioritarios de la administración; cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten; o para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Presidente o, si éste así lo determina, por el Titular de la Secretaría de Gobernación.*

¹⁰⁰ Artículo 10.- *Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes.*

¹⁰¹ Artículo 24.- *En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.*

Secretarías; la constitución de comisiones intersecretariales¹⁰²; la celebración de convenios de coordinación con autoridades¹⁰³ estatales y municipales, y la obligación mutua de las dependencias de proporcionarse información y cooperación técnica¹⁰⁴.

Hay varios temas que por emanar directamente de la Constitución, se han apartado de la síntesis anterior: a) llama nuestra atención el relativo a la restricción y suspensión de derechos y garantías asentado en el artículo 6° de la ley¹⁰⁵ donde al continuar conservando el requisito consistente en acordar tal restricción o suspensión con todos los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, pareciera una omisión o bien, una intención poco clara del Congreso al mantener en una ley secundaria el requisito suprimido en la Constitución; b) el correspondiente a la exigencia prevista en el párrafo segundo del artículo 13, en el sentido de que la promulgación de las leyes y decretos emitidos por el Congreso deberá hacerse únicamente con la firma del Secretario de Gobernación¹⁰⁶

¹⁰² Artículo 21.- *El presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado.*

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

¹⁰³ Artículo 22.- *El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.*

¹⁰⁴ Artículo 25.- *Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación.*

¹⁰⁵ Artículo 6.- *Para los efectos del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.*

¹⁰⁶ Artículo 13.- *Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.*

acompañando a la del Presidente. A nuestro juicio esto es incorrecto, aun cuando haya jurisprudencia al respecto¹⁰⁷, pues dicha disposición contraría directamente al texto del artículo 92 constitucional al ordenar: *“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”*. Si fuera como dice torpemente la Corte, *“el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal establecido en nuestra Ley Suprema, de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación”* ésta disposición constitucional sería inútil y en ningún caso se requeriría de otras firmas que las del Presidente y del Secretario de Gobernación. Además, cuando el texto del 72 constitucional define las facultades del “Ejecutivo” para promulgar y publicar, es incuestionable que la referencia es exclusiva a su Titular y no al Secretario de Gobernación, a quien de manera indirecta pero indebida, la ley le otorga derecho de veto a las leyes y decretos del

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

¹⁰⁷ Tesis: P. 4/1988, Año 1988, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Octava Época, 206089, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte 1, enero-junio de 1988, Pág. 157.

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es contrario al 92 de nuestra Carta Magna cuando señala que los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión sólo requieren el refrendo del Secretario de Gobernación para su validez, pues la materia de dichos decretos está constituida únicamente por la orden del presidente de la República para que se publique o se dé a conocer la ley o el decreto del órgano legislativo Federal para su debida observancia, mas no por la materia misma de la ley o decreto oportunamente aprobado por el Congreso de la Unión; luego es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal establecido en nuestra Ley Suprema, de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado. Así pues, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es incongruente con el 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Congreso al exigir un “refrendo” de tal funcionario. Quizá, el yerro se origina en la incomprensión por parte del legislador secundario y del Titular del Ejecutivo en ese momento, de que el requisito contenido en el 92 constitucional no puede ser modificado ni reducido por una Ley Orgánica, así haya sido en consonancia con el lema gubernamental referente a la “simplificación administrativa”, y c) la transformación de dos órganos desconcentrados (La Comisión Reguladora de Energía y La Comisión Nacional de Hidrocarburos) por virtud del nuevo párrafo octavo del artículo 28 constitucional en “Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética”, los cuales de conformidad con su respectiva ley reglamentaria y con las reformas correlativas en la LOAPF¹⁰⁸ cuentan ahora con personalidad jurídica, autonomía técnica, de gestión y presupuestal (según lo dispuesto por los artículos 30 y 31 de su propia ley).

Independientemente del análisis efectuado más adelante, no podemos dejar de mencionar ahora que las características de estos órganos modificados de manera constitucional, no concuerdan con las cualidades del resto de los integrantes de la Administración Pública Centralizada y son, por decir lo menos, una figura exótica en nuestro derecho. De forma unánime, la doctrina ha caracterizado a la centralización administrativa como un régimen basado en la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, por lo cual “*Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central.*”¹⁰⁹ Con Fernández Ruiz recordamos lo siguiente: “*El esquema de la centralización administrativa descansa en su organización jerárquica*

¹⁰⁸ Artículo 43 Ter. - *La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.*

¹⁰⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, tomo 1, p. 524.

*estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia.*¹¹⁰

En consecuencia, éstos Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, creados de forma irreflexiva y destemplada trastocan la naturaleza del modelo de Administración Pública que se tenía, haciéndolo amorfo, anodino, irresponsable política y administrativamente, y deslizan a la Constitución en una pendiente que la convierte en un documento cada vez más abultado y asistemático.

Finalmente, para el análisis de los órganos administrativos desconcentrados, nos remitimos al que se hace en el remate de este mismo apartado, bastando decir por el momento, que tales órganos tienen su fundamento en los artículos 17 y 17 bis de ésta ley.

2.2.- Ley General de Bienes Nacionales

El desconocimiento generalizado de las normas de esta Ley es, en gran medida, causante de la confusión prevaleciente que tiende a igualar a los órganos desconcentrados con los organismos descentralizados o entidades, así como de la creencia, por demás errónea, de que aquéllos

¹¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.* p. 283.

pueden tener un patrimonio propio, cuando ni siquiera las Secretarías de las que forman parte lo tienen.

Para los efectos de este estudio, es suficiente señalar que, entre los objetos de esta Ley, se encuentran:

a) Establecer cuáles son los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación;

b) Decretar el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;

c) Instituir la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles, y

d) Fijar las bases para la integración y operación de los Sistemas de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal.

De las definiciones contenidas en el artículo 2°¹¹¹ destaca la consistencia relativa al concepto “*Dependencias*” pues su definición se

¹¹¹ Artículo 2.- *Para los efectos de esta Ley, se entiende por:*

I.- Dependencias: aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina como tales incluyendo, en su caso, a sus órganos desconcentrados;

II. Dependencias administradoras de inmuebles: la Secretaría y las secretarías de Gobernación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Comunicaciones y Transportes; Cultura, y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mismas que, en relación a los inmuebles federales de su competencia, ejercerán las facultades que esta Ley y las demás leyes les confieran. Las dependencias que tengan destinados a su servicio inmuebles federales no se considerarán como dependencias administradoras de inmuebles;

Fracción reformada DOF 17-12-2015

III.- Entidades: las entidades paraestatales que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

IV.- Federación: el orden de gobierno que en los términos de esta Ley ejerce sus facultades en materia de bienes nacionales, a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial;

V.- Instituciones públicas: los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados; las dependencias y entidades de las

remite a la de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y de manera expresa, se señala que en ellas se incluye a los órganos desconcentrados. Lo mismo puede decirse de la definición de las “Entidades”.

Así mismo, nos parecen muy acertadas las denominaciones de “*Dependencias administradoras de inmuebles*” y de “*Instituciones destinatarias*”, definidas estas últimas, como las instituciones públicas que tienen destinados a su servicio inmuebles federales. Con ello se deja asentado de manera muy clara que, tales bienes son patrimonio de la Nación y no de las Secretarías. A éstas, simplemente se les asignan diversos bienes para estar en posibilidad de cumplir con sus funciones.

Por su parte, la fracción III del artículo 3° establece que los bienes muebles e inmuebles de la Federación (de la cual forman parte las dependencias), son bienes nacionales de acuerdo a la fracción IV del artículo 2°, y por ende, están sujetos al régimen de dominio público¹¹² o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

El artículo 6° explicita en sus fracciones VI y XVII que están sujetos al régimen de dominio público de la Federación los inmuebles federales destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público, los inmuebles equiparados a éstos conforme a esa Ley, al igual que los bienes muebles de la Federación *al servicio de las dependencias,*

administraciones públicas Federal, del Gobierno del Distrito Federal, estatales y municipales; la Procuraduría General de la República; las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de los Estados;

VI.- Instituciones destinatarias: las instituciones públicas que tienen destinados a su servicio inmuebles federales;

VII.- Inmueble federal: el terreno con o sin construcciones de la Federación, así como aquéllos en que ejerza la posesión, control o administración a título de dueño. No se considerarán inmuebles federales aquellos terrenos o construcciones propiedad de terceros que por virtud de algún acto jurídico posea, controle o administre la Federación;

VIII.- Patrimonio inmobiliario federal y paraestatal: el conjunto de inmuebles federales y aquellos propiedad de las entidades, y

IX.- Secretaría: a la Secretaría de la Función Pública.

¹¹² Artículo 4.- Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.

El primer párrafo del artículo 9° establece que los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales y en el 13, que éstos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

Más adelante, en el artículo 28 se otorga a la Secretaría de la Función Pública y demás dependencias administradoras de inmuebles en el ámbito de sus respectivas competencias, la facultad de poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar por sí mismas o con el apoyo de las instituciones destinatarias que correspondan, los inmuebles federales, en tanto que en la fracción V del 29, se faculta a la Secretaría mencionada para emitir el acuerdo administrativo de destino de inmuebles federales y en la XIV, se le encarga llevar el registro de los responsables inmobiliarios de las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades, así como de los servidores públicos equivalentes en las demás instituciones destinatarias.

En el primer párrafo del artículo 30, se preceptúa la competencia de la Secretaría de Cultura para poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, así como las zonas de monumentos arqueológicos.

En el artículo 32 se ordena a las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades que tengan destinados inmuebles federales o

que, en el caso de estas últimas, cuenten con inmuebles dentro de su patrimonio, tener un responsable inmobiliario.

Por su parte en el 41 se pone a cargo de la Secretaría de la Función pública, el Registro Público de la Propiedad Federal, donde deben inscribirse los actos jurídicos y administrativos que acrediten la situación jurídica y administrativa de cada inmueble de la Federación, las entidades y las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía.

En consecuencia de lo anterior, en la fracción XIV del artículo 42 se ordena la inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal de todos los acuerdos administrativos donde se disponga el destino de inmuebles federales.

Finalmente, para la finalidad de este estudio, en el artículo 51 se decreta que cuando una dependencia adquiera un inmueble¹¹³, se considerará que el inmueble ha quedado destinado a la institución que realizó la adquisición, sin requerirse acuerdo de destino.

2.3.- Ley de Planeación

Esta ley establece los principios y bases para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, conceptualizado como medio

¹¹³ Artículo 51.- *Cuando se pretenda adquirir el dominio de un inmueble, incluyendo los casos a que se refiere el último párrafo del artículo 50 de esta Ley, una vez seleccionado el más apropiado y siempre que exista previsión y suficiencia presupuestaria en la partida correspondiente, las dependencias, la Procuraduría General de la República o la unidad administrativa de Presidencia de la República, según sea el caso, procederán a firmar, en nombre y representación de la Federación, la escritura pública correspondiente, quedando a cargo de éstas realizar el pago del precio y demás gastos que origine la adquisición. En este caso se considerará que el inmueble ha quedado destinado a la institución que realizó la adquisición, sin que se requiera acuerdo de destino.*

para el cumplimiento eficaz de la responsabilidad del Estado relativa al desarrollo integral y sustentable del país.

Entre las atribuciones que se otorgan al Ejecutivo sobresalen las referidas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y a su remisión al Congreso “*para su examen y opinión*”¹¹⁴; informar al Congreso sobre las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan¹¹⁵; relacionar todos los proyectos de ley, reglamento, decreto o acuerdo que formule, con el Plan a través de programas anuales¹¹⁶, y establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado¹¹⁷.

Por lo que toca a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se establece su integración al Sistema Nacional de Planeación a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades¹¹⁸.

Específicamente corresponden a las dependencias, conforme al artículo 16, entre otras, las siguientes atribuciones: participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en las materias de su competencia; elaborar programas sectoriales; coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales agrupadas en su sector; vigilar que tales entidades conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente; y, verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de dichas entidades

¹¹⁴ Artículo 5.

¹¹⁵ Artículo 6.

¹¹⁶ Artículo 10.

¹¹⁷ Artículo 19.

¹¹⁸ Artículo 12.

paraestatales, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales.

2.4.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Esta Ley es reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución de la Constitución en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En ella se prevé que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias, las cuales abarcan a los órganos administrativos desconcentrados, por así disponerlo la fracción VIII de su artículo 2°, en consonancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el artículo 4° se señalan el conjunto de las erogaciones que comprenden al gasto público federal de las dependencias y los organismos desconcentrados, es decir, el gasto corriente, que incluye los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial

Es de particular relevancia lo dispuesto en esta ley con relación a la autonomía presupuestaria¹¹⁹ pues independientemente del trato diferenciado

¹¹⁹ Artículo 5.- *La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:*

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y

que en tres categorías se reconoce a los distintos ejecutores del gasto, en la última clase se hace referencia expresa a los “*órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley*”. Como puede observarse, las dos diferencias con respecto a las disposiciones relativas a las otras dos categorías, consisten en que una vez aprobados sus anteproyectos de presupuesto, serán remitidos a la Secretaría de Hacienda, por conducto de la dependencia de la que forman parte, y que no tienen facultad expresa para efectuar adecuaciones a su presupuesto. Ambas diferencias revelan la claridad que los redactores de

estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;

d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior,

y

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo.

ésta ley, tenían de la naturaleza de los órganos desconcentrados, pues con ellas se hace evidente que, aún con la autonomía presupuestal otorgada a algunos órganos desconcentrados, éstos siguen formando parte de una dependencia y están subordinados a la misma.

No debe pasarse por alto que redondean y dan contenido a la autonomía de éstos órganos desconcentrados, las atribuciones contenidas en los incisos d) y f) de la fracción primera del mismo artículo, referidas a la posibilidad de realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes, y consecuentemente, al deber de llevar su contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto por la ley, así como enviarlos a la Secretaría de Hacienda para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.

En el artículo 6° se ordena a la Secretaría de Hacienda estar junto con la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, a cargo del control y la evaluación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades.

2.5.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Esta ley es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución y aunque son sujetos de la misma todos los servidores públicos referidos en ella, es importante mencionar que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos que en la misma se establecen, son autoridades competentes los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la

República, todos dependientes de la superviviente Secretaría de la Función Pública¹²⁰.

De igual manera, y de manera bastante consistente con casi todos los ordenamientos aquí analizados, esta Ley define a las *dependencias* como “las consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República”.

2.6.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Esta ley es reglamentaria del artículo 134 de la Constitución en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen, entre otros, las unidades administrativas de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados, de conformidad con su artículo primero.

De igual forma, en su artículo 9° establece que las facultades conferidas por este ordenamiento a los titulares de las dependencias, podrán ser ejercidas por los titulares de sus órganos desconcentrados, previo acuerdo delegatorio.

2.7.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

¹²⁰ De conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto de fecha 18 de julio de 2016, por el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esta Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ha sido abrogada a partir del 19 de julio de 2017, para ser reemplazada por la Ley a que este decreto se refiere.

Esta ley es reglamentaria del último párrafo del artículo 109 de la Constitución¹²¹ y tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Son sujetos de esta Ley, los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

2.8.- Ley General de Contabilidad Gubernamental

Esta ley tiene como objeto establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los “*entes públicos*”, con el fin de lograr su adecuada armonización. Es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

2.9.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Las disposiciones de esta ley son aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y en ella se establecen los elementos y requisitos del acto

¹²¹ Reforma publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015

administrativo, así como las obligaciones de la Administración Pública para con los particulares.

En el artículo 69 B, se prevé la formación en cada dependencia de un Registro de Personas Acreditadas para realizar trámites ante aquéllas y que tiene por objeto facilitar a los particulares sus gestiones subsecuentes, pues ya no se requerirá volver a asentar los datos ni acompañar los documentos ya registrados.

En el numeral 69 C se faculta a los titulares de las dependencias u órganos administrativos desconcentrados para acordar plazos de respuesta menores a los máximos previstos en las leyes o reglamentos, y a no exigir la presentación de datos o documentos a los que se pueda tener acceso de manera distinta; de igual forma, se autoriza para que, en los procedimientos administrativos, las dependencias reciban las promociones efectuadas por los particulares, también a través de medios electrónicos.

Por su parte, en el 69 D se dispone que en la apertura y operación de empresas se integren “expedientes electrónicos empresariales” que sirvan para la realización de cualquier trámite ante la Administración Pública Federal.

Finalmente, en el 69 E se determina la integración de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa con facultad para revisar el marco regulatorio nacional y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos. Este tema se abordará más adelante en este mismo capítulo.

2.10.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

En esta ley se establecen las disposiciones por las cuales se rigen los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que en su artículo segundo señala la procedencia del juicio contencioso administrativo federal contra las resoluciones administrativas definitivas establecidas en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean auto aplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Es de resaltarse que al determinar quiénes tendrán carácter de demandados en este juicio, además de la autoridad que dictó la resolución impugnada, lo serán también el Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u “*organismo*” desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal. Nótese la inconsistencia de la denominación que este ordenamiento utiliza al referirse a los desconcentrados como “organismos” en contraste con la terminología utilizada por los ordenamientos hasta aquí analizados.

3.- Estudio sistemático de las características de los Órganos Administrativos Desconcentrados

A partir del examen realizado en el apartado anterior y de consuno con el desmenuzamiento del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹²², es posible desprender de manera

¹²² Artículo 17.- *Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades*

metódica y sintética las siguientes notas características de los órganos administrativos desconcentrados:

1. Tienen como objeto permitir a las dependencias y entidades lograr una más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia;
2. Están dotados de facultades específicas, en su mayoría de naturaleza administrativa, sin embargo, existen desconcentrados con facultades de naturaleza normativa y jurisdiccional. Su esfera de actuación esta constreñida a la materia y/o ámbito territorial determinados.
3. Tienen autonomía técnica, operativa, de gestión y en algunos casos, presupuestal para el cumplimiento de sus atribuciones.
4. Pueden ser creados, modificados o extintos por Ley, decreto o por el Reglamento Interior de alguna de las Dependencias:
 - a) El Congreso tiene facultad para crearlos por Ley o decreto, pues entre sus atribuciones están el distribuir los negocios administrativos de la Federación, siempre y cuando los órganos creados formen parte y estén subordinados a una dependencia;
 - b) El Ejecutivo también puede crearlos por decreto (siempre y cuando su sostenimiento sea previsto en el presupuesto anual)

específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 17 Bis. - Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos y observen lo siguiente...

o mediante su establecimiento en el Reglamento interior de alguna dependencia, en virtud de lo señalado por el párrafo primero del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. A mayor abundamiento, en tanto en la Ley Orgánica se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación entre las distintas dependencias, en el Reglamento Interior de cada una de ellas, se asigna lo que a cada uno de los funcionarios que auxilian al Secretario corresponde, siendo esos funcionarios no sólo los enumerados en el artículo mencionado sino también *“los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales”*. Refuerza lo anterior, el criterio establecido en la tesis de jurisprudencia 68/97 emitida por la Segunda Sala en el sentido de estar dentro de la facultad reglamentaria *“...el crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad el determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público.”*¹²³ No podemos pasar por alto que

¹²³ Tesis: 2a. /J. 68/97, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época, 196952, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 390
REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA.

diversos desconcentrados han sido creados por “Acuerdo”, es decir, mediante normas relativas a una materia particular y de aplicación restringida en el ámbito personal, expedidas con apoyo en la facultad reglamentaria mencionada. Sin embargo, no parecen ser los instrumentos más idóneos para la creación de tales órganos, u otros de naturaleza permanente, pues las desventajas que generan por su falta de sistematicidad, son menores a los beneficios obtenidos, y

c) De manera insólita, la Agencia de Seguridad Industrial y Protección Ambiental de los Hidrocarburos fue creada por el artículo 19° transitorio del decreto de reforma constitucional de 20 de diciembre de 2013¹²⁴. La Constitución es el instrumento

El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

Tesis de jurisprudencia 68/97. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

¹²⁴ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

Décimo Noveno. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.

La Agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y

por excelencia para el establecimiento de los órganos fundamentales del Estado, pero instituir un órgano administrativo desconcentrado mediante esta vía, es un dislate grave, originado en el desconocimiento de la jerarquía de las normas.

5. Están subordinados jerárquicamente a las dependencias y entidades a las cuales están adscritos¹²⁵;
6. Carecen de personalidad jurídica y tampoco pueden tenerla, entre otras, por las siguientes razones:
 - a) Si nos atenemos al uso correcto del lenguaje, un órgano es una parte de un cuerpo que ejerce una función. En el caso

abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos. En la organización, funcionamiento y facultades de la Agencia, se deberá prever al menos:

a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la Agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.

b) Que la Agencia instruirá al fiduciario la aplicación de los recursos de este fideicomiso a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujeta a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

El fideicomiso no podrá acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Agencia, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

El fideicomiso a que hace referencia este transitorio estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley. Asimismo, la Agencia deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso, así como el uso y destino de dichos recursos.

La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a la Agencia, con el fin de que ésta pueda llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

¹²⁵ Con excepción de atribuciones propias que le asigne la ley, de acuerdo a criterio de la SCJN.

concreto, al ser definidos por la ley como órganos subordinados, se quiere significar que forman parte y están sujetos a una Dependencia para la que cumplen una función específica;

b) Su creación no pretende la formación de un organismo distinto y autónomo a una secretaría, sino sólo la de un órgano dependiente al que se le atribuyen ciertas funciones específicas, es decir, facultades en ciertas materias o territorios determinados, y

c) El objeto de su existencia consiste en mejorar la calidad y oportunidad en el despacho de los asuntos de una dependencia, sin que ésta pierda atribuciones, lo cual sucedería, con la creación de un organismo con personalidad jurídica propia. Por eso, hablar de un órgano desconcentrado con personalidad jurídica es una contradicción en términos, pues por el sólo hecho de contar con personalidad, dejan de ser parte de una dependencia centralizada.

7. Tampoco pueden tener patrimonio propio, no sólo por las razones por las cuales no pueden tener personalidad, sino porque si de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes al servicio de las dependencias tienen la categoría de “*bienes nacionales*” y en consecuencia, las dependencias no cuentan con patrimonio propio pues sólo son “*instituciones destinatarias*”; por mayoría de razón, tampoco lo pueden tener ninguno de los órganos que las integran. Sin embargo, como bien lo apunta Fernández Ruíz, tienen asignados un conjunto de bienes patrimoniales determinados¹²⁶, y

8. La designación y remoción de sus funcionarios ha sido una facultad ejercida predominantemente de manera libre por el Ejecutivo, sin

¹²⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.* p. 437.

embargo, como veremos más adelante, en los desconcentrados de mayor relevancia, la designación se subordina al cumplimiento de ciertos requisitos legales y la remoción de los directivos sólo puede darse por causas previstas en la ley. Por lo que toca a la duración de sus directivos en el cargo, recientemente se han establecido plazos y mecanismos de escalonamiento de las designaciones.

Debemos tener presente que las entidades de la APF, conforme a lo previsto en sus ordenamientos legales de creación, también podrán contar con los órganos desconcentrados en las entidades federativas, denominados delegaciones, por así estar dispuesto en el artículo 17 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal antes citado. Además, hay jurisprudencia en este mismo sentido¹²⁷ donde se establece no existir impedimento para que los organismos de la administración pública paraestatal, puedan también contar con órganos desconcentrados, pues con ello no se rompe el principio de legalidad impuesto a las autoridades, mediante el cual sólo pueden hacer lo que les está permitido; así, en una

¹²⁷ Tesis P/J. 166/2008, Jurisprudencia, 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, septiembre de 2009, p. 22.

ISSSTE. LA CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD

El PENSIONISSSTE es un órgano público desconcentrado del Instituto dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fondo que no fue creado por dicho Instituto, sino por el Congreso de la Unión mediante la ley. Además, debe considerarse que constitucionalmente no existe impedimento para que órganos de la administración pública paraestatal, como son, entre otros, los organismos descentralizados, puedan también contar con órganos desconcentrados, pues con ello no se rompe el principio de legalidad impuesto a las autoridades, mediante el cual sólo pueden hacer lo que les está permitido, puesto que en una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones constitucionales (artículos 90 y 73, fracción XXX), de la Ley Orgánica Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se llega a la conclusión de que el legislador está autorizado para crear los órganos necesarios para hacer efectiva la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, entre los cuales estarían los órganos administrativos desconcentrados adscritos a la administración pública paraestatal. En consecuencia, el PENSIONISSSTE se constituye como un órgano público dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que participa de la naturaleza de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones constitucionales, se llega a la conclusión de que el legislador está autorizado para crear los órganos necesarios para hacer efectiva la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, entre los cuales estarían los órganos administrativos desconcentrados adscritos a la administración pública paraestatal

4.- Clasificación de los Órganos Desconcentrados en función de sus características

En la doctrina mexicana existen varias clasificaciones elaboradas a partir de las maneras en que la desconcentración puede darse dentro de la Administración Pública:

- a) Horizontal o vertical;
- b) Periférica o central;
- c) Territorial o administrativa;
- d) Procedimental o de trámite, o de decisiones¹²⁸, y
- e) Por materia o por territorio¹²⁹.

En la desconcentración horizontal, periférica o por territorio, las facultades exclusivas se transfieren a un órgano administrativo que las ejerce en un territorio determinado; en tanto, en la vertical, central o por materia, las facultades de una dependencia se trasladan de manera exclusiva a uno de sus órganos, para ser ejercidas a nivel central pero cuyo ámbito espacial de validez alcanza a todo el país. De manera muy sencilla Nava Negrete explica¹³⁰: *“El concepto encierra dos tipos de órganos*

¹²⁸ Serra Rojas Andrés, *op. cit.* pp. 546 y 547.

¹²⁹ Martínez Morales Rafael I., *op. cit.*, p. 132.

¹³⁰ Nava Negrete Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, *op. cit.* p. 279.

desconcentrados: a) los que ejercen su acción en todo el territorio y b) los que ejercen su acción en una parte o zona del territorio”.

Otras maneras distintas para clasificarlos, serían en virtud de los sustantivos utilizados para designarlos: Comisión, Instituto, Servicio, Coordinación, Centro, Agencia, Delegación, etc., o bien,

por el instrumento de creación { Constitución
Ley
Normatividad administrativa,

Para los fines de este trabajo, intentaremos estudiar a los órganos administrativos desconcentrados, desde dos perspectivas de análisis distintas: Una estática o *Estructural* y otra dinámica o *Funcional*.

Por cuanto toca a la perspectiva de análisis *Estructural*, partimos de fijar nuestra atención, exclusivamente, en lo dispuesto por el instrumento de creación de cada órgano desconcentrado con respecto a su estructura jurídica, específicamente, en las cuatro últimas cualidades enumeradas en el apartado anterior, a saber: pertenecer y estar subordinados a una Dependencia; carecer de personalidad jurídica; no tener patrimonio propio, y distinguir quienes intervienen en la designación de sus funcionarios. A partir de ello podemos, a su vez, establecer otra clasificación convencional de los mismos, en tres categorías distintas:

Estructural { *Típicos,*
Atípicos, y
Atípicos por la participación de otros entes públicos en la designación de sus funcionarios.

En consecuencia, serán considerados típicos aquéllos que:

- a) Forman parte de la estructura orgánica de una secretaría de Estado,
- b) Carecen de personalidad jurídica;
- c) Los bienes que utilizan para alcanzar su objeto forman parte de aquéllos destinados al servicio de la secretaría de Estado a la cual están integrados y subordinados, es decir, no tienen patrimonio propio, y,
- d) Sus titulares son designados exclusivamente por el Ejecutivo.

Las restantes categorías se explican por sí mismas pues no reúnen alguno o algunos de los requisitos anteriores. Respecto de los *Atípicos por la participación de otros entes públicos en la designación de sus funcionarios*, debe decirse que aun cuando algunos de ellos han sido recientemente transformados en “*Órganos Constitucionales Autónomos*” y por tanto, han dejado de ser desconcentrados, el estudio sintético que aquí se realiza, sirve como medio para probar una de las hipótesis fundamentales de este trabajo.

Con relación a la perspectiva de análisis denominada *Funcional*, se basa en la concepción de la doctrina norteamericana sobre el Derecho Administrativo, es decir, como aquélla parte del Derecho que regula a las agencias administrativas; sus funciones *cuasi* legislativas o *rulemaking* y *cuasi* judiciales o *adjudication*, y la revisión que hacen los tribunales de su actividad administrativa¹³¹, por lo cual, únicamente se estudiará la segunda nota característica del apartado anterior. Desde luego, asumimos que de suyo, todos los órganos desconcentrados tienen funciones administrativas, pero hay algunos dotados de facultades para la emisión de normas administrativas generales con función reglamentaria *ad extra* (proveer en la esfera administrativa a la observancia de la ley) y *ad intra* (expedir su

¹³¹ Vid Avezuela, Jesús, *Agencias. El Ejemplo Norteamericano*, Madrid, Fundación Ciudadanía y Valores, 2008, p. 7.

reglamentación interna)¹³², en tanto, otros, cuentan también con facultades para conocer y resolver controversias sobre derechos subjetivos¹³³.

Como resultado de lo anterior, separaremos a los órganos desconcentrados que gozan de tales facultades, en los siguientes dos grupos homogéneos:

Funcional { *Reguladores Simples* por contar con atribuciones normativas o *cuasi* legislativas, y
Reguladores Complejos, además de contar con facultades normativas, tienen también potestades *cuasi* jurisdiccionales.

Sin embargo, en éste nuevo análisis ya no serán considerados ni el Instituto Politécnico Nacional, ni el Instituto Nacional de Antropología e Historia por las razones expuestas en los apartados correspondientes a cada uno de dichos institutos.

5.- Análisis Estructural de algunos Órganos Desconcentrados

5.1.- Órganos Desconcentrados Típicos

Derivado de las razones antes expuestas, pues su estructura reúne los cuatro parámetros arriba establecidos, los órganos siguientes encuadran dentro de esta categoría:

¹³² Roldán Xopa, José, *op. cit.*, p. 245.

¹³³ *Cfr. Humphrey's Executor v. United States* que será analizada más adelante.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos (ahora ORCME), la Comisión Reguladora de Energía (ahora ORCME), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, y la Comisión Nacional del Agua.

5.1.1.- Comisión Nacional de Hidrocarburos

La Comisión Nacional de Hidrocarburos hasta hace poco¹³⁴, podía haberse considerado dentro de ésta categoría pues fue instituida por la ley que llevaba el mismo nombre, de manera simple y llana como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía¹³⁵. Los cinco comisionados que integraban su órgano de gobierno eran designados por el Ejecutivo Federal¹³⁶; no podían ser removidos¹³⁷ sino por las causas previstas en el ordenamiento mencionado; ejercían su encargo por cinco años y la renovación de sus integrantes se hacía de manera escalonada.

Ahora bien, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética dispone en su artículo 3° que tales Órganos reguladores

¹³⁴ La Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos fue abrogada el 11 de agosto de 2014 por la entrada en vigor de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Reglamentaria del párrafo 8 del artículo 28 Constitucional.

¹³⁵ Artículo 1o.- *Se instituye la Comisión Nacional de Hidrocarburos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.*

¹³⁶ Artículo 5o.- *La Comisión Nacional de Hidrocarburos tendrá un Órgano de Gobierno que se compondrá de cinco Comisionados designados por el Ejecutivo Federal. El Presidente de la Comisión deberá poseer título de Ingeniero o equivalente en alguna disciplina relacionada con la industria petrolera, en los términos del artículo siguiente.*

¹³⁷ Artículo 6.- *Los comisionados serán designados por períodos escalonados de cinco años de sucesión anual e inicio el 1 de enero del año respectivo, con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un período igual. La vacante que se produzca en un cargo de comisionado será cubierta por la persona que designe el Ejecutivo Federal en términos del artículo 5 de esta Ley. Si la vacante se produce antes de la terminación del período respectivo, la persona que se designe para cubrirla durará en su encargo sólo el tiempo que le faltare desempeñar a la sustituida, pudiendo ser designada nuevamente al término de ese período. Durante cada período sólo podrán ser removidos por:*

Párrafo reformado DOF 28-11-2008

I. Causa que así lo amerite de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

II. Incumplimiento de las disposiciones de esta Ley y su Reglamento.

coordinados (la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía) tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Sin embargo, se establece también que contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades. Esta disposición se redondea con el segundo párrafo de éste mismo artículo pues señala que en el desempeño de sus funciones, los Órganos reguladores deberán “*coordinarse*” con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos establecidos en la ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

De lo anterior se sigue que tales comisiones dejaron de ser órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía y también, por haber dejado de ser jerárquicamente subordinados, la expresión tener “autonomía técnica, operativa y de gestión”, equivale en este caso, a la de autonomía orgánica. De hecho, estos Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (ORCME) creados en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, y clasificados como dependencias de la Administración Pública Centralizada en la fracción III del artículo 2° de la LOAPF, conforman una categoría jurídica *sui generis* de entes del Estado pues difieren sustancialmente de las Secretarías de Estado y de la Consejería Jurídica en el punto medular de su relación con el Ejecutivo pues mientras éstas están jerárquicamente subordinadas al titular del Ejecutivo, los ORCME están sólo coordinados con la Secretaría de Energía.

5.1.2.- Comisión Reguladora de Energía

Esta Comisión se sitúa en el mismo caso que la anterior, pues la ley¹³⁸ que le dio vida, también la instauró como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía¹³⁹, dándole autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión. Igualmente se integró por cinco comisionados¹⁴⁰ designados por el Titular del Ejecutivo a propuesta del Secretario de Energía¹⁴¹ por períodos escalonados de sucesión anual, que solo podrían ser removidos por incumplimiento del encargo o por las causas previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁴².

¹³⁸ La Ley de la Comisión Reguladora de Energía fue abrogada el 11 de agosto de 2014 por la entrada en vigor de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 Constitucional.

¹³⁹ Artículo 1.- *La Comisión Reguladora de Energía, órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, gozará de autonomía técnica, operativa, de gestión y de decisión en los términos de esta Ley.*

¹⁴⁰ Artículo 4.- *La Comisión estará integrada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma. Los comisionados deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de calidad.*

La Comisión gozará de plena autonomía para emitir sus decisiones, mismas que se inscribirán en el registro a que se refiere la fracción XVI del artículo 3 de esta Ley. En las decisiones fundadas y motivadas que sean aprobadas por la Comisión no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica de las personas que realicen actividades reguladas.

¹⁴¹ Artículo 5.- *Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de Energía, y deberán cumplir con los requisitos siguientes:*

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales o académicas, relacionadas con las actividades reguladas, y ...

¹⁴² Artículo 6.- *Los comisionados serán designados por períodos escalonados de cinco años de sucesión anual e inicio el 1 de enero del año respectivo, con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un período igual. La vacante que se produzca en un cargo de comisionado será cubierta por la persona que designe el Ejecutivo Federal en términos del artículo 5 de esta Ley. Si la vacante se produce antes de la terminación del período respectivo, la persona que se designe para cubrirla durará en su encargo sólo el tiempo que le faltare desempeñar a la sustituida, pudiendo ser removida nuevamente al término de ese período. Durante cada período sólo podrán ser removidos por:*

I. Causa que así lo amerite de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

II. Incumplimiento de las disposiciones de esta Ley y su Reglamento.

Los comisionados deberán abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión, con excepción de cargos académicos que no interfieran con el desempeño de sus funciones.

Tanto en este caso como en el anterior, el órgano estudiado encuadraba con el modelo antes delineado. Sin embargo, son de comentarse dos temas: el relativo a que los comisionados no podían ser removidos de su cargo sino mediando las causales establecidas, y el que se refiere al nombramiento escalonado de tales titulares. Ambas disposiciones nos parecen haber sido muy razonables pues, en el primer caso, al acotarse la libertad para remover a los comisionados, se aumentaba la estabilidad e independencia en el desempeño del encargo, y en el segundo, se intentaba garantizar la continuidad de la vida del órgano a la par de no impedir los cambios de criterios que se podían dar, con la entrada paulatina de nuevos integrantes.

5.1.3.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Como antes se dijo, la COFEMER tuvo su origen en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁴³ que la hace un órgano administrativo

¹⁴³ Artículo 69-E.- La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo *beneficio para la sociedad*. Para ello la Comisión contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá las siguientes atribuciones:

Párrafo reformado DOF 09-04-2012

I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;

II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;

III. Llevar el Registro Federal de Trámites y Servicios;

IV. Opinar sobre los programas de mejora regulatoria de las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal;

V. Brindar asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, así como a los estados y municipios que lo soliciten, y celebrar convenios para tal efecto;

VI. Celebrar acuerdos interinstitucionales en materia de mejora regulatoria, en los términos de la Ley sobre Celebración de Tratados;

VII. Expedir, publicar y presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y los avances de las dependencias y organismos descentralizados en sus programas de mejora regulatoria, y

VIII. Las demás que establecen esta Ley y otras disposiciones.

desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa; regida por un consejo integrado, según el artículo 69-F, por los titulares de las Secretarías de Economía, quien lo preside, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Trabajo y Previsión Social, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y teniendo como invitados permanentes al Gobernador del Banco de México, al Presidente de la Comisión Federal de Competencia, al Procurador Federal del Consumidor, a otros servidores públicos que establezca el Titular del Ejecutivo Federal, y al menos cinco representantes del sector empresarial y uno de cada uno de los sectores académico, laboral y agropecuario a nivel nacional. El papel fundamental de este Consejo consiste en ser enlace entre los sectores público, social y privado para recabar las opiniones de dichos sectores en materia de mejora regulatoria.

Esta ley dispone en su artículo 69-G, que la COFEMER cuente con un Director designado por el Titular del Ejecutivo.

5.1.4.- Comisión Nacional del Agua

La CONAGUA tiene su definición jurídica en la fracción XII del artículo 3° de la Ley de Aguas Nacionales como un:

“Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a esta Ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere”.

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 9° tiene como objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

La Comisión se integra por un Consejo Técnico y un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal de acuerdo con la fracción IX del artículo 6°.

El Consejo Técnico está integrado por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Además, a propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de la Comisión.

También cuando el Consejo Técnico lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a los titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a otros representantes de los estados, de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto.

Nos parece pertinente comentar tres asuntos respecto de esta Comisión:

a) Ejerce de manera exclusiva las atribuciones correspondientes a la autoridad federal en materia hídrica, lo que a nuestro juicio, es muy

atinado, pues descarga a la Secretaría de un volumen muy importante de trabajo, que es de suponerse, se realiza de manera más eficaz a través de este órgano desconcentrado,

b) Si por un lado en el artículo 3° de la ley se define a la Comisión como un órgano con autonomía presupuestal y por otro, en el artículo 9 bis¹⁴⁴ se obliga a que la Secretaría respete sus presupuestos anuales autorizados por el "*Honorable Congreso de la Unión*", cabe preguntarse si lo que entendieron estos "*honorables*" legisladores por autonomía presupuestal es distinto a lo que establece la fracción III del artículo 5° de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria antes citado, y

c) el señalamiento del artículo 11 bis en el sentido de que los bienes de la Comisión "a efectos de la prestación directa de sus servicios serán inembargables" comprueba que los redactores del proyecto de ley y los legisladores que la aprobaron, deben ser tan "honorables" como ignorantes de la Constitución y de las leyes, en particular, de la Ley General de Bienes Nacionales, pues como se sabe, éstos bienes de la federación están sujetos al régimen de dominio público, y por ende, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

5.2.- Órganos Desconcentrados Atípicos

En esta segunda categoría, desde la perspectiva *Estructural* podemos incluir al Instituto Politécnico Nacional y al Instituto Nacional de

¹⁴⁴ Artículo 9 Bis. *Los recursos financieros y de otra índole al cargo de "la Comisión" y las disposiciones para su manejo y rendición de cuentas serán determinados en el Reglamento Interior de "la Secretaría", la cual respetará los presupuestos anuales que se determinen para aquélla en los instrumentos jurídicos que al efecto expida el Honorable Congreso de la Unión, y actuará conforme a las disposiciones que establezca la Autoridad en la materia*

Antropología e Historia, pues su estructura jurídica no satisface los tres parámetros arriba establecidos.

5.2.1.- Instituto Politécnico Nacional

El caso que ahora se estudia tiene diversas particularidades, en las que no entraremos a profundidad, sino solo para ilustrar el tema que nos ocupa. Al IPN creado por ley homónima¹⁴⁵ como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, se le otorga la posibilidad de tener un patrimonio propio¹⁴⁶ pero no personalidad jurídica, lo que se resuelve mediante el expediente inusitado¹⁴⁷, de otorgar en la ley, un mandato al Director General del Instituto conforme al Código Civil, para representar legalmente al Instituto en materia de pleitos y cobranzas y actos de administración, pero no de dominio. Con el hecho anterior, se hace patente que el IPN no tiene personalidad jurídica.

¹⁴⁵ Artículo 2.- *El Instituto Politécnico Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuya orientación general corresponde al Estado; con domicilio en el Distrito Federal y representaciones en las Entidades de la República donde funcionen Escuelas, centros y unidades de Enseñanza y de Investigación que dependan del mismo.*

¹⁴⁶ Artículo 6.- *El patrimonio del Instituto Politécnico Nacional estará constituido por:*

- I.- Los bienes que actualmente posee y los que se destinen a su servicio;*
- II.- Las asignaciones y demás recursos que se establezcan en el presupuesto anual de egresos de la Federación.*
- III.- Los ingresos que obtenga por los servicios que preste;*
- IV.- Las donaciones que se le hagan y que en ningún caso se entenderán como contraprestación del servicio educativo, y que no deberán desvirtuar los objetivos del instituto, y*
- V.- Los legados que se le otorguen y demás derechos que adquiera por cualquier título legal.*

¹⁴⁷ Artículo 14.- *Son facultades y obligaciones del Director General:*

XIX.- Ejercitar la representación legal del Instituto con las más amplias facultades a que se refieren los dos primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y...

Artículo 23.- El Abogado General representará al Instituto Politécnico Nacional ante toda clase de autoridades y particulares, con las facultades que le delegue el Director General, sin perjuicio de que este conserve el ejercicio directo de las mismas. El Abogado General será nombrado por el Director General.

Hay que hacer notar que con respecto al patrimonio del Instituto, la fracción II del artículo 6° considera que forman parte del mismo “*Las asignaciones y demás recursos que se establezcan en el presupuesto anual de egresos de la Federación*”, criterio que no tiene sustento en las leyes de la materia ni es compartido por la Corte en resolución relativa al SAT donde se sostiene que, para estos efectos “*es irrelevante que se le confiera una suma de recursos que le garanticen la suficiencia presupuestal y financiera para el logro de sus objetivos*” y a la que se hará referencia en el siguiente capítulo.

Además de lo anterior, en los artículos 10 y 11 de la Ley del Instituto Politécnico Nacional se determina la existencia de diversos entes dependientes del propio Instituto que se denominan “*órganos de apoyo dependientes*” y “*organismos auxiliares*” y a los cuales se asigna la función de coadyuvar “*a la mejor realización de las finalidades del Instituto*” pero a los que en términos de su Reglamento Orgánico¹⁴⁸, se les hace participar de su “*personalidad jurídica y su patrimonio*”. ¿Será que los redactores de este Reglamento Orgánico no tuvieron en consideración la Ley que reglamentaron? ¿Cómo puede participarse de una personalidad jurídica inexistente?

El desatino es tan grave que, con el objeto de reparar aun cuando sea en parte lo antes expuesto, en junio de 2013, el Secretario de Educación expidió el Acuerdo¹⁴⁹ número 687 por el que se delegó en el

¹⁴⁸ Artículo 94.- *En términos de lo previsto por los artículos 10 y 32 de la Ley Orgánica y 217 del Reglamento Interno, el Instituto Politécnico Nacional contará con los siguientes órganos de apoyo que participarán de su personalidad jurídica y de su patrimonio, quienes tendrán las facultades y atribuciones prescritas en dichos ordenamientos y en el presente Reglamento...*

¹⁴⁹ Artículo 1.- *En términos de lo establecido por el artículo 9 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se delegan en el Director General del Instituto Politécnico Nacional, las facultades que a continuación se indican, mismas que dicho ordenamiento confiere, entre otros titulares, al Titular de esta Dependencia, para que las ejerza en el ámbito de su competencia:*

Director General del Instituto Politécnico Nacional las facultades conferidas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público a los titulares de las dependencias. ¿Sería necesaria esta delegación de facultades si el IPN tuviera personalidad propia? Evidentemente, no.

Si como desde luego, el Instituto Politécnico Nacional, conforme al artículo 1° de su ley orgánica “*es la institución educativa del Estado creada para consolidar, a través de la educación, la Independencia Económica, Científica, Tecnológica, Cultural y Política para alcanzar el progreso social de la Nación, de acuerdo con los objetivos Históricos de la Revolución Mexicana, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*” resulta muy importante deshacer los desafueros antes planteados, que se resolverían fácilmente si al IPN se le diera la forma jurídica adecuada correspondiente a una institución de enseñanza e investigación como lo es, pudiéndosele dar autonomía de conformidad con la fracción VII del artículo 3° constitucional, o bien, simplemente hacerla organismo descentralizado sectorizado a la SEP.

5.2.2.- Instituto Nacional de Antropología e Historia

I.- Emitir las políticas, bases y lineamientos que en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público deberá observar el Instituto Politécnico Nacional, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

II.- Autorizar el dictamen de procedencia para la celebración de contratos en el extranjero en materia de bienes, arrendamientos o servicios, que deban ser utilizados o prestados fuera del territorio nacional;

III.- Autorizar el dictamen de procedencia de la contratación de adquisición de bienes, arrendamientos o servicios en el extranjero que hubieren de ser utilizados o prestados en el país;

IV.- Autorizar la erogación para la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones que requiera efectuar el Instituto Politécnico Nacional;

V.- Dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública por encontrarse en alguno de los supuestos señalados en las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y

VI.- Fijar las bases, forma y porcentajes a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse para los efectos del artículo 48 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En el caso del INAH el problema es distinto, pues su Ley Orgánica, lo dota de personalidad jurídica propia¹⁵⁰ y con capacidad para adquirir y administrar bienes¹⁵¹. Quizá en el pasado, cuando dependía de la SEP, el redactor del Reglamento Interior de esa Secretaría, estimó razón suficiente para considerarlo órgano desconcentrado y enlistarlo dentro de esta categoría, la circunstancia de ser facultad del Secretario, nombrar y remover libremente al Director del Instituto.

También es cierto que su Ley Orgánica, modificada el 15 de diciembre de 2015, ahora lo hace “*dependiente de la Secretaría de Cultura*”, sin embargo, a nuestro juicio, eso no lo convierte en un desconcentrado, pues el conjunto de sus cualidades, establecidas en la ley, lo hacen un ente jurídico distinto y distinguible de la Secretaría de Cultura, con la que puede estar coordinado y sectorizado, pero de la cual, definitivamente, no forma parte¹⁵².

¹⁵⁰ Artículo 1o.- *Se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Cultura.*

¹⁵¹ Artículo 3o.- *El Instituto, capaz de adquirir y administrar bienes, formará su patrimonio con los que se enumeran:*

I. Los Inmuebles que para sus funciones o servicios le hayan aportado o le aporten los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales.

II. Los muebles que actualmente le pertenecen y los que se le aporten o adquiera en lo futuro.

III. Los que adquiera por herencia, legado, donación o por cualquier otro concepto.

IV. Las cantidades que le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación

V. Las aportaciones que le otorguen entidades públicas o privadas, nacionales, internacionales o extranjeras.

VI. Los ingresos provenientes de la venta de textos, publicaciones, grabaciones, películas, fotografías, reproducciones, tarjetas, carteles y demás objetos similares.

VII. Los fondos, productos, regalías, cuotas por concesiones, autorizaciones e inscripciones.

VIII. Los demás ingresos que obtenga por cualquier título legal incluidos los servicios al público.

¹⁵² Aparentemente este escollo puede salvarse con la nueva normatividad pues en el Artículo Cuarto Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2015, se distingue claramente la naturaleza de este Instituto de la de los órganos desconcentrados asignados a la nueva Secretaría de Cultura.

5.3.- Órganos Desconcentrados con la participación de otros Entes Públicos

En este apartado se hace un análisis sucinto de aquéllos desconcentrados en los cuales, en la designación de los integrantes de sus órganos de gobierno participan otras dependencias y entidades públicas, específicamente, el Senado y el Banco de México. Desde el punto de vista jurídico político, pareciera que lo que se persigue con esto último es contar con una visión más amplia del entorno y mejorar las circunstancias para garantizar la autonomía e imparcialidad de las decisiones tomadas por estos órganos. Sin embargo, en un ambiente donde prevalece la *Partidocracia*, es muy probable la utilización de este mecanismo como medio práctico para el reparto de cuotas de poder entre los partidos, tan necesarias para los acuerdos políticos hoy día.

Dentro de esta tercera categoría del análisis *Estructural* serán estudiados los órganos siguientes: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Federal de Competencia (ahora el OCA denominado COFECE) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (actualmente OCA denominado IFETEL).

5.3.1.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La Ley de la Comisión Bancaria y de Valores establece que tal Comisión será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contará con autonomía técnica y facultades

ejecutivas¹⁵³ y su objeto será supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Esta misma ley dispone que su Junta de Gobierno¹⁵⁴ estará integrada por un Presidente¹⁵⁵, designado por el Secretario de Hacienda, dos vicepresidentes designados por el Presidente de la Junta, y diez vocales, de los cuales el Secretario nombrará cinco, el Banco de México tres y uno cada una de las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema del Ahorro para el Retiro.

Así mismo, de acuerdo al artículo 14 de la ley, el Presidente, quien es la máxima autoridad administrativa de la Comisión será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

5.3.2.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros¹⁵⁶, creó a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas como un

¹⁵³ Artículo 1.- *Se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de esta Ley.*

¹⁵⁴ Artículo 11.- *La Junta de Gobierno estará integrada por diez vocales, más el Presidente de la Comisión, que lo será también de la Junta, y dos Vicepresidentes de la propia Comisión que aquél designe. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público designará cinco vocales; el Banco de México tres vocales y las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro un vocal cada una.*

Por cada vocal propietario se nombrará un suplente. Los vocales deberán ocupar, cuando menos, el cargo de director general de la Administración Pública Federal o su equivalente.

¹⁵⁵ Artículo 14.- *El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.*

¹⁵⁶ Fue abrogada a partir del 4 de abril de 2015 por decreto DOF del 4 de abril de 2013.

órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objeto principal de realizar la inspección y vigilancia de dichas instituciones, dirigido por una Junta de Gobierno¹⁵⁷ integrada por su presidente, dos vicepresidentes y nueve vocales, de los cuales la Secretaría designaría a seis, el Banco de México uno, y uno cada cual de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y del Sistema para el Retiro.

La Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, vigente a partir del 4 de abril de 2015, donde ahora se apoya la existencia de ésta Comisión, dejó prácticamente igual la estructura prevista en la legislación anterior. De acuerdo al artículo 371, el titular de la Secretaría nombrará al Presidente de la Comisión, pero ahora dispone que este desconcentrado tendrá autonomía técnica y facultades ejecutivas y que la Junta de Gobierno tendrá los mismos nueve vocales de antes, pero dos de ellos, que ahora se designan “independientes” seguirán siendo nombrados por la Secretaría, Así lo establece el artículo 368 que a la letra dice:

“La Junta de Gobierno de la Comisión estará integrada por el Presidente de la Comisión, quien lo será también de la Junta de Gobierno, tres vicepresidentes nombrados por éste, y nueve vocales conforme a lo siguiente:

- I. Cuatro vocales designados por la Secretaría;*
- II. Un vocal designado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;*

¹⁵⁷ Artículo 108-B.- *La Junta de Gobierno estará integrada por el Presidente y Vicepresidentes de la Comisión y por nueve Vocales. Cuatro Vocales serán designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno por el Banco de México, y uno por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. La propia Secretaría designará los otros dos vocales, quienes no deberán ser servidores públicos de la Dependencia. Por cada vocal propietario se nombrará un suplente.*

III. Un vocal designado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;

IV. Un vocal designado por el Banco de México, y

V. Dos vocales independientes.

Por cada vocal propietario se nombrará un suplente, quien en todo caso deberá ser un funcionario con el rango inmediato inferior al del miembro propietario. Los vocales a que se refieren las fracciones I a IV de este artículo, deberán ocupar, cuando menos, el cargo de director general de la Administración Pública Federal o su equivalente. Los vocales independientes a que se refiere la fracción V de este precepto, así como sus suplentes, serán designados por la Secretaría y no podrán ser servidores públicos”.

5.3.3.- Servicio de Administración Tributaria

El SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda que goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto, así como de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, de conformidad con el artículo 1° de la Ley del Servicio de Administración Tributaria¹⁵⁸.

Entre los órganos con que cuenta el SAT destacan la Junta de Gobierno y el Jefe del SAT. La Junta¹⁵⁹ estará integrada por el Secretario

¹⁵⁸ Artículo 1.- *El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley.*

¹⁵⁹ Artículo 9.- *La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria se integrará por:*

I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público y tres consejeros designados por él de entre los empleados superiores de Hacienda. El Secretario de Hacienda y Crédito Público presidirá la Junta de Gobierno y podrá ser suplido por otro empleado superior de Hacienda que sea distinto de los designados para integrar la Junta de Gobierno, y

Fracción reformada DOF 12-06-2003

de Hacienda quien la presidirá, tres consejeros designados por él de entre los empleados superiores de Hacienda y tres consejeros independientes, designados por el Presidente de la República, dos de éstos a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otro lado, el Jefe del SAT de conformidad con lo que ordena la Constitución y la ley repite, es nombrado por el Presidente de la República, con la ratificación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Finalmente, y sin intentar hacer un análisis profundo sobre el tema, es de mencionarse el hecho de que entre las atribuciones que el artículo 7 de la ley le concede al SAT, está la de *“recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios”*, que es, a fin de cuentas, la razón misma de la existencia de la propia Secretaría de Hacienda. Por consiguiente, uno debe preguntarse si de acuerdo al sentido común, es razonable efectuar el traspaso de la facultad fundamental que le da vida a un órgano para crear otro, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y estructura, y, aun así, seguir existiendo el primero. Sin embargo, debe reconocerse en esta forma de organización, una solución sumamente eficaz en la resolución del conflicto permanente que se daba entre las dos grandes partes de la Secretaría, es decir, entre ingresos y egresos.

II. Tres consejeros independientes, designados por el Presidente de la República, dos de éstos a propuesta de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales a que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal. Estos nombramientos deberán recaer en personas que cuenten con amplia experiencia en la administración tributaria, federal o estatal, y quienes por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos y puedan contribuir a mejorar la eficiencia de la administración tributaria y la atención al contribuyente.

.....

5.3.4.- Comisión Federal de Competencia

En la Ley Federal de Competencia Económica¹⁶⁰ se estableció esta Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Tenía como objeto combatir las prácticas monopólicas y los monopolios, y para ello, contaba con autonomía técnica, operativa y en toma de sus decisiones. Su órgano de gobierno estuvo integrado por cinco comisionados designados por el Titular del Ejecutivo por un período de 10 años, quienes sólo podían ser removidos por causa grave¹⁶¹. Aquí cabe señalar que la modificación que se hizo al artículo 26 de la ley¹⁶², otorgándole al Senado la facultad para objetar los nombramientos de los Comisionados, hechos por el Presidente de la República, fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia por sentencia a la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006, al igual que otras disposiciones de esta ley, como se verá en el capítulo siguiente.

Por otro lado, es de nuestra opinión que al menos dos de las facultades que tenía la Comisión, exceden con mucho a las que puede tener un órgano subordinado, mismas que vinculadas a las del Comisionado presidente, evidencian que la naturaleza de la Comisión no

¹⁶⁰ Publicada el 24 de diciembre de 1992 y abrogada a partir del 7 de julio de 2014 por decreto publicado en el DOF del 23 de mayo de 2014

¹⁶¹ Artículo 27.- *Los comisionados serán designados para desempeñar sus puestos por períodos de diez años, no renovables, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por causa grave, debidamente justificada.*

¹⁶² Artículo 26.- *Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.*

era propiamente la de un órgano desconcentrado, aunque así se le denominara.

En efecto, las atribuciones a las que se refieren las fracciones VI y VIII del artículo 24 para emitir opiniones vinculatorias¹⁶³ a las dependencias y entidades de la administración pública federal respecto de los ajustes a programas y políticas, así como a los anteproyectos de todos los actos administrativos de carácter general producidas por aquéllas, cuando estos pudieran tener efectos contrarios a la libre concurrencia, colocaba a la Comisión en un plano muy distinto a la de la subordinación, si por ella se entiende la sujeción al mando de alguien. No se discute si las opiniones vinculatorias fueran correctas, oportunas y acordes a la constitución o no, sino simplemente se arguye que el hecho de contar con esas atribuciones, no solo rompía de tajo la relación de dependencia respecto de la secretaría a la cual supuestamente estaba adscrita, sino que tales opiniones fueran vinculatorias para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Si a todo lo anterior se le suma que entre las facultades del Comisionado Presidente¹⁶⁴ se encontraba la de representar a la Comisión,

¹⁶³ Artículo 24.- *La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:*

.....

VI. Emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculatoria en materia de competencia económica a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los ajustes a programas y políticas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. El Titular del Ejecutivo Federal podrá objetar esta opinión. La opinión y, en su caso, la objeción deberán publicarse;

VIII. Emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculatoria en materia de competencia económica, a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia. El Titular del Ejecutivo Federal podrá objetar esta opinión. La opinión y, en su caso, la objeción deberán publicarse;

¹⁶⁴ Artículo 28.- *El Presidente de la Comisión será designado por el Titular del Ejecutivo Federal por seis años, al término de los cuales, finalizará su periodo de diez años como Comisionado. Tendrá las siguientes facultades:*

se tiene un cuadro bastante revelador del viraje que en materia de la organización de la Administración Pública se ha dado en los últimos años, derivado de concepciones que no inquietan por alejarse del modelo presidencialista establecido en nuestra Constitución sino porque pareciera que no tienen claro el rumbo a seguir.

5.3.5.- Comisión Federal de Telecomunicaciones

La Comisión Federal de Telecomunicaciones tuvo su origen en el Decreto expedido por el presidente, publicado en el Diario Oficial de la Federación¹⁶⁵ el nueve de agosto de mil novecientos noventa y seis, donde

V. Representar legalmente a la Comisión, nombrar y remover al personal, crear las unidades técnicas necesarias de conformidad con su presupuesto y delegar facultades en términos del Reglamento de esta Ley,

¹⁶⁵ *“Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República. --- ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 17, 31, 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 7o. y décimo primero transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y -- - CONSIDERANDO ... DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISION FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES --- ARTICULO PRIMERO. Se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, el cual tendrá las atribuciones que en este decreto se le confieren, con el propósito de regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. --- ARTICULO SEGUNDO. Con sujeción a criterios de competencia, eficiencia, seguridad jurídica, y acceso no discriminatorio a los servicios por parte de los usuarios, la Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones: --- I. Expedir disposiciones administrativas; elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales; y expedir las normas oficiales mexicanas, en materia de telecomunicaciones; --- II. Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones; así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes; --- III. Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector; --- IV. Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación; --- V. Someter a la aprobación de la Secretaría, el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que serán materia de licitación pública; así como coordinar los procesos de licitación correspondientes; --- VI. Coordinar los procesos de licitación para ocupar y explotar posiciones orbitales geoestacionarias, y órbitas satelitales asignadas al país, con sus respectivas bandas de frecuencias y derechos de emisión y recepción de*

se le instauró como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con autonomía técnica y operativa en el cumplimiento de su encomienda, consistente en la regulación, promoción y supervisión del desarrollo y cobertura social amplia de las telecomunicaciones y radiodifusión.

De hecho, las atribuciones conferidas a ese órgano administrativo en el Decreto citado, fueron recogidas posteriormente, en su mayoría, en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones¹⁶⁶; esta ley

señales; --- VII. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones; --- VIII. Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; --- IX. Llevar el registro de telecomunicaciones, previsto en el Capítulo VI de la Ley Federal de Telecomunicaciones; --- X. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluyendo la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; --- XI. Registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, y establecer obligaciones específicas, relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica; --- XII. Recibir el pago por concepto de derechos, productos o aprovechamientos, que procedan en materia de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables; --- XIII. Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones, se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; --- XIV. Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia; --- XV. Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; --- XVI. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables. ---... TRANSITORIOS --- PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. --- SEGUNDO. Los recursos humanos, presupuestales y los bienes muebles que, a la entrada en vigor de este decreto, sean utilizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el ejercicio de las funciones a que se refiere este decreto, se asignarán a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. --- TERCERO. Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos por la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el ámbito de su competencia”.

¹⁶⁶ Esta ley fue abrogada a partir del 13 de agosto de 2014 por Decreto publicado en el DOF el 14 de julio de 2014. En su artículo 9-A, establecía. “La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y

refrendó su naturaleza de órgano desconcentrado y le agregó las características de autonomía de gasto y de gestión.

El órgano de gobierno de esta Comisión estuvo integrado por cinco comisionados¹⁶⁷ designados por el Titular del Ejecutivo por un período de 8 años renovable¹⁶⁸ por una sola ocasión y sólo podían ser removidos por causa grave.

Al igual que en el caso de la COFECO, la reforma de abril de 2006 que le otorgó al Senado¹⁶⁹ o a la Comisión Permanente, en su caso, la facultad para objetar la designación o la renovación de comisionados hecha por el Titular del Ejecutivo, fue declarada inválida por la Suprema Corte.

Ahora bien, se hace preciso comentar desde tres perspectivas distintas la facultad otorgada a esta Comisión¹⁷⁰ en la fracción XVI del ya

la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones: ...”

¹⁶⁷ Artículo 9-B.- *El órgano de gobierno de la Comisión es el Pleno, que se integra por cinco comisionados, incluido su Presidente.*

Los comisionados deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.

Para que el Pleno pueda sesionar deberán estar presentes, cuando menos, tres comisionados.

Artículo 9-C.- *Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos: ...*

¹⁶⁸ Artículo 9-D.- *Los comisionados serán designados para desempeñar sus cargos por periodos de ocho años, renovables por un solo período, y sólo podrán ser removidos por causa grave debidamente justificada.*

¹⁶⁹ Artículo 9-C Segundo Párrafo

La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.

¹⁷⁰ Artículo 9-A.- XVI. *De manera exclusiva, las facultades que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley*

citado artículo 9-A. La primera, por la forma en que tal fracción estuvo redactada, pues jurídica y organizacionalmente implicaba desde entonces, la cesión de las facultades de la Secretaría en materia de radio y televisión y no un mandato para que mediante la operación de un órgano subordinado se lograra una más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Al decir esto, discrepo con el criterio sostenido por la Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006, estudiada más ampliamente en el siguiente capítulo, pero dada su relación con lo que aquí nos ocupa, adelantamos su contenido. Ahí se afirma categóricamente la no supeditación jerárquica de la COFETEL a la Secretaría en el ejercicio de las facultades contenidas en el mencionado numeral 9-A, pero contradictoriamente, enseguida, asegura *“las facultades que se conceden a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en las referidas fracciones se entienden como propias de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, atendiendo a la naturaleza de órgano desconcentrado de dicha Comisión, expresamente definida en el decreto que la creó, y en la medida en que ésta carece de personalidad jurídica propia y está jerárquicamente subordinada a la Secretaría de Estado mencionada y, por ende, al titular del Poder Ejecutivo mismo”*.

Como puede apreciarse fácilmente, para salvar la evidente contradicción de sostener simultáneamente la subordinación orgánica de la Comisión a la Secretaría y la no supeditación a la Secretaría en su operación, a la Corte le basta con repetir que por su naturaleza, la Comisión no tiene personalidad propia y está subordinada jerárquicamente a la Secretaría; sin embargo, tal argumento no se puede sostener por sí mismo, pues si por subordinación se entiende sujeción a la orden, mando o dominio de alguien y no simplemente la colocación de un cuadro dentro de un organigrama, entonces, la Comisión no estaba subordinada a la Secretaría

Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, y ...

en materia de radio y televisión. En efecto, si como se verá en el capítulo III, en el ejercicio de sus facultades exclusivas:

a) estaba vedada la participación de la Secretaría; b) su autonomía técnica, operativa, de gasto y gestión comprendía la no revisión de sus actos por aquélla, y c) una vez nombrados por ocho años sus comisionados, no podían ser removidos más que por causa grave, se sigue de manera lógica, que una vez hecho su nombramiento, el vínculo jurídico de subordinación con la Secretaría era parcialmente inexistente.

Compárese la gran coincidencia de esta postura de la Suprema Corte de Justicia con la doctrina francesa sobre las “*Autoridades Administrativas Independientes (AAI)*”¹⁷¹: “*La cuestión principal planteada por las AAI es saber cuál es su verdadera naturaleza. Una tentativa de teorización doctrinal las caracteriza por el análisis de su denominación. Autoridades: se trata de órganos estatales dotados de poderes propios, es decir, que toman decisiones. Administrativas: forman parte de los servicios del Estado, y más precisamente, del ejecutivo actuando en su función administrativa. El estatuto administrativo, impide a priori atribuir personalidad moral a las AAI y la pertenencia a la función administrativa del ejecutivo les prohíbe la cualidad de jurisdicción. Independientes: están sustraídas de los poderes jerárquicos, de tutela o de control. Debe añadirse que su autoridad moral sobre los actores socioeconómicos se debe a que son concebidos para resistir a las influencias políticas y profesionales*”¹⁷².

Desde la segunda perspectiva, el otorgamiento de tal facultad constituía el prelude de la reciente transformación constitucional de este

¹⁷¹ La primera AAI fue la Commission Nationale de l’informatique creada por la *Loi du 6 janvier 1978*

¹⁷² Guglielmi, Guilles J., et Koubi, Geneviève., *Droit du Service Public*, Paris, Montchrestien coll. Domat Droit Public, 2000, p. 205

órgano administrativo, quizá acelerada, paradójicamente, por las múltiples declaraciones de invalidez de las reformas de 2006.

A partir de un tercer enfoque, esta fracción XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones inaugura un concepto distorsionado de la desconcentración, al equipararla con la suplantación de facultades de las secretarías. Así ha ocurrido recientemente con la creación de la Agencia de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, donde hasta su nombre es erróneo pues es de sentido común la inexistencia de un medio ambiente del sector hidrocarburos, aunque así se establezca por decreto constitucional. En efecto, Manuel Aguilera¹⁷³ afirma: “...mediante el recurso de otorgar facultades a la Agencia, se vulnera la responsabilidad y la fuerza instrumental que asigna la legislación a las instituciones establecidas en el país para atender el medio ambiente, incluido el impacto en el sector hidrocarburos. Se actúa como si los impactos ambientales de dicho sector pudiesen disgregarse y atenderse por separado de las demás actividades, o como si el medio ambiente no fuese unitario o el equilibrio ecológico pudiera fragmentarse.”

6- Análisis Funcional de algunos Órganos Desconcentrados

Utilizando el enfoque *Funcional*, ahora analizaremos a los órganos desconcentrados antes estudiados desde la perspectiva de la naturaleza de las facultades con que cuentan cada uno de ellos, y los separaremos en los dos grandes grupos homogéneos señalados:

{ Órganos Desconcentrados Reguladores Simples, y
{ Órganos Desconcentrados Reguladores Complejos.

¹⁷³ Aguilera, Manuel et al., *Análisis de las Iniciativas de Legislación Reglamentaria de la Reforma Energética, Acerca de la Agencia de Seguridad Industrial y Protección Ambiental de los Hidrocarburos*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, 2014, p. 8, consultable en internet: pued.unam.mx

6.1.- Órganos Desconcentrados Reguladores Simples

Dentro de esta primera categoría del análisis *Funcional* pertenece únicamente la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, de acuerdo a la argumentación que enseguida se desarrolla.

6.1.1.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Las facultades que le otorgan las fracciones I y II del artículo 69 E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁷⁴, podrían por sí mismas no ser reputadas como normativas pues en el caso de la primera, sólo puede ser materializada a través de actos del Ejecutivo, y en el caso de la segunda, a simple vista parecería una facultad para dictaminar. Sin embargo, si se le articula con lo que dispone el artículo 69 H se aprecia la magnitud de ésta atribución, pues el dictamen de impacto regulatorio se refiere no sólo a anteproyectos de leyes, sino a todo acto administrativo de carácter general que emitan todas las dependencias y organismos de la administración. Este artículo establece:

“Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del Titular de Ejecutivo Federal.

¹⁷⁴ I. Revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos;

II. Dictaminar los anteproyectos a que se refiere el artículo 69-H y las manifestaciones de impacto regulatorio correspondientes;

Se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al Titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión.

No se requerirá elaborar manifestación en el caso de tratados, si bien, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Comisión”.

6.2.- Órganos Desconcentrados Reguladores Complejos

En esta categoría del análisis *Funcional* estudiaremos a aquéllos órganos que satisfacen los dos parámetros establecidos, es decir, cuentan con funciones *cuasi* legislativas o *rulemaking* y *cuasi* judiciales o *adjudication*. En consecuencia, encuadran dentro de esta clase: la antigua Comisión Nacional de Hidrocarburos, la anterior Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, el Servicio de Administración Tributaria y las antiguas Comisiones Federales de Competencia y de Telecomunicaciones.

6.2.1.- Comisión Nacional de Hidrocarburos

Hasta hace muy poco, cuando esta Comisión aún era órgano desconcentrado, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se podían calificar como facultades normativas las siguientes:

Artículo 4.-...

III. Establecer las disposiciones técnicas aplicables a la exploración y extracción de hidrocarburos, en el ámbito de su competencia y verificar su cumplimiento;

V. Establecer los lineamientos técnicos que deberán observarse en el diseño de los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos, escuchando la opinión de Petróleos Mexicanos. Estos lineamientos señalarán los elementos específicos que en general los proyectos de exploración y extracción deban contener, entre otros:

- a) El éxito exploratorio y la incorporación de reservas.*
- b) Las tecnologías a utilizar para optimizar la explotación en las diversas etapas de los proyectos.*
- c) El ritmo de extracción de los campos.*
- d) El factor de recuperación de los yacimientos.*
- e) La evaluación técnica del proyecto.*
- f) Las referencias técnicas conforme a las mejores prácticas.*

VIII. Establecer mecanismos de evaluación de la eficiencia operativa en la exploración y extracción de hidrocarburos.

Por otro lado, podrían clasificarse como cuasi jurisdiccionales, por constituir procedimientos administrativos en forma de juicio, las contenidas en las fracciones que a continuación se transcriben:

Artículo 4.-...

“XXII. Instaurar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan;

XXIII. Determinar las violaciones a las disposiciones y normatividad técnica que emita, tomando las medidas conducentes para corregirlas”.

Sólo para fines de comparación, pues como ha quedado dicho, la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos fue abrogada recientemente, de conformidad con la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, ahora sustento jurídico de esta Comisión, podríamos calificar como facultades normativas las establecidas en la fracción primera de su el artículo 38:

“Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento”.

De la misma forma, pueden considerarse como de naturaleza normativa, las facultades de la Comisión Nacional de Hidrocarburos conferidas por las fracciones I y III del artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos:

I. Emitir la regulación y supervisar su cumplimiento por parte de los Asignatarios, Contratistas y Autorizados en las materias de su competencia y, específicamente, en las siguientes actividades:

a) Reconocimiento y Exploración Superficial, incluyendo los criterios de confidencialidad y el derecho al aprovechamiento comercial de la información que se obtenga derivada de las mismas;

b) El acopio, resguardo, uso, administración y actualización, así como, en su caso, la publicación de la información referida en el artículo 32 de esta Ley, por medio del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos;

c) Exploración y Extracción de Hidrocarburos, incluyendo la elaboración de los respectivos planes para el dictamen a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, así como el abandono y desmantelamiento;

d) La Recolección de Hidrocarburos;

e) La perforación de pozos;

f) La cuantificación de Reservas y los Recursos Prospectivos y Contingentes;

g) La certificación de Reservas de la Nación por parte de terceros independientes, así como el proceso de selección de los mismos;

h) La medición de la producción de Hidrocarburos, considerando, al menos, la instalación y verificación de los sistemas de medición de acuerdo con estándares internacionales y que los mismos sean auditables por terceros con reconocida experiencia internacional;

- i) *El aprovechamiento del Gas Natural asociado;*
- j) *Los estándares técnicos y operativos para maximizar el factor de recuperación de Hidrocarburos, y*
- k) *Los requerimientos de información a los sujetos obligados, así como los lineamientos de transferencia, recepción, uso y publicación de la información recibida.*

La regulación que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Como parte de la regulación que emita, la Comisión podrá instruir la adopción y observancia de estándares técnicos internacionales.

En los casos que así se requiera, expedirá normas oficiales mexicanas y supervisará, verificará y evaluará la conformidad de las mismas y aprobará a las personas acreditadas para su evaluación.”

...

III. Generar indicadores de referencia para evaluar la eficiencia de los proyectos de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, considerando la experiencia internacional y los planes de Exploración y de desarrollo para la Extracción de Hidrocarburos asociados a las Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción...”

Por otro lado, puede clasificarse como cuasi jurisdiccional la facultad contenida en el párrafo cuarto del artículo 20 (referida a la rescisión administrativa de los Contratos para la Exploración y Extracción) de la Ley de Hidrocarburos que a continuación se transcribe:

Artículo 20.- “Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la Comisión Nacional de Hidrocarburos contará con un plazo de noventa días naturales para resolver considerando los argumentos y pruebas que, en su caso, hubiere hecho valer el Contratista. La determinación de dar o no por rescindido administrativamente el contrato deberá ser debidamente fundada, motivada y comunicada al Contratista”.

6.2.2.- Comisión Reguladora de Energía

De la misma manera que en el caso anterior, de las atribuciones que esta Comisión tenía conferidas en el artículo 3° de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, hoy abrogada, podían conceptuarse como normativas, las relativas a las fracciones transcritas a continuación:

Artículo 3.-...

I. Participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica;

II. Aprobar los criterios y las bases para determinar el monto de las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, para la realización de obras específicas, ampliaciones o modificaciones de las existentes, solicitadas por aquéllos para el suministro de energía eléctrica;

IV. Aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;

V. Aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica;

VII. Aprobar y expedir los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano del combustóleo, del gas y de los petroquímicos básicos, así como las metodologías para la determinación de sus precios, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia, o que sean establecidos por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo.

Si habiendo existido condiciones de competencia efectiva la Comisión Federal de Competencia determina que se acude a prácticas anticompetitivas al realizar las ventas de primera mano a que se refiere esta fracción, la Comisión Reguladora de Energía restablecerá los términos y condiciones a que dichas ventas y enajenaciones deban sujetarse;

VIII. Aprobar y expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución, a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 2 de esta Ley;

IX. Determinar las zonas geográficas exclusivas de distribución de los productos y actividades, regulados conforme al artículo 2 de esta Ley, considerando los elementos que permitan el desarrollo rentable y eficiente de los sistemas de distribución. Para efectos de lo anterior, la Comisión

escuchará la opinión de las autoridades competentes, incluyendo las de desarrollo urbano;

X. Expedir las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios a que se refiere la fracción VIII de este artículo, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia, así como en relación con las actividades reguladas por esta Ley, y establecer los términos y condiciones a que deberán sujetarse los sistemas de transporte y almacenamiento que formen parte de sistemas integrados y las tarifas de los sistemas que correspondan en las condiciones generales de los servicios de cada permisionario que se trate;

XIII. Aprobar y expedir modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas;

XV. Proponer a la Secretaría de Energía actualizaciones al marco jurídico en el ámbito de su competencia, así como los términos en los que la Comisión pueda participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas a las actividades reguladas;

Ahora bien, la atribución contenida en la fracción XVII del mencionado artículo, donde se le confiere la facultad para actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias derivadas de las actividades reguladas, puede calificarse como *cuasi* jurisdiccional.

A partir de la reciente reforma energética, ésta Comisión, transformada en un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, tiene sus atribuciones contenidas en el artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica; de entre ellas pueden conceptuarse como normativas las relativas a las fracciones transcritas a continuación:

Artículo 12.-...

II. Determinar las metodologías de cálculo, criterios y bases para determinar y actualizar las contraprestaciones aplicables a los Generadores Exentos y Usuarios de Suministro Básico con Demanda Controlable cuando vendan su producción o reducción de demanda a un Suministrador de Servicios Básicos;

III. Establecer las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como las condiciones generales para la prestación del Suministro Eléctrico, y resolver sobre su modificación;

IV. Expedir y aplicar la regulación tarifaria a que se sujetarán la transmisión, la distribución, la operación de los Suministradores de Servicios Básicos, la operación del CENACE y los Servicios Conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista, así como las tarifas finales del Suministro Básico en términos de lo dispuesto en el artículo 138 y 139 de la presente Ley;

V. Expedir y aplicar las metodologías para determinar y ajustar las tarifas máximas de los Suministradores de Último Recurso y los precios máximos del Suministro de Último Recurso, y determinar las demás condiciones para dicho Suministro;

VI. Establecer y vigilar los términos para la separación contable, operativa y funcional de los integrantes de la industria eléctrica;

VII. Establecer los lineamientos de contabilidad que se observarán en las actividades de transmisión, distribución, Suministro Básico y Suministro de Último Recurso, así como en la operación del CENACE, para fines de la regulación tarifaria;

VIII. Emitir las Bases del Mercado Eléctrico;

IX. Establecer los mecanismos para la autorización, revisión, ajuste y actualización de las Disposiciones Operativas del Mercado;

XIX. Emitir los criterios de eficiencia utilizados en la definición de Energías Limpias;

XX. Expedir las normas, directivas, metodologías y demás disposiciones de carácter administrativo que regulen y promuevan la generación de energía eléctrica a partir de Energías Limpias, de conformidad con lo establecido en esta Ley, atendiendo a la política energética establecida por la Secretaría;

XXVI. Emitir los términos y condiciones y expedir las metodologías de cálculo, criterios y bases para determinar y actualizar el monto de las aportaciones que los interesados deberán realizar para la construcción de obras, ampliaciones y modificaciones de transmisión y distribución cuando los costos no se recuperen a través de la regulación tarifaria, y aprobar los modelos de convenio correspondientes;

XXVII. Emitir las reglas a las que se sujetarán las transacciones entre los Generadores y sus Comercializadores afiliados;

XXXVII. Expedir y aplicar la regulación necesaria en materia de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional;

XXXVIII. Expedir las normas, directivas y demás disposiciones de carácter administrativo en materia de Redes Eléctricas Inteligentes y Generación Distribuida, atendiendo a la política establecida por la Secretaría;

XXXIX. Regular, supervisar y ejecutar el proceso de estandarización y normalización en materia del Sistema Eléctrico Nacional;

XLII. Dictar o ejecutar las medidas necesarias para proteger los intereses del público en relación con la Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Suministro Eléctrico, y solicitar a otras autoridades, en el ámbito de su competencia, la aplicación de medidas de seguridad adicionales o necesarias;

XLIV. Establecer y vigilar el cumplimiento de las reglas sobre el uso indebido y la transmisión de información privilegiada por parte del personal de las autoridades, los Transportistas, los Distribuidores y el CENACE y de las personas que tengan relación con ellos;

XLIX. Expedir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones administrativas de carácter general en relación con las atribuciones que le confiere esta Ley;

Ahora bien, las atribuciones contenidas en las fracciones XXV, XXXIII y LIII del mencionado artículo 12 pueden calificarse como cuasi jurisdiccionales.

Artículo 12.-...

XXV. Resolver las controversias relacionadas con las interconexiones y conexiones que no sean efectuadas en el plazo establecido así como los casos de denegación de suministro;

XXXIII. Resolver las controversias que surjan entre el CENACE y los demás integrantes de la industria eléctrica, una vez que se agoten las vías establecidas en las Reglas del Mercado;

LIII. Interpretar para efectos administrativos la presente Ley en el ámbito de sus facultades.

6.2.3.- Comisión Nacional del Agua

Del análisis del artículo 9° de la Ley de Aguas Nacionales se infiere que, además de sus numerosas atribuciones de naturaleza administrativa, ésta Comisión tiene también diversas facultades de naturaleza normativa en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, tales

como la elaboración de criterios y lineamientos para dar unidad a las acciones del Gobierno Federal; la emisión de disposiciones de carácter nacional; la formulación de lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas federales de infraestructura hídrica; la emisión de disposiciones sobre la expedición de títulos de concesión, asignación o permisos de descarga o de otra índole; la emisión de la normatividad a que deberán apegarse los Organismos de Cuenca en el ejercicio de sus funciones, incluyendo la administración de los recursos que se les destinen; el dictado de disposiciones sobre la estructuración y operación del Registro Público de Derechos de Agua y la definición de los lineamientos técnicos en materia de gestión de aguas nacionales, cuencas, obras y servicios, para considerarlos en la elaboración de programas, reglamentaciones y decretos de vedas y reserva, contenidas en sus fracciones V,VI, VIII, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV y XLI, que a continuación se transcriben:

Artículo 9.-...

V. Proponer los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a las acciones del Gobierno Federal en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, y asegurar y vigilar la coherencia entre los respectivos programas y la asignación de recursos para su ejecución;

VI. Emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;

VIII. Formular y aplicar lineamientos técnicos y administrativos para jerarquizar inversiones en obras públicas federales de infraestructura hídrica y contribuir cuando le sea solicitado por estados, Distrito Federal y municipios, con lineamientos para la jerarquización de sus inversiones en la materia;

XXXI. Proponer a la "Secretaría" las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica;

XXXII. Emitir disposiciones sobre la expedición de títulos de concesión, asignación o permiso de descarga, así como de permisos de diversa índole a que se refiere la presente Ley;

XXXIII. Emitir la normatividad a que deberán apegarse los Organismos de Cuenca en el ejercicio de sus funciones, en congruencia con las disposiciones contenidas en la presente Ley, incluyendo la

administración de los recursos que se les destinen y verificar su cumplimiento;

XXXIV. Emitir disposiciones sobre la estructuración y operación del Registro Público de Derechos de Agua a nivel nacional, apoyarlo financieramente y coordinarlo; particularmente, "la Comisión" realizará las gestiones necesarias conforme a la Ley para operar regionalmente dicho Registro y sus funciones, a través de los Organismos de Cuenca;

XLI. Definir los lineamientos técnicos en materia de gestión de aguas nacionales, cuencas, obras y servicios, para considerarlos en la elaboración de programas, reglamentaciones y decretos de vedas y reserva”.

Por otro lado, cuenta también con dos atribuciones que podrían clasificarse como *cuasi* jurisdiccionales contenidas en las fracciones XXI y XXII del mismo artículo 9°:

“XXI. Conciliar y, en su caso, fungir a petición de los usuarios, como árbitro en la prevención, mitigación y solución de conflictos relacionados con el agua y su gestión, en los términos de los reglamentos de esta Ley;

XXII. Analizar y resolver con el concurso de las partes que correspondan, los problemas y conflictos derivados de la explotación, uso, aprovechamiento o conservación de las aguas nacionales entre los usos y usuarios, en los casos establecidos en la fracción IX del presente Artículo”.

6.2.4.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores

De acuerdo con el artículo 4° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores estimamos que las fracciones siguientes caen dentro de la categoría de facultades homologables a las reglamentarias:

Artículo 4.-...

“II.- Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades;

III.- Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;

IV.- Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos que señalan las leyes;

V.- Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades;

VI.- Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;

VII.- Establecer los criterios a que se refiere el artículo 2o. de la Ley del Mercado de Valores, así como aquéllos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven y a los referidos usos y sanas prácticas;

XXXI.- Dictar las disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada tendrán la obligación de hacerla de conocimiento del público;

XXXII.- Expedir normas que establezcan los requisitos mínimos de divulgación al público que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfacer sobre la calidad crediticia de las emisiones que éstas hayan dictaminado y sobre otros aspectos tendientes a mejorar los servicios que las mismas prestan a los usuarios;

XXXIII.- Emitir reglas a que deberán sujetarse las casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos y empleados;

En cambio, apreciamos que las atribuciones contenidas en las siguientes fracciones, corresponden a la categoría de las denominadas cuasi jurisdiccionales, pues versan sobre la resolución de controversias:

Artículo 4.-...

“IX.- Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros;

XX.- Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas”.

6.2.5.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Las fracciones II, III, IV, V, VI, VII y IX del artículo 366 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas (cuyo texto es muy cercano al artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros¹⁷⁵) se refieren a facultades que claramente pueden identificarse como de naturaleza normativa:

Artículo 386.-...

“II. Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio de las facultades que esta Ley y demás leyes y reglamentos le otorgan, y para el eficaz cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que con base en ellas se expidan;

III. Emitir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones y normas prudenciales de carácter general orientadas a preservar la solvencia, liquidez y estabilidad financiera de las Instituciones y Sociedades Mutualistas;

IV. Establecer los criterios de aplicación general en los sectores asegurador y afianzador acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, aseguradores y afianzadores, o sanas prácticas de dichos mercados financieros, y dictar las medidas necesarias para que las Instituciones, Sociedades Mutualistas y demás personas y entidades sujetas a su inspección y vigilancia ajusten sus actividades y operaciones a las leyes y reglamentos que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellos deriven y a los referidos usos y sanas prácticas;

V. Coadyuvar, mediante la expedición de disposiciones de carácter general a las Instituciones y Sociedades Mutualistas, y a las demás personas y entidades sujetas a su inspección y vigilancia, con las políticas que en materia de seguros y fianzas competen a la Secretaría;

VI. Participar, en los términos y condiciones que ésta y otras leyes señalen, en la elaboración de los reglamentos, disposiciones y disposiciones de carácter general a que las mismas se refieren;

¹⁷⁵ La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas fue inicialmente creada en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, abrogada por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, publicada en el Diario Oficial el 10 de enero de 2014.

VII. Dictar normas de registro de las operaciones de las Instituciones y Sociedades Mutualistas, así como, en su caso, de otras personas y entidades reguladas por esta Ley;

IX. Determinar el capital mínimo pagado que deberán cubrir las Instituciones y Sociedades Mutualistas, de conformidad con lo previsto en esta Ley;”

Ahora bien, la naturaleza de las atribuciones contenidas en las fracciones XX, XXI, XXVIII y XXIX del mismo artículo 386, es cuasi jurisdiccional, según se comprueba con la lectura de las mismas.

“XX. Conocer y resolver sobre los recursos de revocación que se interpongan en contra de las sanciones administrativas aplicadas, así como sobre las solicitudes de condonación total o parcial de las multas impuestas;

XXI. Amonestar, suspender, remover e inhabilitar, según corresponda, a los miembros del consejo de administración, comité de auditoría, directores generales, comisarios, directores, gerentes, delegados fiduciarios y funcionarios que puedan obligar con su firma a las Instituciones y Sociedades Mutualistas, así como a los auditores externos que dictaminen los estados financieros y a los actuarios independientes que dictaminen sobre la situación y suficiencia de las reservas técnicas de las Instituciones y Sociedades Mutualistas, en términos de lo previsto en esta Ley, así como conocer y resolver sobre los recursos que se presenten en contra de tales determinaciones;

XXVIII. Vetar u ordenar que se dejen sin efecto, las normas de autorregulación que expidan las organizaciones aseguradoras y afianzadoras, de conformidad con lo señalado en esta Ley, así como conocer y resolver sobre los recursos que se presenten en contra de estas determinaciones;

XXIX. Ordenar la suspensión, remoción, destitución o veto de los consejeros y directivos de las organizaciones aseguradoras y afianzadoras, de acuerdo con lo establecido por esta Ley, así como conocer y resolver sobre los recursos que se presenten en contra de estas determinaciones;”

Aparte de lo anterior, se destaca de entre las atribuciones de la Junta de Gobierno de ésta, la contenida en la fracción XXIII bis del artículo 369, referida a la definición de los estímulos económicos para sus funcionarios como reconocimiento a su “*esfuerzo laboral*”. Esta disposición es la causa de que los servidores de esta Comisión formen parte de la

burocracia dorada del país, pues obtienen salarios muy por encima del promedio de los que se perciben en el resto de la Administración Pública. Disposiciones similares se contienen en las recién transformadas “*Empresas Productivas*¹⁷⁶ del Estado” para justificar y dar tintes de legitimidad a los exorbitantes sueldos y compensaciones que la ineptocracia de Pemex y CFE se han venido asignando desde hace tiempo.

6.2.6.- Servicio de Administración Tributaria

En la fracción XVI del artículo 7 de la Ley del SAT se le confiere la facultad *cuasi* legislativa para emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.

Desde el punto de vista de las atribuciones cuasi jurisdiccionales, el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 116, 117, 120 y 133 le otorga a éste desconcentrado la facultad para resolver las impugnaciones que interpongan los particulares en contra de actos administrativos dictados en materia fiscal federal, pudiendo reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado, modificarlo o dictar uno nuevo que lo sustituya cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. En dichos artículos se lee lo siguiente:

¹⁷⁶ La empresa “*productiva*” Pemex reportó a la BMV el pasado 30 de abril de 2015, pérdidas superiores a los 100 mil millones de pesos en el primer trimestre del año en curso, cantidad superior en un 179% a las pérdidas del mismo período del año anterior, de acuerdo con la nota publicada por CNNExpansión del 30 de abril de 2015. En el segundo trimestre sus pérdidas fueron de 84,572 millones de pesos. Por su parte, la “*productiva*” CFE registró en su informe de resultados enviados al público inversionista de la Bolsa Mexicana de Valores, pérdidas por 35,592 millones de pesos en el primer semestre de 2015, según nota de Alejandro Suárez publicada el 29 de julio de 2015 en el periódico “24 Horas”.

Artículo 116.- *Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.*

Artículo 117.- *El recurso de revocación procederá contra:*

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

*a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.*

c) Dicten las autoridades aduaneras.

d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.

b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley, o determinen el valor de los bienes embargados

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.

d) (Se deroga).

Artículo 120.- *La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.

Artículo 133.- *La resolución que ponga fin al recurso podrá:*

I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.

II. Confirmar el acto impugnado.

III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.

IV. Dejar sin efectos el acto impugnado.

V. *Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.*

6.2.7.- Comisión Federal de Competencia

En el artículo 24 de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica se preveía como facultad de esta Comisión, ahora transformada en órgano constitucional autónomo, la elaboración y publicación de un conjunto de criterios técnicos referidos a la determinación de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y las sanciones respectivas, misma que constituye una amplísima facultad reglamentaria. Textualmente la fracción XVIII bis establecía:

“Publicar por lo menos cada cinco años, criterios técnicos, previa consulta pública, en la forma y términos que señale el Reglamento de esta Ley, en materia de:

- a) Imposición de sanciones;*
- b) Existencia de prácticas monopólicas;*
- c) Concentraciones;*
- d) Inicio de investigaciones;*
- e) Determinación de poder sustancial para uno o varios agentes económicos en términos de los artículos 13 y 13 bis de esta Ley;*
- f) Determinación de mercado relevante;*
- g) Beneficio de reducción de sanciones previsto en el artículo 33 bis 3 de esta Ley;*
- h) Suspensión de actos constitutivos de probables prácticas monopólicas o probables concentraciones prohibidas, así como daño irreversible al proceso de competencia y libre concurrencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 bis 4 de esta Ley;*
- i) Determinación y otorgamiento de cauciones para suspender la aplicación de medidas cautelares a que se refiere el artículo 34 bis 4 de esta Ley;*
- j) Otorgamiento de perdón y solicitud de sobreseimiento del procedimiento penal en los casos a que se refiere el artículo 254 bis del Código Penal Federal; y*

k) Los que sean necesarios para el efectivo cumplimiento de la Ley.

En la elaboración de los criterios técnicos a que se refiere esta fracción, la Comisión considerará, sin que sean vinculantes, los resultados de la consulta pública en los términos que establezca el Reglamento de esta Ley”.

Por su parte, las fracciones V, VI y VIII del mismo artículo 24, contenían importantes facultades de orden *cuasi* jurisdiccional, pues le conferían atribuciones para resolver sobre cuestiones relativas a la libre concurrencia en el mercado y para emitir opiniones vinculatorias en materia económica para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Dichas fracciones señalaban:

“V. Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras leyes, reglamentos o disposiciones administrativas;

VI. Emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculatoria en materia de competencia económica a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los ajustes a programas y políticas, cuando éstos puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. El Titular del Ejecutivo Federal podrá objetar esta opinión. La opinión y, en su caso, la objeción deberán publicarse;

VIII. Emitir, cuando lo considere pertinente o a petición de parte, opinión vinculatoria en materia de competencia económica, a las dependencias y entidades de la administración pública federal, respecto de los anteproyectos de disposiciones, reglas, acuerdos, circulares y demás actos administrativos de carácter general que pretendan emitir, cuando puedan tener efectos contrarios al proceso de competencia y libre concurrencia. El Titular del Ejecutivo Federal podrá objetar esta opinión. La opinión y, en su caso, la objeción deberán publicarse”.

6.2.8.- Comisión Federal de Telecomunicaciones

El artículo 9° A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, abrogada el 14 de julio de 2014, por la entrada en vigor de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en sus fracciones I, V y VII confería a esta Comisión un conjunto de diversas facultades normativas entre las que sobresalen la expedición de las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones, la elaboración del programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico que serían materia de licitación pública, así como establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos. En tales fracciones se lee lo siguiente:

“I. Expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones;

V. Someter a la aprobación de la Secretaría, el programa sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que serán materia de licitación pública; así como coordinar los procesos de licitación correspondientes;

VII. Establecer los procedimientos para la adecuada homologación de equipos, así como otorgar la certificación correspondiente o autorizar a terceros para que emitan dicha certificación, y acreditar peritos y unidades de verificación en materia de telecomunicaciones”.

En otro orden de ideas, a nuestro juicio la facultad que le concedía el artículo 35 de la Ley de Radio y Televisión a la Comisión, puede clasificarse como *cuasi* jurisdiccional pues en dicho artículo se establece un procedimiento para poder declarar la caducidad o la revocación de las concesiones, de conformidad con las causales previstas en el artículo 31 de dicha ley.

En el artículo 35 se señala lo siguiente: *“La caducidad y la revocación, serán declaradas administrativamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme al procedimiento siguiente:*

I.- Se hará saber al concesionario los motivos de caducidad o revocación que concurran, y se le concederá un plazo de treinta días para que presente sus defensas y sus pruebas;

II.- Formuladas las defensas y presentadas las pruebas, o transcurrido el plazo sin que se hubieren presentado, la Secretaría dictará su resolución declarando la procedencia o improcedencia de la caducidad o de la revocación, salvo cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.

En los casos de nulidad se observará el procedimiento anterior para declararla.”

Ahora bien, es preciso reiterar que de conformidad con el artículo 9° de esta ley, a la Comisión Federal de Telecomunicaciones le correspondía ejercer de manera exclusiva las facultades que la Ley Federal de Telecomunicaciones confería a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

CAPÍTULO III

COMENTARIOS A LA INTERPRETACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE SUS SEMEJANZAS CON LOS CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

SUMARIO:

1.- La Administración Desconcentrada en México desde la perspectiva judicial. 1.1.- Naturaleza de los órganos desconcentrados. 1.2.- Formas de creación de éstos órganos. 1.3.- Nombramientos de sus titulares y la “No Objeción” del Senado. 1.4.- Informes al Congreso por parte de algunos órganos desconcentrados. 1..-5 Controles Constitucionales establecidos como facultad determinada en la legislación secundaria en favor de los órganos desconcentrados. 1.6.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones 2009 como Órgano Desconcentrado Titular de Atribuciones Legales. 2.- Comparación de los Criterios de la Suprema Corte de Justicia con los de la Suprema Corte de los Estados Unidos en esta materia.

1.- La Administración Desconcentrada en México desde la perspectiva judicial

En este capítulo efectuaremos una aproximación al estudio de la Administración Desconcentrada en nuestro país, a partir de un análisis somero de la jurisprudencia y algunas tesis aisladas emitidas por la

Suprema Corte de Justicia, concernientes a la naturaleza, creación, regulación y funcionamiento de los órganos desconcentrados.

Para efectos de facilitar esta tarea, la dividiremos en seis rubros:

- Naturaleza de los órganos desconcentrados;
- Formas de creación de éstos órganos;
- Nombramientos de sus titulares y la “No Objeción” del Senado;
- Informes al Congreso por parte de algunos órganos desconcentrados;
- Controles Constitucionales establecidos como facultad determinada en la legislación secundaria en favor de los órganos desconcentrados, y
- La Comisión Federal de Telecomunicaciones 2009 como Órgano Desconcentrado Titular de Atribuciones Legales

En un segundo momento, haremos un contraste entre esta jurisprudencia y tesis aisladas de nuestro máximo Tribunal con dos resoluciones relevantes de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América.

1.1.- Naturaleza de los Órganos Administrativos Desconcentrados

Aquí nos valemos de dos tesis aisladas, derivadas de sentencias dictadas en sendos amparos en revisión, relativos al Sistema de Administración Tributaria y al originalmente creado como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, pero recientemente transformado en Órgano Constitucional Autónomo, la Comisión Federal de Competencia, por lo cual éstos razonamientos ya no le son aplicables, pero siguen siendo muy útiles para nuestro estudio.

En lo que se refiere al antes órgano administrativo desconcentrado Comisión Federal de Competencia, la tesis aislada¹⁷⁷ abajo reproducida es muy clara en apuntar la no transgresión del artículo 23 de la Ley Federal de Competencia Económica a lo contenido en el artículo 90 constitucional, pues al ser establecida la Comisión Federal de Competencia (COFECO) como un organismo desconcentrado con autonomía funcional y técnica, no se creó un ente de naturaleza distinta a la de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada, y el vínculo de subordinación jerárquica con la Secretaría de Economía, aún con tal autonomía (funcional, operativa y para el dictado de las resoluciones), subsistía.

De aquí podemos desprender dos ideas fundamentales referidas a la naturaleza de los órganos desconcentrados:

¹⁷⁷ Tesis: 1a. LXVIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época 169349, Primera Sala, Tomo XXVIII, Julio de 2008, p. 453, Tesis Aislada (Administrativa, Constitucional)

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA NATURALEZA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto legal, al estatuir a la Comisión Federal de Competencia como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía, con autonomía funcional y técnica para, entre otros aspectos, dictar sus resoluciones, no viola el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no crea un ente de diversa naturaleza a los órganos desconcentrados de la administración pública centralizada sino que, por el contrario, la subordinación jerárquica de la mencionada Comisión en relación con la Secretaría de Economía subsiste aun con la autonomía que le otorgó el legislador ordinario. Esto es, la autonomía funcional, operativa y para el dictado de las resoluciones conferida a la Comisión Federal de Competencia no transgrede el principio de subordinación jerárquica de los órganos desconcentrados de la administración pública centralizada, en tanto que los objetivos de la Ley que la rige atienden al bien jurídico tutelado por el artículo 28 constitucional, pues protege el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, con la finalidad de resguardar el interés general. Además, del propio orden constitucional y legal deriva la facultad del legislador para fijar las bases jurídicas necesarias para el eficaz funcionamiento de dichos órganos desconcentrados, lo cual consolida, en el caso, los objetivos de la Comisión aludida.

Amparo en revisión 174/2007. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otra. 24 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Alfredo Aragón Jiménez Castro, Beatriz J. Jaimes Ramos, Martha Elba Hurtado Ferrer, Fernando A. Casasola Mendoza y María Amparo Hernández Chong Cuy.

a) El principio de subordinación jerárquica de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada es inherente y esencial a su existencia, y

b) Tales órganos pueden gozar de autonomía funcional, operativa y para dictar resoluciones, sin por ello transgredir al principio antes anotado, en tanto que los objetivos de la ley que los rija, atiendan al bien jurídicamente tutelado por la Constitución.

Por lo que toca al SAT, en la tesis aislada aquí analizada, se enumeran explícitamente los elementos fundamentales de la naturaleza de los órganos administrativos desconcentrados¹⁷⁸ de la Administración Pública Federal, y de acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte:

¹⁷⁸ Tesis: P. CXLIII/2000 Año 2000, Materia Administrativa, Tesis Aislada, Novena Época. 191126, Pleno, S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, septiembre de 2000; p. 44.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS LE OTORGAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

El artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponden, entre otras facultades, las relativas a la determinación y cobro de las contribuciones, funciones que había venido desempeñando desde el treinta y uno de enero de mil novecientos cincuenta y nueve a través de la Subsecretaría de Ingresos, pero mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en la que se creó el Servicio de Administración Tributaria, al que le fueron otorgadas las facultades que desempeñaba la Subsecretaría de Ingresos, debiendo considerarse que ese nuevo órgano tiene, en cuanto a su naturaleza, características fundamentales que lo ubican dentro de la desconcentración administrativa. Ello es así, en primer lugar, porque el artículo 1o. de la ley que lo creó declara expresamente que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otra parte, carece de personalidad jurídica propia, pues ningún precepto le confiere una distinta de la que corresponde a la dependencia centralizada; de igual manera, no goza de independencia para tomar decisiones de propia autoridad, aunque goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, como lo establece el artículo 3o. de la citada ley, de donde se infiere que tiene un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, lo que releva a su titular de la necesidad de consultar con su superior la totalidad de sus actos; asimismo, carece de patrimonio propio, ya que no existe declaración formal alguna de que goce de uno distinto del que corresponde a la administración centralizada, siendo por ello irrelevante que se le confiera una suma de recursos que le garantizan la suficiencia presupuestal y financiera para el logro de sus objetivos; por último, la ley le atribuye una esfera de competencia típicamente autoritaria, propia, indudablemente, de la administración centralizada. Por tanto, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que sea óbice a lo

- En el instrumento legal donde se da vida al órgano se manifiesta expresamente tratarse de un desconcentrado¹⁷⁹;
- Carecen de personalidad jurídica propia;
- Pueden gozar de autonomía de gestión, presupuestal y técnica para dictar sus resoluciones;
- Se encuentran subordinados a la administración centralizada pues no tienen independencia para tomar decisiones de propia autoridad, es decir, cuentan con un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, cuyo objeto es permitir al titular del órgano no tener necesidad de consultar todos sus actos al superior;
- Carecen de patrimonio propio, pero cuentan con suficiencia presupuestal y financiera para alcanzar sus objetivos, y
- Pueden estar dotados de las facultades autoritarias características de la administración centralizada.

Salta a la vista en la descripción de las características de los órganos desconcentrados, elaborada por la Corte, las similitudes con lo sostenido por la doctrina sobre la materia, independientemente de las diversas discrepancias que existen con algunas leyes o decretos en donde se instituyen los diversos órganos desconcentrados, pero por no estar en litigio, no había motivo ni razón alguna para entrar a su estudio ni

anterior que algunas de sus características sugieran, por su diseño, los marcos legales comunes a los organismos descentralizados, pues apreciadas en su integridad permiten concluir que dada su escasa trascendencia, no alcanzan a transformar su naturaleza de órgano desconcentrado. Amparo en revisión 1310/99. Administraciones Inducomer, S.A. de C.V. 5 de junio de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CXLIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.

¹⁷⁹ Sin embargo, esto no es cierto en todos los casos; por ejemplo, aunque el Consejo Nacional de Población está considerado por el Reglamento de la Secretaría de Gobernación como un desconcentrado de dicha secretaría, el artículo 5° de la Ley General de Población donde se crea tal Consejo, no le otorga expresamente dicha categoría.

pronunciarse sobre ellas. Sin embargo, en el caso concreto, parecería que el pleno de la Corte sostiene afirmaciones que pudieran parecer contrarias a las normas vigentes de derecho, para hacer coincidir de manera forzada, sus resolutivos con lo que la doctrina enseña. En todo caso, el pronunciamiento que sobre el tema hace la Corte, siendo correcto, es insuficiente.

En efecto, la tesis en análisis sostiene al referirse al SAT, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda “*carece de patrimonio propio, ya que no existe declaración formal alguna de que goce de uno distinto del que corresponde a la administración centralizada, siendo por ello irrelevante que se le confiera una suma de recursos que le garanticen la suficiencia presupuestal y financiera para el logro de sus objetivos*”.

Sin embargo, aunque es absolutamente cierto que la asignación anual establecida en el Presupuesto a todos y cada uno de los entes públicos allí contenidos, no constituye ni podría constituir un patrimonio en favor de tales entes, también lo es, a nuestro juicio, que la Corte ignoró la existencia del contenido del último párrafo¹⁸⁰ del artículo 5° de la Ley del

¹⁸⁰ Artículo 5o. *Para la realización de su objeto, el Servicio de Administración Tributaria contará con los siguientes recursos:*

I. Los bienes muebles e inmuebles, recursos materiales y financieros que le sean asignados;

II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan o en los que participe en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tales fines;

III. Los ingresos que obtenga por la prestación de servicios y gastos de ejecución, y

IV. Las asignaciones que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En adición a las asignaciones para cubrir su gasto ordinario, el Servicio de Administración Tributaria recibirá anualmente recursos para destinarlos al mejoramiento de la infraestructura y servicios de atención al contribuyente, la modernización y automatización integral de sus procesos, la investigación e incorporación de nuevas tecnologías en apoyo de las funciones recaudadoras, fiscalizadoras y aduaneras y la instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera y prestaciones derivadas del mismo. Estos recursos se asignarán con base en los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano, una vez que se hayan tomado en cuenta aquellos factores que determinan la evolución de la recaudación y que sean ajenos al desempeño del Servicio de Administración Tributaria. La Junta de Gobierno, a más tardar en su última sesión de cada

Servicio de Administración Tributaria, donde se permite al SAT retener los recursos no ejercidos de su presupuesto anual, para integrar una reserva de contingencia, que pudiera equipararse a un patrimonio¹⁸¹. Si bien tal reserva, se dice, tiene como destino el cumplimiento de sus programas, cabe preguntarse si esa reserva de contingencia no constituye un bono o una congrua en favor de los funcionarios del SAT, o bien, cuál es la denominación jurídica que debe dársele a una reserva integrada por recursos no devueltos a la Tesorería de la Federación y de la que sólo puede disponer el SAT, e igualmente, si los conceptos jurídicos básicos de la Administración Pública se pueden y deben aplicar a todos sus integrantes, excepto al SAT. De hecho, los recursos que el resto de las dependencias no ejercen en congruencia con el calendario establecido en el Presupuesto Federal, son denominados despectivamente “*subejercicio*”, pero en el caso de SAT, los recursos no ejercidos de su presupuesto anual, se convierten en una “*reserva*”. En otras palabras, lo que para unos es baldón por ineficientes, para el SAT es premio a “*los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano*” destinado a pagar prestaciones a sus funcionarios y empleados.

A mayor abundamiento, uno de los corolarios que se desprenden del principio de la anualidad del presupuesto, consiste en la obligación a cargo de todos los poderes y órganos del Estado, de abstenerse de ejercer ninguna de las erogaciones previstas en el presupuesto, si no se encuentran devengadas al final del ejercicio fiscal, es decir, al 31 de

ejercicio, determinará los montos requeridos, su calendarización, así como los programas que quedarán cubiertos por estos fondos en el año siguiente.

En caso de que los recursos asignados conforme al párrafo anterior no se ejerzan en su totalidad durante el ejercicio para el cual fueron programados, el Servicio de Administración Tributaria deberá constituir una reserva con este excedente, la cual no podrá sobrepasar el 25 por ciento de los recursos totales asignados durante el ejercicio anterior. Esta reserva de contingencia se destinará para garantizar la continuidad de los programas aprobados por la Junta de Gobierno, pero en ningún caso podrá aplicarse para realizar pagos no previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁸¹ Vid Gutiérrez y González, Ernesto., *El Patrimonio*, 4° edición, Porrúa, México, 1993, p. 46 “*Es el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho*”

diciembre. Así, de conformidad con el artículo 54 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria correlativo del 26 y 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (abrogada), “*Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo*” y en consecuencia, cualquier remanente, incluidos sus rendimientos, debía ser reintegrado a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del *ejercicio*¹⁸².

Con esto último, además, se hace evidente que el tratamiento recibido por el SAT, tanto en la ley como en los hechos, es a todas luces injustificado, y los privilegios de que goza en relación con los demás entes del Estado, no corresponden ni a su naturaleza, ni mucho menos, a los principios básicos de organización de la administración pública en un Estado democrático.

1.2.- Formas de creación de los Órganos Desconcentrados

¹⁸² Artículo 54.- *Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.*

Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Cuarto Párrafo (Se deroga)

Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.

La postura de la Corte al respecto se apoya en dos premisas. La primera, por lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, donde se preceptúa la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley donde se distribuyan los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado, como órganos dependientes inmediatos del Ejecutivo Federal. La segunda, es la facultad de auto-organización otorgada al Ejecutivo, prevista en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistente en su capacidad para distribuir los asuntos al interior de las dependencias mediante la expedición de reglamentos interiores, y en autorizar, de conformidad con el numeral 19 de la misma Ley, a los titulares de cada Secretaría para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas. De la vinculación de ambas premisas, la Corte concluye, de manera muy puntual quiénes y cómo están facultados para crear órganos desconcentrados: el Congreso de la Unión mediante ley, y el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto¹⁸³.

¹⁸³ Tesis: Jurisprudencia P/J. 49/2007 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, diciembre de 2007; p. 1080.

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTÁN FACULTADOS PARA CREAMOS.

Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión expedir la ley orgánica en la que se distribuyan los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado, como órganos dependientes inmediatos del Ejecutivo Federal. Asimismo, en dicha ley orgánica el legislador ordinario reconoció la facultad de auto-organización del Ejecutivo en la atribución establecida en su favor de distribuir los asuntos al interior de sus dependencias mediante la expedición de reglamentos interiores desde la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1935, facultad prevista actualmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, autorizando el numeral 19 de la propia Ley, a los titulares de cada Secretaría para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas. Así, la regla general es que el Congreso de la Unión expide una ley en la que, respecto de la administración centralizada, distribuye competencias generales a cada Secretaría, de manera que la organización y distribución de esas

1.3.- Nombramientos de los titulares de los Órganos Desconcentrados y la “No Objeción” del Senado

En este apartado haremos un análisis de dos tesis jurisprudenciales derivadas de sendas acciones de inconstitucionalidad, referentes a la facultad establecida en favor del Senado, en el sentido de objetar los nombramientos o la renovación de los comisionados integrantes de los ahora extintos órganos desconcentrados, Comisiones Federales de Telecomunicaciones (COFETEL) y de Competencia Económica realizados por el Titular del Ejecutivo, y las contrastaremos con la tesis jurisprudencial relativa a una diversa acción de inconstitucionalidad, cuya *litis* radicó precisamente en el nombramiento del Director de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano. No está por demás aclarar, que ésta última Agencia fue creada bajo el esquema correspondiente a un organismo descentralizado, circunstancia en la cual, en última instancia, la Corte funda su resolución en sentido opuesto, al de aquéllas referidas a las acciones de inconstitucionalidad en tratándose de órganos administrativos desconcentrados.

competencias entre los distintos órganos o unidades inferiores en cada una de ellas se deja, por delegación legal, al Ejecutivo Federal y a los titulares de cada dependencia. Por otra parte, los órganos desconcentrados fueron incorporados por primera ocasión en el artículo 17 de la Ley Orgánica mencionada, en el que expresamente se señala que funcionarán de conformidad con las disposiciones legales aplicables, por lo que se concluye que tanto el Congreso de la Unión mediante ley, como el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto, pueden crearlos.

Precedentes: Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 49/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

La Acción de Inconstitucionalidad¹⁸⁴ 26/2006 se resolvió, *mutatis mutandis*, en términos idénticos a la 33/2006 por lo cual, en adelante, el predicado relativo a los nombramientos de la COFETEL se extiende a los de COFECO.

En esta tesis jurisprudencial, la Corte afirma categóricamente que como en ninguno de los preceptos de la Constitución se otorgan facultades al Senado o a la Comisión Permanente para tomar parte en el nombramiento de los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, dentro de las que se incluye a los órganos

¹⁸⁴ Tesis P/J. 62/2007 AÑO: 2007 Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época. 170 838, Pleno, S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, diciembre de 2007; Pág. 965.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO A LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS COMISIONADOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 9o.-C, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Si se atiende a que en ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorgan facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y al hecho de que la Norma Fundamental otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, en específico para regular los negocios del orden administrativo, sin autorizar al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión facultades que en su favor no consagra el texto constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al Presidente de la República, respecto de funcionarios de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados, se concluye que el artículo 9o.-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que establece que la Cámara de Senadores podrá objetar los nombramientos o la renovación de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el Titular del Ejecutivo Federal, objeción que resulta vinculante al disponerse que los comisionados asumirán su cargo una vez que no sea objetado su nombramiento, viola los artículos 49 y 89, fracción II, de la Constitución Federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro Poder a los funcionarios que integran la referida administración. Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 62/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

desconcentrados, los artículos 9-C último párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 26 primer párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica, donde se confiere al Senado, o en su caso, a la Comisión Permanente, la atribución para objetar los nombramientos de los comisionados integrantes de las mencionadas comisiones, son violatorios de la Constitución, pues vulneran el principio de la división de poderes y nulifican la facultad presidencial para nombrar, sin injerencia alguna, a los titulares de la administración centralizada, de la cual se dice, es titular y superior jerárquico.

En efecto, el último párrafo del artículo 9-C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, declarado inválido por la Corte, decía así: *“La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.”*

Por su parte, la porción del primer párrafo del artículo 26 de la Ley Federal de Competencia declarada inválida por la Corte dice: *“La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.”*

Ahora bien, en la tesis jurisprudencial derivada de la Acción de Inconstitucionalidad¹⁸⁵ 32/2006 se resuelve que la facultad otorgada al Senado, o en su caso, a la Comisión Permanente para objetar la

¹⁸⁵ Tesis P/J. 95/2007 AÑO: 2007 Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época, S.J.F. y su Gaceta; XXVI, diciembre de 2007; p. 862.

AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. LA OBJECCIÓN A LA DESIGNACIÓN DE SU DIRECTOR GENERAL POR EL SENADO O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La disposición contenida en el artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, para que el Senado o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión "objeten" la designación del Director General de la Agencia que realice el Presidente de la República, no viola el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque, se trata de un organismo descentralizado que, si bien forma parte de la administración pública federal, no se ubica dentro de la administración pública centralizada y, por tanto, no existe entre este organismo y el Titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica y, porque la función que tiene encomendada tal organismo se vincula con un derecho constitucionalmente relevante, como es el de acceso a la información contemplado en el artículo 6o. de la Constitución Federal y, por ende, para cumplir con dicha finalidad de tutelar tal derecho fundamental, es razonable la instrumentación de un esquema de neutralización de los actores políticos, a fin de asegurar que la información que se genere sea imparcial. Por consiguiente, la objeción del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente respecto a la designación indicada resulta una vía adecuada para alcanzar la plena autonomía de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, pues existe participación razonable de ambos poderes y no se produce un desplazamiento o usurpación de las funciones del Ejecutivo, ya que, en principio, la tutela del derecho fundamental de acceso a la información no le corresponde en exclusiva; asimismo, tal mecanismo constituye un contrapeso inter-órganos, por el que pretende evitarse que el nombramiento del servidor público que ocupe ese cargo quede a voluntad absoluta del Presidente de la República, y a posibles censuras en cuanto a la emisión de la información, dado que si en esa designación participan el Presidente de la República y el Senado o la Comisión Permanente, existe un elemento de mayor seguridad para que el referido Director General lleve a cabo su función con plena confianza y libertad, toda vez que, tanto legal como legítimamente, su nombramiento cuenta con el respaldo de dos órganos detentadores de distintos poderes de la Unión, los que, en determinado momento, pueden neutralizarse ante una posible censura o intervención del otro en la actividad de protección de la información que corresponde a la Agencia, redundando ello en beneficio de los principios de libertad de expresión, información y prensa contenidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República. Además, la "objeción" al nombramiento realizado por el Presidente de la República debe entenderse como una facultad sujeta en todo caso a los requisitos que la propia ley establezca para ocupar el cargo en cuestión y debe estar debidamente fundada y motivada. Acción de inconstitucionalidad 32/2006. Procurador General de la República. 7 de mayo de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 95/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

designación del Director General de la Agencia que efectúe el Presidente de la República, en el artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, no es violatorio de la Constitución, pues se dice, se trata de un organismo descentralizado que por no ubicarse dentro de la Administración Pública Centralizada, no existe entre este organismo y el titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica y porque la función que tiene encomendada se vincula con un derecho constitucionalmente relevante por lo que se hace razonable la instrumentación de un esquema de neutralización de los actores políticos para asegurar que la información generada sea imparcial.

A prima facie, podría estar uno de acuerdo en su totalidad, con la tesis antes descrita, pues efectivamente, los organismos paraestatales no forman parte de la Administración Pública Centralizada; sin embargo, el punto central estriba en determinar cuál tipo de relación se da entre el Ejecutivo y la Administración Paraestatal en general, y con la Agencia en lo particular.

Para ello, se hace preciso efectuar un estudio, al menos superficial, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, para estar en posibilidad de precisar la afirmación medular de la jurisprudencia que se examina, cuando afirma “...*no existe entre este organismo y el Titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica.*”

Veamos primero si ese criterio establecido en dicha jurisprudencia tiene raigambre en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que dicho sea de paso, es la ley reglamentaria del artículo 90 constitucional en lo conducente a la Administración Pública Paraestatal y aunque no le es aplicable a la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, este análisis nos sirve para alcanzar los propósitos antes expresados: primero, para precisar de manera objetiva la relación entre la Administración Pública Centralizada

y la Paraestatal en general, y después, para fijar con más claridad la relación entre el Ejecutivo y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en su artículo 1° que las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, “*en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal*”, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en ésa Ley y sus disposiciones reglamentarias, y sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda. A nuestro parecer, cuando esta ley define, en congruencia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a las entidades paraestatales como “*unidades auxiliares*”, les está dando la categoría de subalternos de la Administración Pública Federal, es decir del Titular del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en los términos del artículo 80 constitucional.

En el artículo 11 se confiere a tales entidades autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, objetivos y metas señalados en sus programas. Más adelante, en su artículo 18 se determina conferir la presidencia de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales al Titular de la Coordinadora de Sector¹⁸⁶; por su parte, el artículo 20 dispone como requisitos indispensables para el actuar válido de ése órgano, la presencia de cuando menos la mitad más uno de sus miembros, siempre y cuando la mayoría de los asistentes sean representantes de la

¹⁸⁶ Artículo 18.- *El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.*

Administración Pública Federal¹⁸⁷, y finalmente, el 21 faculta al Presidente de la República para designar al Director General¹⁸⁸.

Si además de las disposiciones anteriores, se tiene presente que las decisiones fundamentales (establecimiento de objetivos, metas, planes y políticas generales, estrategias, presupuesto, nombramiento de servidores públicos en los dos niveles inferiores al Director, etc.) de las entidades paraestatales son tomadas por sus órganos de gobierno, nos parece ser pertinente, matizar la afirmación llana y simple de que entre el Titular del Poder Ejecutivo y los titulares de los organismos paraestatales no existe relación de subordinación jerárquica: la subordinación no es directa sino indirecta a través de los órganos de gobierno, pues ahí es donde se decide lo esencial para la vida y operación de dichos organismos. La razón de que ello sea así, no es porque el Congreso haya querido sustraer a la Administración Pública Paraestatal del ámbito del Poder Ejecutivo, sino más bien, con base en un sentido de organización y eficacia, se redujo el tramo de mando directo del Presidente, pero se reforzaron los mecanismos de dirección, coordinación, supervisión y control sobre el sector paraestatal.

Siguiendo el criterio contenido en el comentario de Fernández Ruiz¹⁸⁹ relativo al artículo 90 constitucional, si el órgano supremo de la administración está investido de la máxima autoridad “...*que conlleva una*

¹⁸⁷ Artículo 20.- *El propio Órgano de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.*

¹⁸⁸ 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, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos...*

¹⁸⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Comentario al artículo 90*, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, séptima edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Cámara de Diputados de Congreso de la Unión, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006, Tomo XIX, p. 80.

amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, remueve, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión y poder para la resolución de conflictos de competencia” e igualmente la autonomía de los organismos descentralizados no impide que éstos “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 que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados¹⁹⁰” se puede colegir, que si bien es cierto no existe entre los titulares de los organismos descentralizados y el titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica directa, también lo es que en dicha relación el titular del Ejecutivo conserva, con matices, los ocho poderes antes enunciados¹⁹¹, y por tanto, el vínculo que los une tiene una naturaleza de dirección, control y vigilancia a cargo de éste último sobre los primeros, es decir, de subordinación jerárquica indirecta con rasgos y tonos definidos en las diversas leyes.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados son 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 legal que adopten. Es decir, conforme a la ley, el Ejecutivo puede crear organismos que le estén subordinados de manera indirecta.

¹⁹⁰ *Ibid.* p. 84

¹⁹¹ Nombramiento, remoción, mando, decisión, vigilancia, disciplina, revisión y resolución de conflictos de competencia.

Hagamos el mismo ejercicio anteriormente realizado, pero ahora con la *Ley que Crea la Agencia de noticias del Estado Mexicano*. El artículo 11 establece la integración de la Junta de Gobierno con siete vocales, cuatro de ellos, titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal allí mencionadas, y en quienes, recaerá siempre la presidencia¹⁹². El presidente tendrá voto de calidad en caso de empate y la Junta está facultada para tomar las decisiones fundamentales de la operación de la Agencia y designar a los servidores públicos de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano en los dos niveles inferiores al del Director.

Por lo anterior, la conclusión a la que debemos llegar es igual a la ya expresada al analizar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; en el caso concreto, los representantes del Ejecutivo numéricamente representan cuatro de los siete miembros de la Junta; a la hora de las votaciones, siempre tienen garantizada la mayoría necesaria para sacar adelante sus puntos de vista. Es en la misma ley donde se creó la Agencia, donde se sujeta la acción de su Director a la tutela y dictados del Ejecutivo, pues a través de los representantes del Ejecutivo Federal en la Junta de

¹⁹² Artículo 11.- La Junta de Gobierno estará integrada por los Vocales propietarios que se mencionan a continuación, quienes tendrán derecho a voz y voto:

- a) Un representante de la Secretaría de Educación Pública;
- b) Un representante de la Secretaría de Gobernación;
- c) Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- d) Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- e) Un representante del Instituto Federal Electoral;
- f) Dos representantes del Consejo Editorial Consultivo, y
- g) Un representante de los trabajadores sindicalizados de la Agencia.

Los representantes del Ejecutivo Federal deberán tener nivel de Subsecretario y sus respectivos suplentes el nivel jerárquico inmediato inferior, los cuales contarán con las mismas facultades que los propietarios en caso de ausencia de éstos.

Los integrantes designados por el Consejo Editorial Consultivo durarán en su encargo cuatro años, pudiendo ser ratificados por otro período igual.

La Presidencia de la Junta de Gobierno estará a cargo de uno de los representantes del Gobierno Federal, elegido por mayoría de votos entre los mismos. Este cargo será rotativo por periodos de un año.

El Director General deberá asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno, salvo que ésta determine lo contrario. En todo caso, asistirá con derecho a voz, pero sin voto.

Gobierno, la Administración Pública Centralizada conserva el poder de decisión y mando en los aspectos fundamentales de la Agencia.

Para reforzar aún más la conclusión anterior, debe hacerse notar la contradicción de los argumentos esgrimidos por la propia Corte entre una sentencia y otra, pues en la relativa a la *acción de inconstitucionalidad 32/2006* se afirma: *“No existe entre este organismo (la Agencia de Noticias del Estado Mexicano) y el Titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica”*; mientras, en la *33/2006* se expresa lo siguiente: *“Por tanto, esta Administración Pública está constituida por los órganos que dependen directa (centralizada) o indirectamente (descentralizada o paraestatal) del Poder Ejecutivo y que adopta una forma de organización jerarquizada para lograr una unidad de acción, de dirección, de ejecución y de distribución de los negocios del orden administrativo, encaminados a la consecución de los fines del Estado. Esta circunstancia de que la Administración Pública Federal está constituida por dos partes, la central y la paraestatal, implica jurídicamente una relación jerárquica que rige para las dos partes.”*¹⁹³

Más adelante en el cuerpo de ésta misma sentencia se hacen las precisiones siguientes: *“ Así, tomando en cuenta lo anterior, a efecto de interpretar el alcance del artículo 89, fracción II, última parte, constitucional, debemos tener presente la distinción entre la administración pública centralizada, como organización administrativa que forma parte de la esfera jurídica de competencia del Ejecutivo y que reúne básicamente todas las características y requisitos de aquélla, que mantiene una estructura de tal manera directa y jerárquica, que comprende, por tanto, las potestades de mando, nombramiento y remoción y que, dadas estas características, le corresponden en exclusiva al Poder Ejecutivo, sin que otro poder pueda intervenir en su actuación, salvo que expresamente lo establezca la Constitución Federal, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los*

¹⁹³ DOF, Primera Sección, jueves 12 de julio de 2007, p. 62

nombramientos a que se refieren las fracciones IV, V y IX del artículo 89 de la Constitución Federal. Luego, tratándose de la administración pública centralizada, no puede admitirse la injerencia de otro poder en la facultad de nombramiento y remoción que corresponde en exclusiva al Ejecutivo, dado que se ocasionaría una ruptura en la estructura básica de división de poderes que existe en nuestro sistema constitucional respecto de la administración pública centralizada, a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

“Sin embargo, esto no opera así, tratándose de la administración pública paraestatal, dentro de la cual se ubican los organismos públicos descentralizados, porque éstos últimos tienen características que los distinguen de la administración centralizada. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, así como funciones que, precisamente, se encuentran separadas de dicha administración. Luego, en el caso de los organismos descentralizados, sí pueden establecerse en ley mecanismos de colaboración interinstitucional, para el nombramiento de sus directores o administradores, siempre que exista una razonabilidad que justifique la intervención de otro poder, es decir, no se trata de que, aun siendo organismos fuera de la administración centralizada, siempre y en todos estos casos, el legislador ordinario pueda establecer en una ley que otro poder participará junto con el Ejecutivo en el nombramiento o remoción de aquellos funcionarios, pues ello siempre debe obedecer a razones que justifiquen la inclusión de tal mecanismo. [...] “Es decir, si bien, conforme a la Norma Fundamental, el Poder Ejecutivo Federal actúa como conductor principal de la Administración Pública, ello no significa que sea el único poder que ejerce competencia en ese ámbito, ya que, como se ha visto, la propia Constitución confiere un papel relevante al Poder Legislativo en la conducción de la Administración Pública, a través de la creación de leyes. En este sentido, conforme al artículo 90 de la Norma Fundamental, el legislador goza de amplias facultades para configurar, a través de una ley, la forma e intensidad de la intervención del Poder Ejecutivo en la Administración Pública; sin embargo, esta libertad de configuración

*tampoco es absoluta, pues, como se ha precisado, está limitada por disposiciones constitucionales en este sentido, así como por el principio de división de poderes, cuya esencia radica en la tutela del núcleo de la función ejecutiva*¹⁹⁴.

El razonamiento anterior se remata con la siguiente frase: *“La relación de jerarquía con el titular del Ejecutivo es lo que distingue a la Administración Centralizada de la Paraestatal, pues mientras en la primera la línea de jerarquía es directa e inmediata, en la segunda y especialmente entre los Organismos Descentralizados, es indirecta y mediata”*.¹⁹⁵

De igual manera, nos parece pertinente tener presente uno de los argumentos principales de la tesis jurisprudencial del Pleno 62/2007 antes citada, consistente en que ninguno de los preceptos de la Constitución Política se otorgan facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y *“...al hecho de que la Norma Fundamental otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, en específico para regular los negocios del orden administrativo, sin autorizar al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión facultades que en su favor no consagra el texto constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al Presidente de la República, respecto de funcionarios de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados se concluye que la norma que establece que la Cámara de Senadores podrá objetar los nombramientos o la renovación de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el Titular del Ejecutivo Federal, objeción*

¹⁹⁴ *Idem* p. 63

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 64

que resulta vinculante al disponerse que los comisionados asumirán su cargo una vez que no sea objetado su nombramiento, viola los artículos 49 y 89, fracción II, de la Constitución Federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro Poder a los funcionarios que integran la referida administración”.

Ahora bien, si de manera hipotética aplicamos tal razonamiento a los organismos descentralizados, nos encontramos con que tampoco en ninguno de los preceptos de la Constitución se otorgan facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de dichos organismos, con lo que también se hace evidente desde otra perspectiva, lo endeble de la resolución de la Corte en el caso de la Agencia de Noticias. Por ello, nos parece pertinente recordar a García de Enterría al referirse al principio de legalidad cuando comenta “...lo sustancial del mecanismo que permanece no es que la Ley sea general o singular, sino que toda acción singular del poder esté justificada en una Ley previa. Esta exigencia parte de dos claras justificaciones. Una más general y de base, la idea de que la legitimidad del poder procede de la voluntad comunitaria, cuya expresión típica, como ya hemos estudiado, es la Ley; ya no se admiten poderes personales como tales, por la razón bien simple de que no hay ninguna persona sobre la comunidad y que ostente como atributo divino la facultad de emanar normas vinculantes para dicha comunidad; todo el poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley. Sólo en ‘nombre de la Ley’ puede imponerse obediencia...” y continúa “La segunda idea que refuerza esa exigencia de que toda actuación singular del poder tenga que estar cubierta por una Ley previa es el principio técnico de la división de poderes: el

Ejecutivo se designa así porque justamente su misión es ‘ejecutar’ la Ley, particularizar sus mandatos en los casos concretos...”¹⁹⁶

Si el razonamiento es aplicable a ambas hipótesis, la resultante es una excepción arbitraria al sistema establecido por la Constitución y una violación al principio de legalidad, cometida por el Congreso, pero justificada y consentida por la Corte.

Por otro lado, aunque sin duda debe reconocerse, que la forma en la cual se configura la Junta de Gobierno de la Agencia representa un avance respecto del modelo anterior donde el Ejecutivo podía designar a la gran mayoría de sus integrantes, nos parece que el argumento invocado por la Corte para dictar esta jurisprudencia, basado en la instrumentación de un “*esquema de neutralización de los actores políticos para asegurar que la información generada sea imparcial*”, es un argumento políticamente muy discutible y jurídicamente bastante endeble pues carece de todo sustento constitucional.

Finalmente, si como parece, a fin de cuentas, las palabras son el molde de las ideas, no podemos pasar por alto el lenguaje sumamente desacertado e impropio usado en la redacción de la tesis jurisprudencial 95/2007 al sostener que el nombramiento del Director de la Agencia, al no ser objetado por el Senado “*cuenta con el respaldo de dos órganos “detentadores” de distintos poderes de la Unión*”. ¿No sabrán los ministros que detentar significa retener y ejercer ilegítimamente un poder o cargo público? Hasta donde se recuerda, fuera de los dislates disfrazados de reclamaciones, característicos de ciertos personajes hechos famosos por sus desplantes de ignorancia, ilegalidad y arrogancia, no existe ninguna objeción válida donde se sostenga que tanto el titular de Ejecutivo como los integrantes del Senado, retengan y ejerzan ilegítimamente sus respectivos

¹⁹⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, “*Curso de Derecho Administrativo I*”, 10ª edición, Madrid, Civitas Ediciones, S.L., 2000, p. 433

cargos públicos. En todo caso, las consecuencias de tal afirmación alcanzan a la Corte, porque debe recordarse que en el nombramiento de todos y cada uno de los ministros que la integran, intervinieron esos mismos “*órganos detentadores de distintos poderes de la Unión*”

1.4.- Rendición de Informes al Congreso de la Unión por parte de los Órganos Desconcentrados

En la tesis jurisprudencial 116/2007¹⁹⁷, el Pleno de la Suprema Corte determinó inconstitucional y nula la fracción III del artículo 28 de la Ley Federal de Competencia Económica donde se establece el deber, a cargo del Presidente de la Comisión, de presentar un informe anual al

¹⁹⁷ Tesis: P./J. 116/2007, 2007, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época, 170 834, Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 967.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para hacer vigente el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lograr el necesario equilibrio entre ellos y su autonomía funcional, es indispensable que la obligación de rendir informes de uno a otro poder deba estar consignada en la propia Constitución Federal, ya sea de manera explícita o implícita. En ese tenor, se concluye que el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica, al establecer que el presidente de la Comisión Federal de Competencia deberá presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño del mencionado órgano, transgrede el aludido principio constitucional, pues obliga a un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, que se encuentra subordinado jerárquicamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, como lo es la indicada Comisión, a rendir un informe sobre su desempeño a un poder ajeno al que pertenece. Además, al formar parte la Comisión Federal de Competencia de la Administración Pública Federal, en todo caso la obligación de informar al Poder Legislativo sobre su desempeño, corresponde al Presidente de la República, a través del informe expresamente consignado en el artículo 69 de la Ley Fundamental, lo que resulta congruente con el referido principio de división de poderes, ya que la señalada Comisión es un órgano que auxilia al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones y al cual está subordinado, de ahí que sea a él a quien tenga que rendir, no sólo el informe a que alude el referido artículo 28, fracción III, sino todos aquellos que el titular del Poder Ejecutivo le requiera. Acción de inconstitucionalidad 33/2006. Procurador General de la República. 10 de mayo de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Constanza Tort San Román y Alejandro Cruz Ramírez. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 116/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Congreso de la Unión, pues la obligación de presentar informes de uno a otro poder debe estar, explícita o implícitamente, consignada en la misma Constitución. La Corte razona que obligar a un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, subordinado jerárquicamente al Titular del Ejecutivo Federal, a rendir un informe de labores a un poder distinto al que pertenece, es violatorio del principio de división de poderes consignado en el artículo 49 constitucional. En todo caso, agrega, el deber de informar al Legislativo sobre el desempeño de dicho órgano, corresponde al Presidente de la República, a través del informe establecido en el artículo 69 de la Constitución.

En la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006 la Corte abunda: *“El numeral transcrito, prevé las facultades con las que contará el Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica, destacando para lo que al caso interesa, la de presentar tanto al Titular del Poder Ejecutivo Federal, como al Congreso de la Unión, un informe anual sobre el desempeño de dicho órgano.*

Ahora, el argumento medular para solicitar la declaración de invalidez del precepto anterior consiste en que la obligación en él consignada, de que el Presidente de la referida Comisión informe al Congreso de la Unión del desempeño de dicho órgano, es violatorio del principio de división de poderes.

Al efecto es necesario dejar establecido que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado que para hacer vigente el mencionado principio de división de poderes, así como la autonomía funcional de ellos para lograr el necesario equilibrio entre ellos, es indispensable que la obligación de rendir informes de uno a otro poder deba estar consignada en la Constitución Federal, ya sea de manera explícita o implícita, tal como sucede en los siguientes supuestos:

1. Respecto del deber que señala el artículo 69 al Presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer período

de sesiones del Congreso, y de presentar informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país.

2. Las obligaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de informar en asuntos específicos, a los órganos correspondientes del Poder Judicial de la Federación en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que deriva implícitamente de los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución.

3. Los casos en que los tres Poderes de la Unión deben informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en tanto que el artículo 79 de ese ordenamiento, en su fracción I, establece: Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión, y en su penúltimo párrafo previene que los Poderes de la Unión facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

4. Finalmente, de los artículos 73, 74 y 76 relativos a las facultades del Congreso de la Unión y de las exclusivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se infieren implícitamente obligaciones de informar a esos cuerpos legislativos respecto de cuestiones relacionadas con esas atribuciones que sólo podrían cumplirse debidamente mediante los informes requeridos, como ocurre con la aprobación de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), y las cuestiones relacionadas con empréstitos y deuda nacional (fracción VIII del artículo 73), o del presupuesto de egresos (fracción IV del artículo 74).

Lo anterior, se sustenta en el criterio emitido por este Tribunal Pleno en la Tesis P. CLIX/2000, visible en la página veintiocho del Tomo XII, septiembre de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido siguiente:

“INFORMES ENTRE PODERES. SOLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLICITA O IMPLICITA, ESTEN CONSIGNADOS EN LA

CONSTITUCIÓN. Tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en el artículo 49 de la Constitución, el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debe inferirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución, como sucede expresamente respecto del deber que señala el artículo 69 al presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del Congreso y de presentar informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país. También se previenen las obligaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de informar en asuntos específicos, a los órganos correspondientes del Poder Judicial de la Federación en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que deriva implícitamente de los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución. También, de la misma Carta Fundamental, se desprende que los tres Poderes de la Unión deben informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en tanto que el artículo 79 de ese ordenamiento, en su fracción I, establece: Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión ... , y, en su penúltimo párrafo, previene que: Los Poderes de la Unión ... facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones. . Finalmente, de los artículos 73, 74 y 76 relativos a las facultades del Congreso de la Unión y de las exclusivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se infieren implícitamente obligaciones de informar a esos cuerpos legislativos respecto de cuestiones relacionadas con esas atribuciones que sólo podrían cumplirse debidamente mediante los informes requeridos, como ocurre con la aprobación de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), y las cuestiones relacionadas con empréstitos y deuda nacional (fracción VIII del artículo 73), o del presupuesto de egresos (fracción IV del artículo 74).”

Como puede observarse, el establecimiento de la obligación a los Poderes de la Unión de rendirse informes entre ellos debe derivar directa y exclusivamente de la Norma Fundamental, ya sea en forma implícita o explícita, puesto que de lo contrario se permitiría que a través de una norma de menor jerarquía un Poder se sobreponga a otro en detrimento de su esfera competencial y autonomía; en este sentido es dable señalar que si una norma secundaria, como lo es la impugnada en este medio de control, consigna la obligación de que un Poder rinda a otro un informe de cualquier naturaleza, entonces se está en presencia de una violación al principio de división de poderes consignado en el artículo 49 de la Constitución Federal.”¹⁹⁸

Desde una perspectiva distinta, ésta fracción declarada nula es parte de todo un esfuerzo irreflexivo de imitación del Derecho Norteamericano para supuestamente lograr dar mayor autonomía, neutralidad política y objetividad técnica a ciertos órganos desconcentrados, a los que se percibía con posibilidad de ser transformadas en “*Agencias Regulatoras*”. A dicho esfuerzo se sumaron los de aquéllos que tienen por cierto, que cualquier debilitamiento del Ejecutivo configura un gobierno mejor y el de quienes creen que, por sí misma, la “*ciudadanización*” de las instituciones obra en ellas maravillas de transformación. Por eso, el revés que la Corte les causó, sólo sirvió como acicate para intentar y lograr inmediatamente después, en una circunstancia mediáticamente preparada para estar ávida de “*acuerdos en el Congreso y de reformas estructurales*”, la cristalización de sus ideas.

1.5.- Controles Constitucionales como facultad establecida en la legislación secundaria en favor de los Órganos Desconcentrados

En la tesis de jurisprudencia 11/2004, la Suprema Corte de Justicia reiteró el criterio antes establecido, en el sentido de que el control

¹⁹⁸ Diario Oficial de la Federación, jueves 12 de julio de 2007, p. 67.

constitucional de normas generales o de actos de las autoridades de las entidades federativas no pueden crearse en una ley, sino instituirse necesariamente en la Constitución¹⁹⁹. Como consecuencia de ello, declaró inconstitucionales los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, pues en ellos se facultaba a la COFECO para efectuar un análisis y dictamen sobre la constitucionalidad de normas generales y de actos emanados de autoridades locales que pudieran contradecir lo prescrito en la fracción V del artículo 117 constitucional, al prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él, de alguna mercancía nacional o extranjera.

Adicionalmente señala a la controversia constitucional, instituida en la fracción I del artículo 105, como el único medio idóneo para regular el

¹⁹⁹ Tesis P /J. 11/2004 Año 2004 Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época, S.J.F. y su Gaceta; XIX, marzo de 2004, p. 1162

COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 14 Y 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SON INCONSTITUCIONALES, EN CUANTO PREVÉN UN MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y FACULTAN A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PARA ANALIZAR Y DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS DE AUTORIDADES ESTATALES.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el control constitucional de normas generales o de actos de las autoridades del Estado no puede crearse en una ley, sino en la propia Constitución Federal. En esa virtud, los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica son inconstitucionales porque establecen un medio de control constitucional a través del cual se analizan los actos de las autoridades estatales por su posible contradicción con la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y facultan a un organismo público desconcentrado de la administración pública federal, como es la Comisión Federal de Competencia, para llevar a cabo el análisis y decisión sobre la constitucionalidad de los referidos actos, con lo que se quebranta el respeto de los diferentes niveles de gobierno y su ámbito competencial, en contravención a los artículos 40 y 41 de la Carta Magna, ya que, para tal efecto, el Órgano Reformador de la Constitución instituyó en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la controversia constitucional, que constituye el medio idóneo para regular el ejercicio de atribuciones de las autoridades, ya sea en la esfera federal o local, de manera que cualquier otra vía instituida en una ley para tal fin, es inconstitucional. Controversia constitucional 1/2001. Gobernador Constitucional del Estado de Durango. 6 de enero de 2004. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy ocho de marzo en curso, aprobó, con el número 11/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de marzo de dos mil cuatro.

ejercicio de atribuciones de las autoridades, tanto en la esfera federal como local, siendo anticonstitucional cualquier otra vía señalada en ley.

Finalmente, en la jurisprudencia en comento, es de destacarse el uso de la expresión “*organismo* público desconcentrado de la Administración Pública Federal” opuesto a la semántica de nuestra lengua y discordante de la denominación “*órgano* desconcentrado” usado por la Ley Orgánica de la Administración Pública y de otros dispositivos legales ya analizados en el capítulo anterior.

1.6.- La Comisión Federal de Telecomunicaciones 2009 como Órgano Desconcentrado titular de atribuciones legales

En la sentencia relativa a la controversia constitucional 7/2009, promovida por la Cámara de Diputados en contra de la expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se contienen múltiples argumentos cuyas repercusiones inmediatas, a nuestro juicio, menoscaban los elementos doctrinales comúnmente aceptados y los conceptos básicos sobre los órganos desconcentrados emitidos por la misma Corte, recién estudiados. De igual manera, en esta sentencia y en las diversas tesis de jurisprudencia a las que dio origen, se recurrió a un procedimiento de interpretación tan oblicuo cuyo resultado arroja lo que desde Cicerón se conoció como “*summum ius, summa iniuria*”. Esta sentencia también revela la particular noción que la Corte tiene en torno a la división de poderes, al poder absoluto que le concede al Congreso y a las leyes secundarias, así como a sus conceptos relativos a jerarquía, organización y estructura de los entes públicos.

Para abordar su estudio, intentaremos hacer un boceto de su contenido entresacando algunos párrafos representativos de lo expresado en el cuerpo de dicha sentencia²⁰⁰. “*Los efectos de la relación jerárquica*

²⁰⁰ Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2010.

en el orden administrativo implican diversas condiciones como son los poderes de mando, subordinación y acatamiento de diversas instrucciones ordenadas por el jerárquico superior, no obstante, debe distinguirse entre la jerarquía y la competencia en razón de que el poder de mando, subordinación y acatamiento se encuentra sujeto a este último requisito.

“En este sentido, tenemos que existen atribuciones que se delegan en forma específica a un determinado órgano de la administración pública, por atender a la naturaleza específica por la cual fueron creados y más aún, que se conceden en forma exclusiva o de manera autónoma.

“En una primera apreciación podría considerarse que no cabe incongruencia entre la facultad de "aprobar" con la de "elaborar" y "actualizar", no obstante, si atendemos que es el propio artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el que en su primer párrafo otorga autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía plena de sus resoluciones, es dable interpretar que tal autonomía técnica no le exige guardar dependencia, ni condición de la aprobación del Secretario de Comunicaciones y Transportes, toda vez que ello rompería con el objeto de la naturaleza que le fue atribuida por medio de la ley en comento. En todo caso, la dependencia y subordinación jerárquica que se le otorga por considerarse órgano desconcentrado de la citada Secretaría, deberá limitarse a lo establecido en las leyes, toda vez que es en su contenido donde se le atribuye una competencia específica”.²⁰¹

Un poco más adelante sostiene: “Ahora bien, para el caso de lo previsto en la referida, fracción XVI, del artículo 9-A, y artículo

²⁰¹ *Ídem* pp. 70 y 71.

4o. Transitorio, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, debe considerarse que el legislador determinó clasificar facultades exclusivas para la competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Es por ello, que advertimos la relevancia de reconocer que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, desarrollará lo relativo a la materia de radio y televisión (radiodifusión) que la Ley Federal de Radio y Televisión, entre otros ordenamientos, le confiere a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por tanto, aun cuando la Ley Federal de Radio y Televisión, en ocasiones se refiera a la "Secretaría", ello deberá entenderse bajo la competencia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, salvo en lo que expresamente se le tenga reservado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a partir de una delegación clara y manifiesta de facultades entre ambos órganos".²⁰²

Se hace necesario también, hacer cita de los párrafos siguientes²⁰³:

"Bajo este contexto, se debe considerar que la litis planteada en el presente asunto, no se refiere a la imposibilidad de recurrir resoluciones dictadas por los órganos administrativos, sino a la determinación de quién es el órgano competente para resolver las inconformidades.

"En el artículo 86, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se prevé la posibilidad de que se presente un escrito de revisión que debe presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, que será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

"Bajo este tenor, se requiere precisar cuál es la interpretación que requiere el citado precepto, en conjunción con la Ley Federal de Telecomunicaciones, la cual en razón de haber identificado y delegado diversas facultades a la Comisión Federal de

²⁰² *Ibid.*, p. 74.

²⁰³ *Ibid.*, pp. 84 y siguientes.

*Telecomunicaciones, determinó que la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la atribución de dictar resoluciones con **autonomía plena** (sic).*

“En este sentido, tenemos que si fuera el caso de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pudiera revisar las resoluciones de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ello implicaría reconocer que el contenido del artículo 9-A, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no permite que la actuación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones goce la autonomía plena para dictar sus resoluciones.

“En este contexto, se requiere reconocer que el Congreso de la Unión, delegó autonomía y facultades exclusivas en la Comisión Federal de Telecomunicaciones, que derivan de una atribución directa de rango legal, que no puede ser modificada por un reglamento cuya naturaleza implica atender lo establecido en los ordenamientos de rango legal. Al respecto conviene atender lo establecido en el artículo 8 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en concordancia con el artículo 9-A, fracción XVII, y 9-B, de la ley Federal de Telecomunicaciones que establece lo siguiente: "Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Artículo 8o.- El Pleno es la suprema autoridad de decisión en el ámbito de competencia de la Comisión, y se integra por cuatro Comisionados, incluyendo al Presidente, designados conforme se establece en el Decreto. (...) (Para su funcionamiento, el Pleno contará con un Secretario Técnico y un Prosecretario Técnico que tendrán las atribuciones señaladas en el artículo 31 de este Reglamento Interno."

"Ley Federal de Comunicaciones y Transportes. Artículo 9-A. La Comisión Federal de Telecomunicaciones es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones

y la radiodifusión en México, y tendrá autonomía plena para dictar sus resoluciones. Para el logro de estos objetivos, corresponde a la citada Comisión el ejercicio de las siguientes atribuciones. (...) XVII. Las demás que le confieran otras leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables. (...) Para los fines de la presente Ley, al órgano desconcentrado a que se refiere este artículo se le podrá denominar también como la Comisión. (...) Artículo 9-B.- El órgano de gobierno de la Comisión es el Pleno, que se integra por cinco comisionados, incluido su Presidente. (...) Los comisionados deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate. (...) Para que el Pleno pueda sesionar deberán estar presentes, cuando menos, tres comisionados."

"Como puede desprenderse de lo anterior, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, cuenta con autonomía plena para dictar sus resoluciones, la cual en concordancia con la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, puede ser controlada por el Pleno de la citada Comisión, que es la suprema autoridad de decisión en el ámbito de competencia de la Comisión y que por tanto, puede considerarse la autoridad jerárquica superior del órgano especializada que cuenta con la autonomía otorgada por el Congreso de la Unión y que no podría limitarse, vulnerarse o modificarse a través de un reglamento emitido por el Poder Ejecutivo Federal, en el ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."²⁰⁴

Ahora procedamos a analizar algunas de las tesis de jurisprudencia generadas a partir de la sentencia en cuestión. Comencemos por la tesis

²⁰⁴ *Loc. cit.*, p. 85

jurisprudencial 98/2010²⁰⁵ cuyo esquema consiste en el planteamiento de dos proposiciones donde una afirma lo que la otra disimula negar, y de una síntesis de ambas de donde brota un confuso “*sí pero no*”, que oculta la verdad jurídica, como a continuación se puede apreciar:

²⁰⁵ Tesis: P./J. 98/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163870, Pleno, Tomo XXXII, septiembre de 2010, Pág. 945, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa)

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SU NATURALEZA DE ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, PERO CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, EXIGE QUE SU DEPENDENCIA Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA SE LIMITEN A LAS FACULTADES NO RESERVADAS A SU COMPETENCIA DIRECTA Y EXCLUSIVA ASIGNADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La Comisión Federal de Telecomunicaciones constituye un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sujeto a la relación jerárquica que implica el poder de mando y subordinación del superior en el orden administrativo, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero tomando en cuenta que el artículo 36 de esta Ley establece como funciones de la Secretaría no sólo las ahí precisadas, sino también las demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos, y que en los artículos 9-A y cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 9o. de la Ley Federal de Radio y Televisión, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, el Congreso de la Unión delegó en favor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones diversas atribuciones como órgano administrativo encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, dentro de las cuales se previeron como facultades exclusivas en la fracción XVI del indicado artículo 9-A las que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, esto es, las relativas a la materia de radiodifusión (radio y televisión abierta) regulada en la Ley Federal de Radio y Televisión, otorgándole autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, así como para dictar sus resoluciones, debe entenderse que la Comisión en el ejercicio de tales funciones exclusivas no está sujeta a una relación de jerarquía en razón de la competencia otorgada en forma directa por una norma con rango de ley. Por consiguiente, a diferencia de otros órganos administrativos desconcentrados, cuyo origen y competencia (indirecta) se deben al Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Federal de Telecomunicaciones cuenta con atribuciones autónomas que significan distribución de competencias directas que se le atribuyen por mandato de ley, por lo que su dependencia y subordinación jerárquica como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se limitan a las facultades que no le han sido reservadas a su competencia exclusiva.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2009. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de noviembre de 2009. Mayoría de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Ydalia Pérez Fernández Ceja.

El Tribunal Pleno, el seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 98/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil diez

La primera proposición es:

“La Comisión Federal de Telecomunicaciones constituye un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sujeto a la relación jerárquica que implica el poder de mando y subordinación del superior en el orden administrativo, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...”

La segunda proposición de esta jurisprudencia es:

“...el Congreso de la Unión delegó en favor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones diversas atribuciones como órgano administrativo encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México otorgándole autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, así como para dictar sus resoluciones, (por lo que) debe entenderse que la Comisión en el ejercicio de tales funciones exclusivas no está sujeta a una relación de jerarquía en razón de la competencia otorgada en forma directa por una norma con rango de ley”.

La síntesis está expresada así:

“Por consiguiente, a diferencia de otros órganos administrativos desconcentrados, cuyo origen y competencia (indirecta) se deben al Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Federal de Telecomunicaciones cuenta con atribuciones autónomas que significan distribución de competencias directas que se le atribuyen por mandato de ley, por lo que su dependencia y subordinación jerárquica como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se limitan a las facultades que no le han sido reservadas a su competencia exclusiva”.

Expresado en otras palabras, la Corte resolvió la dependencia y subordinación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones a la Secretaría en todo lo que no se refiera a Radio y Televisión.

En consonancia con la tesis de jurisprudencia anterior se dictó la tesis XLVII/2010²⁰⁶, cuyo análisis se puede efectuar de la misma manera que la anterior:

Su primera proposición está formulada así:

“Los artículos 9-A, fracción XVI y cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 9° de la Ley Federal de Radio y Televisión reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006 otorgaron facultades exclusivas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión...”

²⁰⁶ Tesis: P. XLVII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163732, Pleno, Tomo XXXII, septiembre de 2010, p. 952, Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa).

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN XVII, DE SU REGLAMENTO INTERIOR, NO COMPRENDE LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

Los artículos 9-A, fracción XVI y cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 9° de la Ley Federal de Radio y Televisión, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, otorgaron facultades exclusivas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión (radio y televisión abierta). Ahora bien, el artículo 5o., fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009, al otorgar al secretario del ramo la facultad indelegable para resolver las dudas suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación del Reglamento, así como los casos no previstos en éste, debe interpretarse en sus alcances en forma acorde a la competencia delegada de manera directa a la Comisión Federal de Telecomunicaciones y, en tales términos, se concluye que dentro de las facultades indelegables de interpretación y aplicación del secretario de Comunicaciones y Transportes no se comprenden las dudas suscitadas en relación con las atribuciones exclusivas de la Comisión.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2009. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de noviembre de 2009. Mayoría de seis votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes. Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Ydalia Pérez Fernández Ceja.

El Tribunal Pleno, el seis de septiembre en curso, aprobó, con el número XLVII/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil diez.

La segunda proposición es:

“...el artículo 5o., fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009, al otorgar al secretario del ramo la facultad indelegable para resolver las dudas suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación del Reglamento, así como los casos no previstos en éste, debe interpretarse en sus alcances en forma acorde a la competencia delegada de manera directa a la Comisión Federal de Telecomunicaciones...”

La síntesis está plasmada de la forma siguiente:

“...se concluye que dentro de las facultades indelegables de interpretación y aplicación del secretario de Comunicaciones y Transportes no se comprenden las dudas suscitadas en relación con las atribuciones exclusivas de la Comisión”.

En este mismo orden de ideas, también se dictó la tesis de jurisprudencia 96/2010²⁰⁷ cuyas partes separaremos como sigue:

²⁰⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163733, Pleno, Tomo XXXII, septiembre de 2010, p. 953, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa)

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. EL ARTÍCULO 38 DE SU REGLAMENTO INTERIOR RESPETA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009, al prever que el secretario del ramo o quienes éste designe, tienen atribuciones para revisar, confirmar, modificar o revocar, en su caso, las resoluciones dictadas por los órganos administrativos desconcentrados, respeta el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no afecta la plena autonomía que el Congreso de la Unión otorgó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para emitir sus resoluciones con motivo de las facultades que corresponden a su competencia exclusiva conforme al artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en virtud de que el precepto reglamentario citado no comprende las resoluciones que en uso de tales facultades exclusivas dicte la Comisión ni regula su competencia, al tratarse de un órgano de la administración pública que cuenta con facultades delegadas que le fueron concedidas en ordenamientos con rango de ley. Además, la competencia para conocer del recurso de revisión que el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento

La primera se enuncia de la siguiente manera:

“El artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009, al prever que el secretario del ramo o quienes éste designe, tienen atribuciones para revisar, confirmar, modificar o revocar, en su caso, las resoluciones dictadas por los órganos administrativos desconcentrados, respeta el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”

La segunda porción se expone así:

El artículo 38 mencionado “.....no afecta la plena autonomía que el Congreso de la Unión otorgó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para emitir sus resoluciones con motivo de las facultades que corresponden a su competencia exclusiva conforme al artículo 9-A, fracción XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en virtud de que el precepto reglamentario citado no comprende las resoluciones que en uso de tales facultades exclusivas dicte la Comisión ni regula su competencia, al tratarse de un órgano de la administración pública que cuenta con facultades delegadas que le fueron concedidas en ordenamientos con rango de ley”.

La tercera parte está expresada así:

Administrativo prevé a fin de respetar la oportunidad de impugnación de quienes hubieren recibido una respuesta insatisfactoria del órgano emisor del acto administrativo y que debe presentarse ante aquél y resolverse por el superior jerárquico, corresponde al Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, que es la autoridad suprema de decisión en el ámbito de la competencia exclusiva de la Comisión, conforme a los artículos 8o. de su Reglamento Interno, y 9-A, fracción XVII, y 9-B de la Ley Federal de Telecomunicaciones. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2009. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Ydalia Pérez Fernández Ceja.

El Tribunal Pleno, el seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 96/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil diez.

“....la competencia para conocer del recurso de revisión que el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé a fin de respetar la oportunidad de impugnación de quienes hubieren recibido una respuesta insatisfactoria del órgano emisor del acto administrativo y que debe presentarse ante aquél y resolverse por el superior jerárquico, corresponde al Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, que es la autoridad suprema de decisión en el ámbito de la competencia exclusiva de la Comisión, conforme a los artículos 8o. de su Reglamento Interno, y 9-A, fracción XVII, y 9-B de la Ley Federal de Telecomunicaciones”.

A causa de la jurisprudencia antes mencionada, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se vio en la necesidad de dictar la tesis I.10o.A.58 A²⁰⁸, donde se sostiene:

²⁰⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163210, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 3163, Tesis Aislada (Administrativa)

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL PLENO DE DICHO ÓRGANO ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA PROPIA COMISIÓN EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 9-A DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Uno de los ejes rectores de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, giró en torno a la atribución directa de facultades que el Congreso de la Unión instituyó en favor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, las cuales quedaron plasmadas en el artículo 9-A de la indicada ley, otorgándole plena autonomía en el dictado de sus resoluciones; de ahí que aun cuando la citada comisión sea un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al ejercer las facultades previstas en dicho numeral no guarda dependencia ni está supeditada jerárquicamente a la aprobación del titular del ramo, dado que, sostener lo contrario, implicaría hacer nugatoria la naturaleza de las funciones que le fueron directamente atribuidas a través de la señalada reforma. En tal virtud, el Pleno de dicho órgano es la autoridad competente para conocer del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contra las resoluciones dictadas por la propia comisión en ejercicio de las facultades señaladas en el invocado artículo 9-A, de conformidad con los preceptos 9-B de la legislación inicialmente mencionada y 86 de la referida ley adjetiva, por tratarse de la suprema autoridad de decisión en el ámbito de su competencia.

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 151/2010. Iusacell PCS, S.A. de C.V. y otras. 23

“...aun cuando la citada comisión sea un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al ejercer las facultades previstas en dicho numeral no guarda dependencia ni está supeditada jerárquicamente a la aprobación del titular del ramo, dado que, sostener lo contrario, implicaría hacer nugatoria la naturaleza de las funciones que le fueron directamente atribuidas a través de la señalada reforma. En tal virtud, el Pleno de dicho órgano es la autoridad competente para conocer del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contra las resoluciones dictadas por la propia comisión en ejercicio de las facultades señaladas en el invocado artículo 9-A...”²⁰⁹

¿Es posible sostener sin rubor ni vergüenza, en un Estado autocalificado “democrático”, la siguiente formulación: *“un órgano dependiente no guarda dependencia ni está supeditado jerárquicamente a la aprobación del titular del ramo”*? Seguramente los miembros del poder judicial responsables de este tipo de resoluciones promovieron, aplaudieron y sintieron alivio cuando este desconcentrado se transformó en Órgano Constitucional Autónomo.

Finalmente, y aunque hay más tesis jurisprudenciales derivadas de la multicitada Controversia Constitucional, nos parece ser suficiente hasta aquí, con estudiar la tesis donde se declara anticonstitucional la fracción XVIII del artículo 5° del Reglamento de la Secretaría de Comunicaciones y

de septiembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Moisés Chilchoa Vázquez.

²⁰⁹ Es preciso hacer notar la existencia de órganos desconcentrados a los cuales, el propio Reglamento Interior de la Secretaría de la cual forman parte, les otorga la facultad para conocer del recurso de revisión en cuestión, y sin por ello, menguar su relación de subordinación, vgr., el artículo 45 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, otorga tal facultad a la PROFEPA, donde el recurso es resuelto por el Subprocurador jurídico, en su carácter de superior jerárquico de las unidades administrativas emisoras de los actos impugnados.

Transportes, que otorga al titular de la Secretaría la facultad indelegable para otorgar concesiones y permisos en materia de radiodifusión²¹⁰. En su parte esencial determina: “...al otorgar al secretario del ramo la facultad indelegable para otorgar las concesiones y permisos en materia de radiodifusión y resolver, en su caso, sobre su prórroga, refrendo o modificación, viola el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues desconoce las facultades exclusivas que directamente le fueron otorgadas por el Congreso de la Unión en las leyes referidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones con autonomía plena para dictar sus resoluciones, las cuales no pueden

²¹⁰ Tesis: P/J. 89/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163858, Pleno, Tomo XXXII, septiembre de 2010, p. 946, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).

CONCESIONES Y PERMISOS EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, AL CONCEDER AL SECRETARIO DEL RAMO LA FACULTAD INDELEGABLE PARA OTORGARLOS Y RESOLVER SOBRE SU PRÓRROGA, REFRENDO O MODIFICACIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los artículos 9-A, fracción XVI y cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y 9o. de la Ley Federal de Radio y Televisión, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, otorgan facultades exclusivas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión (radio y televisión abierta). En ese sentido, el artículo 5o., fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el indicado medio de difusión oficial el 8 de enero de 2009, al otorgar al secretario del ramo la facultad indelegable para otorgar las concesiones y permisos en materia de radiodifusión y resolver, en su caso, sobre su prórroga, refrendo o modificación, viola el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues desconoce las facultades exclusivas que directamente le fueron otorgadas por el Congreso de la Unión en las leyes referidas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones con autonomía plena para dictar sus resoluciones, las cuales no pueden modificarse en un reglamento que por su naturaleza se encuentra subordinado jerárquicamente a la ley.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2009. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de noviembre de 2009. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Ydalia Pérez Fernández Ceja.

El Tribunal Pleno, el seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 89/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil diez.

modificarse en un reglamento que por su naturaleza se encuentra subordinado jerárquicamente a la ley”.

En nuestra opinión, la sentencia y las tesis de jurisprudencia derivadas son erróneas debido a que el método usado para interpretar las normas siendo correcto, es incompleto. Recordemos que, dentro de nuestro sistema jurídico, el grado superior en la jerarquía de las normas corresponde a la Constitución; de ahí que Kelsen la denomina “norma fundamental” pues sirve de fundamento a la validez de todas las demás normas del sistema nacional. Al respecto, Villoro Toranzo²¹¹ dice: *“Cada norma de grado jerárquico superior tiene, respecto de las normas que le son inferiores, dos propiedades: la de regular su creación y la de establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores so pena de invalidez. La regulación de la creación de normas inferiores la puede hacer la norma superior en forma expresa o en forma tácita. Hay regulación expresa, cuando la norma superior determina la constitución del órgano que deberá crear las normas inferiores y especifica los ámbitos de validez de las mismas.”*

Por lo anterior, es jurídicamente correcto que la Corte haya reiterado que las normas expedidas por el Ejecutivo a través de un Reglamento, no pueden derogar, modificar o limitar a las expedidas por el Congreso mediante una ley. También lo es, decir que, la Ley Federal de Telecomunicaciones deriva de la facultad del Congreso para expedir leyes. Sin embargo, esa facultad del Congreso no es absoluta, pues en todo Estado democrático, la Constitución es, también, un conjunto de limitaciones al Poder Público. En el asunto que nos ocupa, esa facultad, está acotada no sólo en el artículo 73, sino en otros preceptos constitucionales como son el 49, donde se establece la división del Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la

²¹¹ Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1980, p. 302.

prohibición de reunir dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo; en el 80 se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, y el 90 textualmente establece: *“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”*.

A partir de lo anterior habría que contestar a la pregunta de si el Congreso tenía facultades para delegar de manera directa en una ley, autonomía plena y facultades exclusivas en la Comisión Federal de Telecomunicaciones ignorando las disposiciones de la ley donde la Constitución ordena la distribución de los negocios del orden administrativo, o dicho de otra forma, ¿Puede legítimamente el poder legislativo distribuir los negocios administrativos en leyes diferentes a la ley donde la Constitución ordena se haga? ¿Tiene el Congreso facultades para crear, mediante una ley secundaria, un órgano al que califica como *“desconcentrado”* pero que no está subordinado al Ejecutivo pues goza de autonomía plena, y cuyas facultades más que ser sólo *“delegadas directamente mediante ley”*, fueron sustraídas de las otorgadas al Ejecutivo y en específico, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? Evidentemente no, pues viola los artículos 49 y 90 de la Constitución y se transgrede una Ley Orgánica prevista de manera directa en la Constitución como el instrumento idóneo para distribuir los negocios a cargo de cada Secretaría. Para ilustrar el punto nos parece adecuado recordar lo manifestado en el voto particular presentado por Paulino Machorro Narváez el 16 de enero de 1917 en la presentación y debate del artículo 90 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916: *“...pero ha parecido más conveniente dejar todo esto a una Ley Orgánica, la cual, por la facilidad relativa a su expedición y,*

en su caso, de modificación, es más adaptable a las necesidades públicas en un momento dado. Además, tratándose de una nueva organización de los órganos del Poder Ejecutivo y siendo admisible que la práctica haga cambiar las ideas que ahora se tuvieran sobre dicha organización, no es prudente hacer constitucional una división del trabajo que, por su naturaleza misma, no puede ser definitiva. La Constitución sólo puede fijar los lineamientos generales.”²¹²

Con la violación flagrante al artículo 90, constitutivo por sí mismo de abuso de poder por parte del Congreso, se transgredió también al principio de la división de poderes contenido en el artículo 49 ya mencionado, pues al crear “*por mandato de ley*” un poder autónomo distinto del Poder Ejecutivo, fueron disminuidas ilegalmente las facultades conferidas a éste último, de manera expresa, en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional (reformado con posterioridad). Que el Congreso viole la Constitución porque se siente omnipotente, es grave, pero que la Corte lo avale no es buen augurio para la construcción sólida y duradera del *Estado de Derecho* (con su premisa de indispensable respeto a la ley), cuestión que en sí misma, constituiría la *reforma estructural* de mayor calado que en México se pudiera dar, sin cambiar una sola ley.

Es conveniente y oportuno hacer también evidentes las contradicciones en que el pleno de la Corte incurre respecto al mismo asunto. Para ello basta y sobra con la lectura de los siguientes párrafos tomados del considerando Octavo de la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, donde los subrayados son nuestros:

“En cuanto al segundo aspecto, referido a la naturaleza del órgano que se crea, la Comisión Federal de Telecomunicaciones fue creada como

²¹² Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L Legislatura., *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Segunda Edición, México, Librería Manuel Porrúa, S.A., 1978, Tomo VII, p. 582.

un órgano desconcentrado. Así, debe partirse de que: 1o. La centralización consiste en otorgar atribuciones a los órganos centrales que detentan el conjunto de poderes de decisión sobre todo el territorio del Estado, y se presenta como una estructura de órganos en diversos niveles, dependientes unos de otros, en una relación de jerarquía presidida por su jefe máximo; en el nivel federal mexicano se entiende como tal al Presidente de la República; 2o. La desconcentración, por su parte (...) se lleva a cabo dentro de este régimen de centralización administrativa, pero se distingue de ésta porque se atribuye a órganos inferiores (subordinados) competencia propia para decidir, aun cuando estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a sus agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico de donde resulta lógico que los entes desconcentrados carezcan de personalidad jurídica propia, por no ser independientes del órgano central al cual permanecen subordinados jerárquicamente; 3o. La desconcentración supone así, una relación entre órganos de una misma entidad jurídica, bajo un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión y la competencia legal para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que están subordinados jerárquicamente a los órganos centrales de decisión; y 4o. La desconcentración es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, para el óptimo desarrollo de las facultades de la Administración Pública, determinadas facultades de decisión y ejecución que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, en la realización de funciones esencialmente técnicas. (Todo ello reconocido en los artículos 1, 2, 7, 8, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24 y 26 a 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

“Respecto del tercer aspecto, consistente en la aplicación de criterios de ponderación de racionalidad y razonabilidad constitucionales, si se parte de la premisa de que la regla general es que compete al Ejecutivo definir la organización interna de sus dependencias, y que el Congreso lo

puede hacer por excepción, a la luz de los principios y reglas establecidos en la Constitución; en caso alguno se podría crear un órgano bajo normas o reglas que impliquen una situación de intromisión, dependencia o subordinación indebidas. Por tanto, conforme a la ponderación de criterios de racionalidad y razonabilidad constitucionales respecto de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión tiene obligación, cuando crea un órgano desconcentrado, de respetar su naturaleza y característica esenciales, las reglas que rigen para la administración centralizada a la que pertenece, y debe respetar las necesarias relaciones de jerarquía y subordinación que deben existir respecto de los órganos superiores, lo que supone el mantenimiento de los poderes del superior frente al inferior, entre otros, de mando, nombramiento, revisión, vigilancia y disciplinario, por supuesto considerando el grado de autonomía técnica, de gestión y operativa que requiere el órgano desconcentrado para el cumplimiento eficaz de sus funciones.

“Si el Congreso de la Unión, crea unilateralmente un órgano desconcentrado desconociendo su naturaleza y características que han quedado señaladas, violaría, el principio de división de poderes, por realizar una intromisión indebida en la organización y funcionamiento del poder Ejecutivo”²¹³.

Es preciso también comentar el razonamiento tan ligero de la Corte cuando advierte la distinción “...entre la jerarquía y la competencia en razón de que el poder de mando, subordinación y acatamiento se encuentra sujeto a este último requisito”, pues aun cuando tales conceptos son ciertamente distintos, la organización estatal se articula, y puede alcanzar sus fines, sólo cuando conjunta la jerarquía con la competencia; en la pirámide burocrática de una Secretaría, la Ley Orgánica confiere a su titular todas las facultades del ramo, mismas que son distribuidas o delegadas

²¹³ DOF, lunes 20 de agosto de 2007, segunda sección, p. 50.

conforme al Reglamento Interior entre sus subordinados directos y así sucesivamente. De esta manera, entre más arriba de la jerarquía, más competencia y viceversa. En consecuencia, la aplicación armoniosa de tales conceptos posibilita, en la realidad, actuar con eficacia al aparato gubernamental. ¿Qué clase de Administración Pública podría estructurarse donde los “*superiores jerárquicos*” carecieran de las competencias que los “*subordinados*” sí poseyeran, y por tanto, no tuvieran poder de mando sobre éstos últimos? La postura de la Corte además de ser corrosiva de la autoridad, es antijurídica, contraria a la razón, al sentido común y a los principios fundamentales del Derecho y de la Administración, a menos que los señores ministros estén convencidos de la propuesta de Thayer para crear una forma de organización social, política y económica a la que llama “no jerarquía estructurada” eliminando a la democracia política, la competencia económica y la jerarquía.²¹⁴

En síntesis, desde nuestro punto de vista:

- El Congreso no tiene atribución para delegar directamente facultades exclusivas mediante una ley, pues la Constitución dispone de manera expresa, como único medio para distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación, a la Ley Orgánica y no a cualquier ley secundaria.
- En todo caso, la ley secundaria puede complementar y desarrollar a la Ley Orgánica pero no contradecirla.
- El Congreso carecía de todo sustento para menguar, a través de una ley secundaria, la esfera de competencia del Ejecutivo fincada en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional (ahora reformado), pues en eso se traduce la expresión “*La Comisión de Telecomunicaciones cuenta con atribuciones autónomas que significan distribución de competencias directas que se le atribuyen por mandato de ley*”.
- De forma semejante, la Corte hace caso omiso de la ausencia de fundamento Constitucional para crear órganos desconcentrados

²¹⁴ Vid Harmon, Michael M, y Richard T. Mayer., *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 431.

cuya naturaleza *sui géneris*, con autonomía plena y sin subordinación jerárquica al Ejecutivo, es contraria a lo preceptuado por la Ley Orgánica.

- Las contradicciones incurridas entre sus propios criterios y en la aparente falta de sentido común de la Corte, revelan la preeminencia de su sesgo político sobre su saber jurídico.

Finalmente, si se ordenan las fechas en que se dieron los acontecimientos vinculados a esta sentencia, resulta lo siguiente:

- La reforma a diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión (conocidas como *Ley Televisa*), por la que se otorgaron facultades exclusivas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones en materia de radiodifusión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006.
- La Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 fue promovida por senadores integrantes de la LIX legislatura y presentada ante la Corte el 4 de mayo de 2006. En ella se solicitó la invalidez del Decreto antes mencionado, y específicamente, del artículo en cuestión.²¹⁵ En su contestación el Ejecutivo no sólo consintió, sino que expresó su acuerdo y defendió tal decreto.²¹⁶

²¹⁵ DOF, segunda sección, 20 de agosto de 2007, p. 4 “*Cuarto concepto de invalidez:.- Los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Telecomunicaciones y segundo transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión, resultan contrarios a los artículos 16, 49 y 89 constitucionales en tanto prevén la derogación tácita de los Reglamentos expedidos con anterioridad por el Poder Ejecutivo en los que se haga referencia a las atribuciones que antes le confería a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el artículo 9-A, entendiéndose ahora que deben entenderse otorgadas a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como la derogación del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al establecerse igualmente, que las atribuciones que correspondían a la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión, serán ejercidas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones.*”

“*Con ello, el Congreso de la Unión se está atribuyendo la facultad de modificar o reformar reglamentos que son expedidos por el Ejecutivo en ejercicio de la facultad exclusiva que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal y que, por ende, sólo él puede modificar...*”

²¹⁶ *Idem*, p. 20: “*Es constitucional que se le confiera a la Comisión Federal de Telecomunicaciones facultades en materia de radio y televisión.*”

“*La facultad establecida en la fracción XVI del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones a favor de la Comisión para que ésta intervenga en materia de radio y televisión, tiene como finalidad dar congruencia a la legislación en la materia y distribuir*”

- El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009, y
- La Controversia Constitucional 7/2009, fue promovida por la Cámara de Diputados el 6 de febrero de 2009.

Esta cronología pone de manifiesto cómo, la diferencia notable de los criterios de la Administración 2000-2006 (al formular la propuesta de reforma de marras, enviarla al Congreso para su aprobación, publicarla y defenderla contra una acción de inconstitucionalidad) con los de la siguiente (al intentar refrenarla formulando un reglamento contrario a la ley y defender su intención dentro de la controversia constitucional en cuestión), se provocó la contradicción inescrupulosa entre las propias tesis de la Corte en la materia.

A la luz de todos estos datos cobran validez los alegatos y acusaciones políticas formuladas en contra de esa “ley” y se pone en perspectiva la participación de los distintos actores en todos los ámbitos políticos, económicos y sociales.

2.- Comparación de los Criterios de la Suprema Corte de Justicia con los de la Suprema Corte de los Estados Unidos

Existen en la historia jurídica norteamericana dos célebres sentencias que es pertinente tener presentes. La primera es la recaída en la controversia *Myers V. United States* de 1926, donde se sostuvo la inconstitucionalidad de una norma que imposibilitaba, al presidente de los Estados Unidos, la libre remoción de sus cargos a los “*executive officers*”,

la competencia correspondiente entre los órganos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo a cuestiones de especialidad y capacidad técnica.

“Los órganos desconcentrados, como la Comisión Federal de Telecomunicaciones no se desligan o apartan de las directrices y control de supervisión y mando que sobre ellos ejercen las dependencias a las que se encuentran subordinados, por lo que no es posible que se aparten de las políticas del Ejecutivo Federal del que forman parte...”

con lo que se afirmó la supremacía presidencial sobre la administración. Ahí se le reconoció al Ejecutivo el derecho ilimitado para remover en forma discrecional a todos los titulares de los diversos órganos de la Administración Pública Federal.

En su parte medular esta sentencia sostiene *“El caso presenta la cuestión de si, bajo la Constitución, el Presidente tiene el poder exclusivo de cesar a los funcionarios ejecutivos del país, a los que ha designado con el conocimiento y consentimiento del Senado. No hay ningún precepto expreso en la Constitución respecto de los ceses, salvo en cuanto a la sección cuarta del artículo segundo²¹⁷, que prevé la remoción del funcionario en caso de que sea sometido a juicio político.²¹⁸”*

“En la Cámara de Representantes del primer Congreso, el martes 18 de mayo de 1789, Madison propuso en el Comité Plenario que deberían establecerse tres departamentos ejecutivos, uno de Relaciones Exteriores, otro del Tesoro y un tercero de Guerra, y que a la cabeza de cada uno de ellos debería haber un secretario nombrado por el Presidente con el conocimiento y consentimiento del Senado, y que podría ser cesado por el Presidente. El Comité convino en el establecimiento de un Departamento de Relaciones Exteriores, pero surgió una discusión en cuanto a la facultad del Presidente para removerlo.

“Madison y los demás involucrados en la discusión pusieron énfasis en la necesidad de interpretar el artículo segundo en forma tal que se diera al Presidente el poder de remoción, dada su responsabilidad para conducir la rama ejecutiva. Apoyaron su postura enfatizando en el deber del

²¹⁷ Vid Márquez Rábago, Sergio R., *Evolución Constitucional Mexicana*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 13 “El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.”

²¹⁸ *Fallos históricos de la Suprema Corte de Estados Unidos de América*. Selección, Traducción y Prólogo de Guillermo Guzmán Orozco, México, Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 131 a 133.

Presidente, expresamente declarado en la sección tercera, de 'velar por que las leyes fueran fielmente ejecutadas'.

“Depositar el Poder Ejecutivo en el Presidente fue esencialmente el otorgamiento del poder para ejecutar leyes. Pero el Presidente, solo y sin ayuda, no podría. Debe hacerlo con la asistencia de subordinados. Este punto de vista ha sido sostenido repetidamente por la Corte. Dado que el Presidente debe velar por que las leyes sean fielmente ejecutadas, debe poder escoger a aquéllos que lo asisten en dicha tarea. Y la siguiente implicación debe ser que, como su selección de los funcionarios administrativos es esencial, también debe serlo su poder de remover a aquellos por quienes no pueda continuar siendo responsable. Se insistió en que el sentido natural de la expresión Poder Ejecutivo, otorgado al Presidente, incluía la designación y remoción de sus subordinados ejecutivos.

“Se señaló en el gran debate de 1789 que el poder de remoción es diferente, en su naturaleza, al de designación. Un veto del Senado, respecto de las remociones, es una limitación mucho mayor para la rama ejecutiva y una intervención más seria del Legislativo sobre el Ejecutivo, que el rechazo de un nombramiento propuesto.

“El poder para evitar la remoción de un funcionario que ha servido bajo las órdenes del Presidente, es diferente de la autoridad para aceptar o rechazar su designación. Cuando se hace una designación se puede suponer que el Senado está, o puede estar, tan bien informado respecto de si el candidato es adecuado como puede estarlo el Presidente. Pero en el orden natural las deficiencias en la habilidad, en la inteligencia, o en la lealtad en la administración de las leyes, por parte de quien ha actuado como funcionario bajo las órdenes del Presidente, son hechos respecto de los cuales éste, o sus subordinados de confianza, deben estar mejor informados que el Senado y, en consecuencia, el poder para removerlo debe considerarse depositado, por razones sólidas y prácticas, en la

autoridad que tiene el control administrativo. El poder de remover deriva del poder de designar, no del poder de conocer y consentir la designación, y cuando el otorgamiento del poder ejecutivo se refuerza por el mandato expreso de cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas, se enfatiza la necesidad de incluir dentro del Poder Ejecutivo, en la forma conferida, el poder exclusivo de remover.”

“Es razonable suponer también que, si se hubiese querido dar al Congreso el poder para regular o controlar las remociones de la manera sugerida, se hubiera incluido entre los poderes legislativos específicamente enunciados en el artículo primero, o en las limitaciones específicas para el Poder Ejecutivo en el artículo segundo. La diferencia entre el Poder Legislativo otorgado al Congreso por el artículo primero, que está limitado a los poderes ahí enumerados, y el otorgamiento más general del Poder Ejecutivo al Presidente en el artículo segundo, es significativa. El hecho de que no se haya puesto ningún límite expreso en el Poder de remoción del Ejecutivo, es una indicación convincente de que no se intentó poner ningún límite.”

La segunda es la sentencia de 1935 en el juicio *Humphrey’s Executor v. United States*. Esta sostiene que en los casos de las agencias federales que desempeñan funciones de regulación y de resolución de conflictos, el poder presidencial de libre remoción de los cargos directivos puede limitarse legalmente sin contrariar el orden constitucional.

Nos parece conducente citar también, algunas de las ideas fundamentales contenidas en tal sentencia²¹⁹: *“La Comisión Federal de Comercio es un cuerpo administrativo creado por el Congreso para llevar a cabo políticas legislativas contenidas en la ley, de acuerdo con el estándar legislativo que ahí se señala, y para realizar otras labores específicas como auxiliar en las tareas legislativas o judiciales. Sus labores se realizan sin*

²¹⁹ *Idem*, pp. 128 y 129.

licencia del Ejecutivo y, conforme a la ley, debe estar libre del control de éste. Al aplicar las disposiciones de la ley con respecto a 'los métodos inequitativos de competición', es decir, al completar y administrar los detalles incluidos en aquél estándar general, la Comisión actúa en parte en forma cuasi-legislativa y en parte en forma cuasi-judicial.²²⁰

“Si el Congreso no tiene autoridad para señalar las causas por las que se podría cesar a algún miembro de la Comisión de Comercio, y para limitar, consecuentemente, la facultad de cese del Ejecutivo, esta facultad se convierte automáticamente en absoluta respecto de todos los funcionarios civiles, con la excepción de los jueces, establecida por la Constitución. En el tribunal, el Procurador General, con encomiable franqueza, reconociendo aparentemente que esto es cierto, estuvo de acuerdo en que su punto de vista con respecto a la posibilidad de cesar a los miembros de la Comisión Federal de Comercio exigía un punto de vista semejante respecto de la Comisión de Comercio Interestatal y del Tribunal de Reclamaciones. Así, la Corte se enfrenta a la seria cuestión de si no sólo los miembros de esos organismos cuasi-legislativos y cuasi-judiciales, sino también los jueces del Tribunal de Reclamaciones, pueden continuar en su cargo sólo cuando así lo decida el Presidente.

“La Corte consideró que queda claro, bajo la Constitución, que el poder ilimitado de cesar no pertenece al Presidente de la República respecto de los funcionarios de la calidad de aquéllos mencionados. La autoridad del Congreso, al crear organismos cuasi-legislativos o cuasi-judiciales, para exigirles que ejerzan sus funciones independientemente del control ejecutivo, no puede ser puesta en duda. Esa autoridad incluye, como un incidente apropiado, la facultad de fijar el período durante el cual han de fungir y de prohibir su cese sin causa justificada. Es evidente que quien mantiene su cargo únicamente mientras otro lo desea, es alguien de

²²⁰ Cfr. Con lo mencionado en los apartados correspondientes a COFETEL y ANEM.

quien no se puede esperar que tenga una actitud de independencia contra la voluntad de aquél otro.

“La necesidad fundamental de mantener a cada uno de los tres órganos primarios del gobierno enteramente libres de control de una influencia coercitiva, directa o indirecta, por parte de cualquiera de los otros, ha sido enfatizada a menudo y difícilmente estará abierta a seria duda.”

“Determinar si la facultad del Presidente de cesar a un funcionario debe prevalecer sobre la autoridad del Congreso, para condicionar aquélla facultad fijando un término definido y prohibiendo la remoción excepto por causa justificada, dependerá de la naturaleza del cargo. La decisión Myers, sosteniendo la facultad del Presidente a efectuar por sí mismo el cese, se limita a los funcionarios puramente ejecutivos. Por lo que hace a los funcionarios de la naturaleza que ahora la Corte considera, ésta sostiene que no puede efectuarse un cese durante el término prescrito para el cual fue designado el funcionario, excepto por una o más de las causas señaladas en la ley aplicable.”

Si nos abstraemos de tiempo y lugar y sólo ponemos en perspectiva los criterios de resolución de ambas Cortes Supremas de Justicia, se configura un paralelismo bastante distinguible a partir del párrafo inmediato anterior: los criterios aplicables a los órganos desconcentrados en México son los que en Norteamérica se aplicaron a las Agencias dependientes de los Departamentos de Estado o Agencias Ejecutivas (“*executive officers*”, o “funcionarios puramente ejecutivos”) y los aplicables a los organismos descentralizados se equiparan a los de las Agencias Independientes (*funcionarios auxiliares en las tareas legislativas o judiciales*)

En tanto que la Corte mexicana señala que en ninguna norma de la Constitución se otorgan facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las

entidades de la Administración Pública Federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, con la excepción de COFETEL, la Corte estadounidense en la sentencia recaída en *Myers V. United States* estableció *“Es razonable suponer también que, si se hubiese querido dar al Congreso el poder para regular o controlar las remociones de la manera sugerida, se hubiera incluido entre los poderes legislativos específicamente enunciados en el artículo primero, o en las limitaciones específicas para el Poder Ejecutivo en el artículo segundo.”*

Una semejanza adicional puede encontrarse en el contenido de la tesis jurisprudencial 95/2007 ya antes citada, referente a la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, donde se sostiene que la objeción del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente respecto a la designación del Director de la Agencia de Noticias *“constituye un contrapeso inter-órganos, por el que pretende evitarse que el nombramiento del servidor público que ocupe ese cargo quede a voluntad absoluta del Presidente de la República, y a posibles censuras en cuanto a la emisión de la información, dado que si en esa designación participan el Presidente de la República y el Senado o la Comisión Permanente, existe un elemento de mayor seguridad para que el referido Director General lleve a cabo su función con plena confianza y libertad”*, la Corte norteamericana en el juicio *Humphrey’s Executor v. United States* consideró *“que queda claro, bajo la Constitución, que el poder ilimitado de cesar no pertenece al Presidente de la República respecto de los funcionarios de la calidad de aquéllos mencionados. La autoridad del Congreso, al crear organismos cuasi-legislativos o cuasi-judiciales, para exigirles que ejerzan sus funciones independientemente del control ejecutivo, no puede ser puesta en duda. Esa autoridad incluye, como un incidente apropiado, la facultad de fijar el período durante el cual han de fungir y de prohibir su cese sin causa justificada”* y que *“sus labores se realizan sin licencia del Ejecutivo y, conforme a la ley, debe estar libre del control de éste.”*

CAPÍTULO IV

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

SUMARIO:

1.- Relación de Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal de conformidad con los Reglamentos Interiores de cada Secretaría. 2.- Distinción entre órganos desconcentrados y organismos descentralizados. 3.- Los órganos administrativos desconcentrados frente a las agencias reguladoras independientes. 4.- La acción poco visible pero muy eficaz de la OCDE en la transformación de los órganos desconcentrados. 5.- Evolución de algunos órganos administrativos desconcentrados. 5.1.- La Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía transformados en "Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética". 5.2.- Evolución de algunos órganos administrativos desconcentrados en Organismos Constitucionales Autónomos. 5.2.1.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos. 5.2.2.- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 5.2.3.- Las Comisiones Federales de Competencia Económica y de Telecomunicaciones. 6.- La Nueva Administración Pública Federal. Su prospectiva. 6.1.- Alcance en el Régimen Constitucional. 6.2.- Alcance en el Sistema Político. 6.3.- La Cohabitación Política, sucedánea de la Reforma del Estado.

1.- Relación de Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal de conformidad con los Reglamentos Interiores de cada Secretaría

De la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,

Pesca y Alimentación²²¹ son los siguientes:

1. Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios;
2. El Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, con las atribuciones que le confiere el artículo 47;
3. Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca;
4. El Instituto Nacional de Pesca está a cargo de un Director en Jefe designado por el Ejecutivo por conducto del Secretario y cuenta con un Consejo Técnico que se apoya en el Comité Asesor Técnico y Científico y en la Red Nacional de Información e Investigación en Pesca y Acuacultura (artículos 48, 49 y 50);
5. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera;
6. El Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas cuenta con un Consejo Técnico y está a cargo de un Titular designado por el Ejecutivo Federal a través del Secretario. Las facultades de aquél están comprendidas en el artículo 53, quien, además se podrá apoyar en el Comité Consultivo (artículo 54);
7. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y
8. Las Delegaciones en el ámbito de su competencia y circunscripción territorial, deberán coordinarse institucionalmente, coadyuvando con los gobiernos de los estados y municipios a fin de consolidar el federalismo y alcanzar los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, en lo relativo al sector agroalimentario. Asimismo, deberán desarrollar e impulsar los planes y programas que encabeza la Secretaría en materia de federalización, con el objeto de incorporar este proceso al nivel municipal y satisfacer las exigencias de los productores (artículo 35). Sus titulares tendrán en lo que corresponda, las facultades que el artículo 17 confiere a los directores generales.

Ahora bien, los artículos 44, 45 y 46 del Reglamento Interior de esta Secretaría delimitan genéricamente las atribuciones de los titulares de sus órganos desconcentrados.

De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes²²² :

²²¹ Artículo 2 apartados C y D del Reglamento Interior de SAGARPA del 25 de abril de 2012

²²² Artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expedido el 8 de enero de 2009.

1. Los Centros SCT son las representaciones de la Secretaría en cada uno de los Estados y al frente hay un Director General designado por el Secretario, quien tiene las atribuciones fijadas en el artículo 44.
2. La Comisión Federal de Telecomunicaciones, recientemente transformada en “*Órgano*” Autónomo Constitucional, sigue apareciendo en los artículos 2° y 40° del Reglamento, por no haber sido actualizado hasta el momento.
3. Instituto Mexicano del Transporte tiene por objeto realizar investigaciones para desarrollar tecnología relacionada con la infraestructura del transporte (artículo 41).
4. Los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano tienen como función proporcionar los servicios de ayudas a la navegación aérea (artículo 42)

Se hace necesario precisar que en los artículos 37 y 38 del Reglamento se preceptúan las facultades genéricas otorgadas a los desconcentrados y en el artículo 44, las atribuciones específicas para las delegaciones.

De la Secretaría de Desarrollo Social²²³:

1. El Instituto Nacional de Desarrollo Social tiene las atribuciones que le otorga el artículo 41 del Reglamento.
2. Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, está estructurado de acuerdo al artículo 44 del Reglamento.
3. Las Delegaciones de la Secretaría en las entidades federativas se valen de las facultades señaladas en el artículo 39.

De la Secretaría de Secretaría de Economía²²⁴:

1. La Comisión Federal de Competencia sigue figurando en este listado a pesar de haber sido recientemente transformada en “*Órgano*” Autónomo Constitucional;
2. Comisión Federal de Mejora Regulatoria;
3. Instituto Nacional de la Economía Social tiene las atribuciones que le otorga la Ley de la Economía Social y Solidaria (art. 57), y
4. Instituto Nacional del Emprendedor tiene por objeto instrumentar la política nacional de apoyo a emprendedores (art. 57 bis)

²²³ Artículo 2 apartado B del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social del 4 de agosto de 2012.

²²⁴ Artículo 2 apartado C del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía del 22 de noviembre de 2012.

5. Delegados Federales que no están considerados en el listado del artículo segundo (art 55) y
6. Representaciones en el extranjero de acuerdo al artículo 58.

De la Secretaría de Educación Pública²²⁵:

1. Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal;
2. Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte;
3. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes;
4. Instituto Nacional del Derecho de Autor;
5. Instituto Politécnico Nacional;
6. Universidad Pedagógica Nacional, y
7. Universidad Abierta y a Distancia de México.

El artículo 46 además de repetir el anterior listado agrega en un párrafo *in fine* lo siguiente “*Los órganos desconcentrados se regirán por sus instrumentos jurídicos de creación, así como por las disposiciones aplicables de este Reglamento y las que, en su caso, determine el Presidente de la República o el Secretario, en ejercicio de sus respectivas atribuciones.*”

De la Secretaría de Energía²²⁶:

1. La Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias tiene un Director General de acuerdo al artículo 41, y
2. La Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

De la Secretaría de Gobernación²²⁷:

El apartado C del artículo segundo del Reglamento de ésta Secretaría dispone que ésta cuente con los órganos administrativos desconcentrados enumerados a continuación, además de aquellos que le

²²⁵ Artículos 2 apartado B y 46 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública del 21 de enero de 2005.

²²⁶ Artículo 2 apartado F del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía del 31 de octubre de 2014.

²²⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado el 2 de abril de 2013.

correspondan, por disposición legal, reglamentaria o determinación del Presidente de la República:

1. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional de acuerdo al artículo 71 del Reglamento está directamente adscrito al Secretario y su Director tiene a su cargo las atribuciones que le confiere la Ley de Seguridad Nacional;
2. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal tiene por objeto formular, conducir y evaluar las políticas u acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal, de acuerdo con el artículo 72 y está dirigido por un Coordinador quien será asesorado por un Consejo Consultivo (artículos 75 y 76);
3. El Instituto Nacional de Migración está operado por un Consejo Técnico y un Comisionado cuyas atribuciones están consignadas en los artículos 78, 79 y 80 del Reglamento; además, cuenta con un Consejo Ciudadano (artículo 81)
4. La Secretaría General del Consejo Nacional de Población tiene a su cargo las funciones operativas del Consejo Nacional de Población con las atribuciones que le confiere el artículo 96;
5. La Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene las atribuciones contenidas en el artículo 100 y su titular es designado y removido por el Secretario en su carácter de Presidente de la Comisión;
6. La Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas tiene las facultades que le confiere el Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas del 13 de julio de 1981 y el artículo 101 del Reglamento; su titular es designado por el Secretario;
7. El Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales ejercerá las atribuciones que se enumeran en el artículo 103, en colaboración con la Oficina de la Presidencia de la República y estará a cargo de un Director que puede ser nombrado y removido libremente por el Secretario (art. 106);
8. El Centro Nacional de Prevención de Desastres tiene por objeto crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y contará con una Junta de Gobierno y cinco directores que serán designados por el Secretario artículos (110 y 111);
9. La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres tiene por objeto ejercer las atribuciones de su Decreto de creación de fecha 1 de junio de 2009 y su titular es designado por el Presidente por conducto del Secretario (artículo 117);
10. La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal tiene la organización y atribuciones del Decreto de 13 de octubre de 2008;
11. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene la organización y atribuciones que se establecen en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
12. La Policía Federal tiene la organización y atribuciones señaladas en la Ley de la Policía Federal;

13. El Servicio de Protección Federal tiene la organización y atribuciones establecidas en el Reglamento del Servicio de Protección Federal de 18 de octubre de 2011, y
14. Prevención y Readaptación Social tiene la organización y atribuciones consignadas en el Decreto de 6 de mayo de 2002.

De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²²⁸:

1. Servicio de Administración Tributaria;
2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
3. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas;
4. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y
5. Unidades Administrativas Regionales de acuerdo con los artículos 93 y 97 del Reglamento.

De la Secretaría de la Función Pública²²⁹:

Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

De la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales²³⁰:

1. Comisión Nacional del Agua;
2. Instituto Nacional de Ecología;
3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;
4. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y
5. Aunque no aparece en el listado del Reglamento Interior, por disposición de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, la Agencia que lleva dicho nombre.

De la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano²³¹:

²²⁸ Artículo 2 apartados C y D del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 11 de septiembre de 1996.

²²⁹ Artículos 2 apartado D y 85 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, en virtud del artículo tercero transitorio del Decreto de reformas a la LOAPF del 18 de julio de 2016, el INDAABIN pasará a ser parte de la SHCP.

²³⁰ Artículo 2 fracción XXXI del Reglamento Interior de SEMARNAT de 21 de enero de 2003.

²³¹ Artículo 2 apartado A fracción V y apartado B fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de 2 de abril de 2013.

1. Las Delegaciones Estatales cuyas atribuciones están previstas en los artículos 34, 35 y 36; y
2. El Registro Agrario Nacional contemplado también en el artículo 37

Por su parte el párrafo tercero del artículo segundo de su reglamento interior, dispone: *“La adscripción de las unidades y órganos administrativos desconcentrados, al área de responsabilidad del Secretario, a cada Subsecretaría, a la Oficialía Mayor, a las Unidades, a la Coordinación General y a las Direcciones Generales, será determinada por Acuerdo del Secretario, que será publicado en el Diario Oficial de la Federación”*

De la Secretaría de Relaciones Exteriores²³²:

1. El Instituto Matías Romero, de acuerdo al artículo 48 de este mismo Reglamento, contará además de su Titular, con un Director General cuyas atribuciones están señaladas en este mismo artículo.
2. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior está regido por su decreto de creación y de conformidad con el artículo 47 del Reglamento, además de su Director, contará con un Director Ejecutivo cuyas atribuciones se contienen en el artículo 47 bis de dicho ordenamiento.
3. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene las atribuciones establecidas en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y cuenta, de acuerdo con los artículos 48 bis y 48 ter del Reglamento, con una coordinación administrativa que atenderá sus necesidades de recursos presupuestales, humanos y materiales.
4. Las Delegaciones tendrán, además de las facultades para expedir pasaportes ordinarios y legalizar las firmas de los documentos públicos que deban producir efectos en el extranjero, las funciones señaladas en el artículo 51 ter del Reglamento.

De la Secretaría de Salud²³³:

1. La Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública cuyas atribuciones están previstas en el artículo 39 del Reglamento;

²³² Artículo 5 incisos I y K del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores publicado el 8 de enero de 2009.

²³³ Artículo 2 apartado C del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud de 19 de enero de 2004.

2. El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva con las facultades consignadas en el artículo 40;
3. El Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud establecido conforme al artículo 41;
4. El Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea, al que le corresponden las atribuciones del artículo 42;
5. Centro Nacional de Trasplantes (artículo 44);
6. Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (artículo 45);
7. Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (artículo 46);
8. Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (artículo 47);
9. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;
10. Comisión Nacional de Bioética;
11. Comisión Nacional de Protección Social en Salud, y
12. Instituto de Geriátrica, y
13. Servicios de Atención Psiquiátrica (artículo 48).

De la Secretaría de Trabajo y Previsión Social²³⁴:

1. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
2. Comité Nacional Mixto de Protección al Salario;
3. Delegaciones Federales del Trabajo quienes de acuerdo con el artículo 31 podrán ser auxiliado por los Subdelegados Federales del Trabajo, Directores Jurídicos, Subdirectores Jurídicos y Jefes de Oficinas Federales del Trabajo.

Estos órganos desconcentrados tienen las facultades que les otorgan los artículos 33 y 34 del Reglamento.

De la Secretaría de Cultura²³⁵:

²³⁴ Artículo del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del 30 de julio de 2014.

²³⁵ De acuerdo con el Artículo Cuarto Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2015, y cuyo texto establece “*El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, continuarán rigiéndose por sus respectivas leyes y demás disposiciones aplicables y dependerán de la Secretaría de Cultura, misma que ejercerá las atribuciones que en dichos ordenamientos se otorgaban a la Secretaría de Educación Pública.*”

Los órganos administrativos desconcentrados denominados Radio Educación e Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, se adscribirán a la Secretaría de Cultura y mantendrán su naturaleza jurídica.”

1. Radio Educación, y
2. El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

De la Secretaría de Turismo²³⁶:

1. Delegaciones Regionales: Noreste, Noroeste, Centro, Sureste, y Suroeste;
2. Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes, y
3. Instituto de Competitividad Turística.

De la Secretaría de Marina²³⁷:

Las Fuerzas, Regiones, Zonas, Sectores y otros mandos jurisdiccionales que se establezcan en el despliegue territorial de la Armada de México tienen las facultades que les otorga el artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría.

Independientemente de las observaciones que resultaron en lo particular del análisis que se efectuó en el capítulo segundo, es de hacerse notar lo siguiente:

- A reserva de error de cálculo, existen 71 órganos administrativos desconcentrados dependientes de 17 Secretarías de Estado²³⁸, sin contar a las “Delegaciones” y las “Representaciones en el Extranjero”. El número de éstas asciende a más de 500.
- Aunque la mayoría de las Secretarías cuentan con las llamadas “Delegaciones”, en algunos casos, éstas no son consideradas de manera explícita en sus respectivos reglamentos como órganos administrativos desconcentrados.
- A raíz de las transformaciones realizadas a partir del 2 de enero de 2013 a la Administración Pública Federal, ya se han efectuado casi todos los cambios consecuentes en los respectivos Reglamentos interiores en lo tocante a los órganos desconcentrados. Faltan SEMARNAT, SCT y Economía de realizar los cambios respectivos.

²³⁶ Artículo 3 apartados B y C del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo del 30 de diciembre de 2013.

²³⁷ Artículos 2 fracción III y 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina del 5 de marzo de 2001.

²³⁸ Hasta mayo de 2016, exceptuada la SEDENA cuyo Reglamento omite el concepto a que nos referimos.

- Con las variantes propias de cada ramo, la elaboración de los Reglamentos Interiores de las Secretarías ha seguido un modelo bastante uniforme que facilita el estudio y análisis global.
- Destacan de entre las disposiciones comunes a la mayoría de los Reglamentos, las relativas a las facultades de las Secretarías para revisar, modificar o anular las resoluciones dictadas por los órganos desconcentrados.
- De igual manera, los reglamentos interiores contienen las facultades genéricas de los titulares de los mencionados órganos. Para ilustrar lo anterior, nos permitimos reproducir los artículos 37 y 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, cuyos preceptos son similares al resto de los Reglamentos Interiores de las Secretarías:

- *“Para la eficaz atención y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados, con la organización y las facultades específicas que se les otorguen para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las normas señaladas en este Reglamento y demás disposiciones aplicables”.*
- *“De acuerdo con las disposiciones relativas, la Secretaría podrá revisar, confirmar, modificar, revocar o anular, en su caso, las resoluciones dictadas por el órgano desconcentrado”.*
- *“Los órganos desconcentrados estarán a cargo de un titular, que tendrá las facultades genéricas siguientes:*

I. Programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del órgano desconcentrado;

I bis 1. Aplicar los procedimientos normativos necesarios que propicien la mejora del control interno de las unidades o áreas administrativas a su cargo, para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales, humanos y financieros que permitan garantizar una adecuada rendición de cuentas, así como establecer aquellas medidas que consideren necesarias para fortalecer la mejora de control interno;

I bis 2. Aplicar los procedimientos necesarios que generen la mejora continua de la gestión dentro del marco normativo que determinen las áreas normativas centrales y las dependencias globalizadoras, así como establecer las medidas que consideren necesarias para fortalecer la mejora continua y el adecuado desarrollo del encargo y su evaluación;

II. Acordar con su superior la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación corresponda al órgano a su cargo;

III. Formular, en los asuntos de su competencia, los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, con la participación de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, para su trámite correspondiente;

IV. Proponer al Secretario la delegación de atribuciones en servidores públicos subalternos;

V. Representar al órgano de que se trate, con facultades para celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que requieran para el ejercicio de las atribuciones

del órgano respectivo y, cuando proceda, rescindirlos o convenir su terminación anticipada, así como otorgar y revocar poderes generales para pleitos y cobranzas;

VI. Participar, en el ámbito de su competencia, en los mecanismos de coordinación y concertación que se establezcan con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con los sectores social y privado;

VII. Formular y proponer al Secretario los manuales de organización, procedimientos y servicios del órgano desconcentrado, de conformidad con los lineamientos internos de carácter técnico y administrativo que al efecto establezca la Subsecretaría de Administración y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;

VIII. Promover e instrumentar los programas de modernización administrativa en el órgano;

IX. Formular, en coordinación con la Subsecretaría de Administración y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, los anteproyectos de programa presupuesto del órgano desconcentrado y, una vez aprobado, verificar su correcta y oportuna ejecución;

X. Ejercer desconcentradamente el presupuesto autorizado, así como registrar y controlar los compromisos;

XI. Llevar el registro contable del órgano sobre operaciones de ingresos y egresos;

XII. Elaborar los programas anuales de adquisiciones y obras públicas del órgano con base en los proyectos de cada una de las áreas bajo su responsabilidad;

XIII. Adquirir los bienes destinados a satisfacer las necesidades del órgano, así como llevar a cabo los procedimientos para la adjudicación de los contratos correspondientes;

XIV. Intervenir y llevar el control de contratos, presupuestos y fianzas por concepto de obras, arrendamientos, suministros de servicios telefónicos y eléctricos, mantenimiento, seguros y demás similares;

XV. Calificar, admitir, custodiar y, en su caso, ordenar la cancelación de las fianzas relacionadas con los contratos y convenios que celebre y aquellas que reciba en el ejercicio de sus atribuciones, o presentarlas ante la Tesorería de la Federación para que las haga efectivas;

XVI. Llevar el control de los archivos y correspondencia del órgano;

XVII. Expedir certificaciones de los documentos que obren en los archivos a su cargo;

XVIII. Pagar los documentos que se presenten para su cobro;

XIX. Intervenir en la designación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo no sujeto al Servicio Profesional de Carrera, así como autorizar, dentro del ámbito de su competencia, licencias, tolerancias y remociones, con la intervención de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, sólo en el caso de remociones y de la Dirección General de Recursos Humanos, del personal de su responsabilidad;

XX. Analizar, validar, integrar y enviar a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto los tabuladores de cuotas de recuperación que generen sus áreas adscritas para su trámite y autorización respectivos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XXI. Participar en la elaboración de las condiciones generales de trabajo;

XXII. Aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones relativas al Servicio Profesional de Carrera, en coordinación con las unidades administrativas e instancias competentes;

XXIII. Expedir los nombramientos de los directores generales adjuntos y directores de área de las unidades administrativas que le estén adscritas, aplicando las disposiciones relativas al Servicio Profesional de Carrera;

XXIV. Designar al Gabinete de Apoyo y a los servidores públicos de libre designación, de conformidad con lo que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento, y

XXV. Las demás facultades que les señalen otras disposiciones legales o reglamentarias y sus superiores jerárquicos.

No serán aplicables a los órganos administrativos desconcentrados las disposiciones del presente artículo, en lo que se opongan a las disposiciones previstas en los instrumentos jurídicos que los rijan”.

- Finalmente, en algunos casos, los reglamentos contienen dispositivos generales donde se prevén de manera específica las atribuciones de los órganos desconcentrados denominados “Delegaciones Estatales”. Como ejemplo de esto se encuentran los Centros SCT regulados en los artículos que se reproducen enseguida y como se podrá apreciar, éstos órganos representan y operan casi todas las funciones de las Secretarías en el ámbito de cada entidad federativa:

“ARTÍCULO 43. Los Centros SCT son las representaciones de la Secretaría en cada uno de los Estados que integran la Federación, y al frente de cada uno de ellos habrá un Director General designado por el Secretario.

“ARTÍCULO 44. El Director General de cada Centro SCT, además de las atribuciones contenidas en el artículo 10 de este Reglamento, tendrá las siguientes:
I. Ejercer la representación de la Secretaría en la entidad federativa de su adscripción, respecto de las atribuciones que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le han sido conferidas a la misma; inclusive en los procedimientos judiciales, y contenciosos administrativos en que ésta sea parte, por conducto del Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos del propio Centro SCT, excepto con relación a las atribuciones que sean competencia exclusiva del Secretario o de las Unidades Administrativas que él designe;

II. Ejecutar los programas de descentralización, desconcentración, modernización y simplificación administrativa que establezcan las unidades centrales;

III. Establecer, operar y contratar sus propios sistemas, procedimientos y servicios técnicos, administrativos, presupuestales y contables para el manejo de sus recursos humanos, financieros, materiales y de informática que requiera para el cumplimiento de sus funciones, conforme a las normas y lineamientos que fijen las autoridades competentes;

IV. Administrar y operar los bienes que requieren para la adecuada prestación de los servicios que brinda la Secretaría en las Entidades Federativas de su adscripción;

V. Vigilar, promover, supervisar y ejecutar los programas de la Secretaría, en la entidad federativa de su adscripción, de conformidad con las normas e instrucciones que determine la Coordinación General de Centros SCT, conjuntamente con las unidades administrativas centrales;

VI. Formular el programa de actividades de conformidad con las estrategias, políticas, lineamientos y prioridades establecidas a nivel nacional en congruencia con las condiciones, características y necesidades locales y someterlas a la aprobación de la Coordinación General de Centros SCT;

VII. Apoyar y controlar administrativamente a las unidades administrativas foráneas de la Secretaría en la entidad federativa de su adscripción, de conformidad con el presente Reglamento y los lineamientos o instrucciones que dicte el Oficial Mayor de la propia dependencia;

VIII. Representar a la Secretaría ante los gobiernos de los estados y municipios y organizar los servicios técnicos de apoyo y, cuando se lo soliciten, brindarles asesoría y asistencia para la elaboración y ejecución de proyectos;

IX. Autorizar la documentación administrativa relacionada con sus recursos humanos, financieros y materiales asignados, observando la normatividad que se establezca en la materia;

X. Elaborar sus programas anuales de adquisiciones y obras públicas, y llevar a cabo los procedimientos para la contratación de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, servicios de cualquier naturaleza y obras públicas, inclusive los relativos a excepciones a la licitación pública, de acuerdo con los montos que fijen las unidades administrativas centrales, e informar a éstas sobre los referidos casos de excepción en los plazos que se requiera para dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables;

XI. Celebrar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, y llevar a cabo la baja de desechos de bienes de consumo, de conformidad con la normatividad aplicable;

XII. Autorizar cuando sea el caso que las unidades especializadas y equipos del Centro SCT proporcionen servicios a otras entidades del sector público, gobierno de los estados, municipios, universidades y particulares, mediante el cobro de las cuotas autorizadas y de acuerdo con los procedimientos establecidos;

XIII. Apoyar en forma oportuna, las tareas de supervisión, verificación y notificación que requieran llevar a cabo las unidades administrativas de la Secretaría en las entidades federativas; así como, verificar y realizar las acciones conducentes a efecto de preservar de todo daño las vías ferroviarias y de toda invasión del derecho de vía; notificando de todo ello a la Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal;

XIV. Coordinar la realización de los trabajos que resulten de situaciones de emergencia, informando con oportunidad a las autoridades superiores;

XV. Coordinarse con la Dirección General de Autotransporte Federal en cuanto a la evaluación de la operación de los servicios de autotransporte federal por entidad federativa y en la definición de los lineamientos y programas de los Centros SCT en materia de autotransporte; así como cumplir y observar criterios, lineamientos, procesos, procedimientos, sistemas y demás disposiciones administrativas que se emitan en esa materia;

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones que se establezcan en los permisos, autorizaciones y reconocimientos en materia de autotransporte federal y servicios auxiliares, y proponer a la autoridad competente o, cuando proceda, declarar administrativamente la nulidad, cancelación, revocación, modificación, terminación o requisa de los mismos;

XVII. Informar a la Coordinación General de Centros SCT, del cumplimiento de las concesiones, permisos y normatividad emitidos por éstas y otras disposiciones, en el ámbito de la entidad federativa de su adscripción;

XVIII. Recaudar, controlar y enterar a la unidad administrativa correspondiente el cobro de los derechos, productos y aprovechamientos de los servicios que proporcionen, y

XIX. Atender las inconformidades, quejas o denuncias interpuestas contra autoridades o unidades de la Secretaría en las diferentes entidades federativas. El Director General de cada Centro SCT, para el ejercicio de sus atribuciones, podrá ser auxiliado, mediando escrito por parte de la Coordinación General de Centros SCT indicándose los sistemas y procedimientos de control y supervisión, para actuaciones específicas, por los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento y demás personal autorizado en el presupuesto y que las necesidades del servicio requiera.

“ARTÍCULO 45. Las funciones de enlace entre los Centros SCT y las unidades administrativas centrales se llevarán a cabo a través de la Coordinación General de Centros SCT, la cual además de las facultades y atribuciones contenidas en el artículo 6o. de este Reglamento, tiene las siguientes:

I. Participar, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, en la definición de los programas y proyectos de los Centros SCT, así como en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de los mismos, y
II. Establecer los lineamientos para la coordinación de acciones de los Centros SCT con otras representaciones federales, gobiernos estatales y municipales, así como con los sectores social y privado, a fin de instrumentar los programas del Sector”.

2.- Distinción entre Órgano Desconcentrado y Organismo Descentralizado

En virtud de su naturaleza propia, el perfil de los órganos administrativos desconcentrados es distinto y distinguible del de otras figuras jurídicas y de otras técnicas de organización de la Administración Pública. No obstante, en muchas ocasiones, el término desconcentración se utiliza como sinónimo de un reparto de funciones dentro de una dependencia, de la delegación de facultades, e incluso, de la descentralización. Lamentablemente esta confusión ocurre no sólo entre el vulgo, sino también en ambientes gubernamentales estrechamente vinculados a la operación de tales figuras jurídicas y técnicas de organización²³⁹, y no se diga entre los legisladores.

Por ello, con el único propósito de estar en posibilidad de efectuar una delimitación y diferenciación entre ambos tipos de instrumentos de la administración pública, entresacaremos las características de los organismos descentralizados señaladas en la Ley Orgánica²⁴⁰, en la de los

²³⁹ Las confusiones son muy graves pues, aunque es sabido que la categoría de órgano constitucional autónomo le fue otorgada al INEGI por la reforma constitucional de 2006, en la página web del mismo Instituto, textualmente se asevera “Con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) el 16 de abril de 2008, el INEGI *cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión*. Su nueva denominación es Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conserva las mismas siglas (INEGI)”. Por otro lado, en la página web es.m.wikipedia.org se dice que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un “*organismo descentralizado*”.

Organismos Paraestatales y en la propia Constitución²⁴¹, y las iremos contrastando con las de los órganos desconcentrados, conforme a la siguiente relación:

- Los organismos descentralizados sólo pueden ser creados por ley o decreto del Congreso o por decreto del Ejecutivo, en comparación con los desconcentrados, cuya creación, puede efectuarse igualmente por Ley y decreto, pero también mediante el Reglamento Interior de alguna de las Dependencias;
- Su creación tiene como objeto auxiliar al Ejecutivo en el manejo eficaz de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde el Estado participe, así como en la prestación de servicios públicos; en contraste, el de los órganos desconcentrados es coadyuvar con las dependencias y entidades para lograr una más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia;
- Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, en tanto los desconcentrados carecen de ambos;
- Como consecuencia de lo anterior, la ley los denomina “*organismos*” descentralizados para diferenciarlos claramente de los “*órganos*” desconcentrados;
- Los organismos descentralizados deben coordinarse con las dependencias a las que se encuentran sectorizadas²⁴², y con la Secretaría de Hacienda para los efectos de congruencia con el sistema nacional de planeación y de gasto que se previene en la ley²⁴³, es decir, no están subordinadas

²⁴⁰ Artículo 45.- *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 legal que adopten.*

²⁴¹ Artículo 28 párrafo quinto:

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

²⁴² Artículo 49.- *La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.*

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

²⁴³ Artículo 50.- *Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal,*

directamente a las dependencias (como si lo están los desconcentrados), pero con ellas deben concertar medios y esfuerzos para una acción común;

- De conformidad con el artículo 17 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados también pueden contar con órganos desconcentrados, y finalmente,
- Gozan de autonomía de gestión y deben disponer de una administración ágil y eficiente, de conformidad con la Ley de las Entidades Paraestatales²⁴⁴; en tanto los desconcentrados, de acuerdo con la ley, tienen autonomía técnica, operativa y de gestión, y en algunos casos, presupuestal para el cumplimiento de sus atribuciones. Es preciso hacer notar la diferencia en la extensión del concepto “*autonomía de gestión*” usado para las entidades paraestatales, respecto del aplicado a los desconcentrados; en el primer caso tiene un significado muy amplio pues al referirse a los organismos con personalidad propia, se trata de una autonomía orgánica; en tanto, en el segundo, equivale a la “*autonomía administrativa*”, tan restringida, que en ciertos casos se requiere complementarla con otros conceptos, tales como los de “*autonomía técnica*”, “*autonomía operativa*” y “*autonomía presupuestal*”. En sentido estricto, si entendemos a la autonomía como la potestad de un ente para regirse por normas y órganos de gobierno propios, este concepto no debiera utilizarse para ser aplicado a los órganos desconcentrados, pues las normas y directrices de su operación son dictadas desde la Secretaría de la cual forman parte; en todo caso, sería más adecuado el uso del vocablo “*libertad*” y referirse a su prerrogativa para obrar de una manera u otra en la consecución de sus objetivos como “*libertad operativa o de gestión.*”

3.- Los Órganos Administrativos Desconcentrados frente a las Agencias Regulatoras Independientes

con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

²⁴⁴ 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.*

Ya en el capítulo primero quedó asentado cómo en los Estados Unidos fue discutida por mucho tiempo, la adecuación de la existencia de las agencias reguladoras independientes con los lineamientos constitucionales. Incluso, en el informe *Brownslow*²⁴⁵ de 1937, realizado durante la presidencia de Roosevelt se formuló una muy acre crítica a la administración por agencias independientes, al definir las como una poderosa, descoordinada y acéfala cuarta rama del poder público, que desafiaba la lógica de la responsabilidad democrática y desbordaba gravemente el marco constitucional. Sin embargo, a raíz de las resoluciones de la Corte antes analizadas, y de un conjunto de cambios en la legislación, comenzaron a ser consideradas como un poder delegado del Congreso, respetuoso del principio de equilibrio de poderes, y actualmente ya no se pone en tela de juicio su constitucionalidad. En consecuencia, el fundamento jurídico donde se apoya la creación de las agencias independientes en el Derecho Norteamericano, es muy distinta a la de los órganos desconcentrados en nuestro país, cuyas bases constitucionales y legales ya hemos estudiado, y donde son consideradas como partes integrantes de la Administración Pública subordinada directamente al Poder Ejecutivo.

Ahora bien, por lo que pertenece al propósito de la desconcentración administrativa, ésta cobró existencia inicialmente para dar flexibilidad y agilidad²⁴⁶ a una estructura administrativa anquilosada y centralizada, permitiéndole la tramitación, toma de decisiones y resolución de los asuntos en distintos lugares fuera de la capital del país. Esto, desde luego, no es aplicable a la extinta COFETEL ni a la recién creada Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del

²⁴⁵ *Summary of the Report of the Committee on Administrative Management*, January 12, 1937, consultable en: www.presidency.uscb.edu/ws/?pid=15342
« *Independent Commissions ... threaten in time to become a headless fourth branch of the Government, not contemplated by the Constitution, and not responsible administratively either to the President, to the Congress, or to the Courts.* »

²⁴⁶ La Ley Orgánica dice “lograr una más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos”

Sector Hidrocarburos, en cuyo establecimiento se confundió la desconcentración con la suplantación de funciones de las respectivas secretarías a las que supuestamente se les hizo jerárquicamente dependientes. Por su parte, las Agencias Administrativas Independientes nacieron a partir del momento donde el poder político norteamericano necesitó ejercer control sobre las diversas fases de la vida económica, primordialmente, sobre los servicios públicos en red, la preservación de las condiciones de libre competencia y los servicios financieros, donde se requería de una reglamentación técnicamente cada vez más compleja y de agilidad para resolver conflictos. De no haberse creado aquéllas, se hubieran sobrepasado las capacidades del Congreso y de los Tribunales.

Los desconcentrados están dotados de facultades específicas, en su mayoría de naturaleza administrativa, sin embargo, existen algunos a los que se les han otorgado facultades de naturaleza normativa y jurisdiccional; las Agencias Administrativas Independientes, por definición, tienen atribuciones con naturaleza normativa (*rulemaking*) y jurisdiccional (*adjudication*). En ambos casos, su esfera de actuación está constreñida a la materia y/o ámbito territorial determinados en sus instrumentos de creación.

Desde otra perspectiva, los desconcentrados carecen de personalidad jurídica y en contraste, anteriormente, las Agencias Independientes contaron con la capacidad jurídica para comparecer directamente ante los tribunales; en el presente, lo hacen por la mediación del *Attorney General*, con excepción de las agencias ya mencionadas en el capítulo primero, es decir, la *Federal Communications Commission*, la *Security and Exchange Commission*, la *Nuclear Regulatory Commission* y la *Federal Energy Regulatory Commission* que en determinados casos, si pueden asumir su representación judicial. En lo relativo al uso de los bienes públicos, las Agencias Independientes deben atenerse a las *Executive Orders* dictadas en esta materia; en tanto, los desconcentrados, aunque no

tienen patrimonio, deben manejar los diversos bienes asignados para el desarrollo de su cometido, conforme a las mismas normas aplicables a la Administración Pública Centralizada.

Si volvemos ahora nuestra atención a lo presupuestal, nos encontramos con un tratamiento muy similar, para efectos prácticos, entre el recibido por los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, en nuestro sistema jurídico, con el de las siguientes Agencias Independientes: la *Federal Communications Commission* (FCC), la *Security and Exchange Commission* (SEC), la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC), la *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC) y la *Commodities Trading Futures Commission* (CTFC), cuyos proyectos de presupuesto pueden ser presentados ante el Congreso sin ser modificados por el Ejecutivo.

Hay también gran similitud en cuanto a que ambos tipos de órganos tienen autonomía técnica, operativa y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones. Sin embargo, las Agencias independientes tienen gran libertad frente a las políticas del Ejecutivo, mientras los desconcentrados están subordinados directamente a alguna dependencia.

Otro aspecto en el cual las Agencias independientes pueden ser contrastadas con los desconcentrados, es que la mayoría de aquéllas tiene la posibilidad de formular proyectos de ley para ser sometidos al conocimiento del Ejecutivo, quien puede o no presentarlos ante el Congreso. Sin embargo, el *Board of Governors of the Federal Reserve System* (BGFRS), la *Security and Exchange Commission* (SEC) y la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), tienen la facultad para presentar sus proyectos de ley directamente ante el Congreso.

Si pasamos al campo de la designación y remoción de sus funcionarios, en el caso de los desconcentrados, ha correspondido al Ejecutivo la facultad para designar y remover libremente a sus titulares; sin

embargo, en los desconcentrados de creación más reciente, la designación se subordina al cumplimiento de ciertos requisitos legales y en algunos casos, el Senado y el Banco de México están también facultados para designar comisionados; la remoción de éstos sólo puede darse por causas previstas en la ley; recientemente han sido establecidos plazos en la duración del cargo y mecanismos de escalonamiento de las designaciones. Por lo que concierne a las Agencias Independientes, al Presidente le toca proponer ante el Senado a los *commissioners*, quien los elige por votación calificada; su remoción sólo procede cuando se cumplen las causales previstas en ley; la duración de su mandato está preestablecida y su renovación se hace de manera escalonada.

Antes de cerrar la comparación entre éstos dos tipos de órganos, nos detendremos para reiterar que seguramente el desempeño de las Agencias Administrativas Independientes en Norteamérica ha resultado muy beneficioso en el curso de sus más de dos siglos de existencia, pero la negligencia de algunas de ellas, ha hecho evidente las debilidades de este modelo de Administración Pública; sus deficiencias y corruptelas han puesto en crisis a la economía global en su conjunto, como sucedió con Enron, y más recientemente, con la crisis inmobiliaria que arrastró al mundo entero a la más grave situación económica registrada en la historia.

Respecto del primer caso, es preciso resaltar algunas de las razones hechas públicas para explicar la estrepitosa quiebra de la empresa Enron (el precio de su acción cayó de US\$90 a US\$0.3). Están, por un lado, las deficiencias de la legislación bursátil que permitió radicar el endeudamiento de dicha empresa en sociedades instrumentales de propósito específico, y cuyos pasivos y resultados no fueron considerados en el balance consolidado, con lo cual se impidió al mercado conocer su verdadera situación financiera. Se aducen también las deficiencias del marco legal del sector energético, carente de restricciones razonables para las inversiones en derivados financieros. Por otro, las opacas relaciones

políticas inferidas de los datos de un informe publicado por *The New York Times* en 2002, donde se afirma que de 248 congresistas que investigaban sobre dicho asunto en diferentes comisiones parlamentarias, 212 recibieron subvenciones de Enron para sus campañas electorales, y 43 de los 57 miembros de la Agencia “Independiente”, reguladora de este sector, denominada Comisión Federal de Energía (cuyo molde sirvió para dar forma a nuestra Comisión Reguladora de Energía), recibieron donaciones de dicha firma.

Desde luego, las deficiencias del marco regulatorio contable, financiero y energético, fueron reflejo de una mezcla de ignorancia, incuria, parcialidad y sometimiento al poder económico, y cuya responsabilidad, de manera predominante, recayó principalmente en los comisionados miembros de las agencias reguladoras y en los congresistas prevaricadores que los promovieron²⁴⁷. Por lo anterior, el argumento relativo a su diseño como supuesto poder neutral, apolítico, ejercido por expertos y contrapeso del poder ejecutivo, ha quedado muy endeble frente a una dura realidad: las Agencias Reguladoras son tan vulnerables a la corrupción como lo son el resto de los poderes.

La adopción acrítica de éste modelo de Administración, en otras latitudes, puede conducir a fracasos aún mayores a los experimentados en Norteamérica. En nuestro país, los órganos desconcentrados que han sido creados a imagen y semejanza de las agencias reguladoras norteamericanas relacionadas con el mundo financiero, ya han corrido con la misma suerte. Si tenemos presente la quiebra masiva de la mayoría de los bancos ocurrida en la última década del siglo pasado, del consiguiente

²⁴⁷ Keller, Bill, *Enron for Dummies*, The New York Times, January 26, 2002. « *Politicians demonized government regulation, and methodically dismantled the safeguards set up in previous downturns to protect little investors. They promoted the cult of stock-market speculation, even calling for Social Security Funds to be fed to Wall Street. They cut taxes and all but stopped auditing tax returns. I'd say Enron's campaign donations, about \$6 million over the past dozen years, paid off better than most of its other investments* ».

rescate del sistema bancario y financiero mediante el FOBAPROA y de la muy reciente quiebra del FICREA, donde resultaron defraudados varios gobiernos locales y el Tribunal Superior de Justicia del D.F., para efectos prácticos, parecieran inútiles los controles, supervisión, e incluso, hasta la existencia misma de tales comisiones reguladoras a las que se ha pretendido cubrir de un halo de imparcialidad y alta capacidad técnica, pero han sido impotentes para cumplir con su misión.

4.- La acción poco visible pero muy eficaz de la OCDE en la transformación de los Órganos Desconcentrados

En las circunstancias actuales, donde se demanda de los órganos del Estado una acción eficaz, imparcial, honesta, transparente, basada en reglas claras y sin inclinaciones políticas que la perviertan, pareciera que el andamiaje ideológico-organizacional ofrecido por la OCDE, es el único capaz de satisfacer tales exigencias. A nuestro parecer, la ideología de esa organización internacional se condensa en una de las divisas más emblemáticas del porfiriato: “poca política y mucha administración”.

El reduccionismo en los posibles rumbos de acción, es en gran parte causado por la carencia de una propuesta global de Reforma que permita la renovación de las instituciones del Estado y la potenciación de su capacidad para resolver eficaz y oportunamente los retos a los cuales ahora se enfrenta. De igual manera, subyace en toda la gama ideológica del discurso y la propaganda política actual, la creencia en la “ciudadanización de las instituciones” como la panacea por sí misma, para todos nuestros males, comenzando por la partidocracia.

Así la intensa dedicación, en ocasiones pública y otras en subrepción, del titular de la OCDE, en otro tiempo secretario de Hacienda de nuestro país, ha logrado con demasía lo que inicialmente se había propuesto. Su meta original era transformar a algunos órganos

desconcentrados en “*agencias reguladoras*” pero consiguió convertir a algunos de esos desconcentrados en órganos reguladores coordinados en materia energética y en órganos constitucionales autónomos, es decir, en nuevos poderes del Estado,

No obstante lo anterior, la OCDE sigue manifestando su preocupación por la “*falta de independencia y responsabilidad*” de los reguladores, pues de acuerdo a sus dichos, a pesar de algunas reformas tendientes a fortalecer la autonomía en las decisiones de estos cuerpos, “*la institución de autoridades independientes reguladoras no existe en México, tal y como se les conoce en muchos otros países de la OCDE, tales como el Reino Unido o Australia y muchos otros países de la comunidad europea, donde los reguladores operan sin estar subordinados en sus decisiones a las del gobierno ejecutivo*”²⁴⁸.

La insatisfacción arriba citada, se explica al comprender los alcances de sus pretensiones: este organismo internacional tenía en la mira la transformación de cuatro “reguladores” más: La Comisión Reguladora de Energía (ahora ORCME), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y la Comisión de Mejora Regulatoria (COFEMER).

En el caso de ésta última Comisión, el estudio de referencia sostiene “*La COFEMER tiene la pericia técnica para llevar a cabo su función pero que sus arreglos institucionales no están orientados a ese fin. La reforma propuesta es importante para ayudar a identificar oportunidades y para soportar y defender el desarrollo y progreso de las iniciativas de reforma*”²⁴⁹.

²⁴⁸ *Regulatory Policy in Mexico*, op. cit. p. 120.

²⁴⁹ *Idem*, p. 15 “*The COFEMER has the technical expertise to carry out an adequate advocacy function, but its institutional arrangements are not oriented to this end.*”

Las razones de la OCDE para recomendar la transformación de estos órganos desconcentrados en agencias independientes están manifiestas en el estudio mencionado, y se pueden sintetizar en las siguientes:

a) dichas agencias reguladoras están conformadas como órganos administrativos desconcentrados y, por tanto, subordinados a un secretario en términos de *“propiedad, responsabilidad y presupuesto, lo que implica insuficientes garantías para proteger sus procesos de decisión de interferencias políticas”*;

b) en algunos casos, no existe una clara distribución de atribuciones entre los reguladores en México y las secretarías u otros entes reguladores;

c) existe una amplia diversidad de procedimientos para designar y remover a los directivos de los reguladores mexicanos;

d) El grado de independencia en la toma de decisiones y la autonomía presupuestaria por debajo de los estándares de la OCDE, así como la falta de mecanismos de evaluación del desempeño caracterizan a la mayoría de los reguladores mexicanos;

e) el marco jurídico de las autoridades regulatorias mexicanas necesita fortalecerse para asegurar su independencia respecto de la intervención política directa y de los intereses regulados, y

f) deben introducirse suficientes mecanismos que aseguren la responsabilidad de los reguladores, así como sólidos procedimientos para la evaluación de su desempeño.

A nuestro juicio, al menos las objeciones relativas a la responsabilidad y a la evaluación del desempeño carecen de todo

Advocating reform is important in helping to identify opportunities and in supporting and arguing for the development and progress of reform initiatives."

fundamento. En efecto, más bien, se puede afirmar por experiencia propia, que en ambas materias existe una sobre reglamentación que permite a la Secretaría de la Función Pública, a través de las contralorías internas, emprender *ad libitum* todo tipo de auditorías para cerciorarse del cumplimiento de la responsabilidad de los servidores públicos y de la evaluación de su desempeño, de conformidad con estándares pre-establecidos. El alud de información que es solicitado para satisfacer los requerimientos de los mecanismos relacionados con la evaluación de desempeño puede llegar a absorber la tercera parte de los esfuerzos de un órgano desconcentrado. A lo anterior, habría que sumar las diversas auditorías que pueden llevarse a cabo por tres distintas instituciones: la Contraloría Interna, los Auditores Externos designados por la Secretaría de la Función Pública, y la Auditoría Superior de la Federación. De hecho, cuando este último órgano, después de terminar cuanta auditoría se le pueda ocurrir y no puede formular ninguna observación, realiza lo que se denomina “*auditoría de desempeño*” para determinar si los estándares técnicos y de operación están, a su juicio, correctamente establecidos.

Para subsanar esa supuesta falta de responsabilidad y de evaluación del desempeño de los órganos desconcentrados y así poder transformarlos en agencias reguladoras independientes, la OCDE propuso que aquéllos presentaran un informe directamente ante el Congreso. Sin embargo, cuando las leyes que incorporaron tal propuesta fueron llevadas al escrutinio de la Corte²⁵⁰ mediante una controversia constitucional, aquélla fue declarada anticonstitucional. Nosotros podemos añadir que dicha propuesta es fruto de una ingenuidad fingida, pues es de sobra sabido que en el Congreso nadie leería esos informes, y en el mejor de los casos, su presentación serviría sólo de pretexto para el montaje de un espectáculo mediático de un día. Aún no se quiere comprender la gran distancia existente entre nuestro Congreso, con todo y reelección, y un

²⁵⁰ Vid Apartado 3 del capítulo anterior.

parlamento que rinde cuentas de su desempeño y es responsable de sus errores frente a los electores.

Ahora bien, el asunto relativo a la existencia de una amplia diversidad de procedimientos para designar y remover a los directivos de los reguladores mexicanos, por sí solo no constituye razón suficiente para convertirlos en agencias independientes. Ciertamente podrían unificarse dichos criterios sin que por ello mismo se produjera ventaja alguna en su operación.

Por lo que toca al argumento de la necesidad de fortalecer el marco jurídico de las autoridades regulatorias para asegurar su independencia respecto de los intereses regulados, debe recordarse que esa misma objeción se esgrime contra las agencias independientes en los Estados Unidos. En realidad, no hay fórmulas mágicas que protejan a las instituciones contra la corrupción, si quienes las integran, carecen de integridad y rectitud.

De igual manera, nos parece pertinente poner de relieve que el único alegato jurídico político con el cual la OCDE sostiene la ubicación de las Agencias Regulatoras dentro del aparato del Estado, es el mismo con el que la Corte de los Estados Unidos resolvió la constitucionalidad de tales organismos, es decir, aquéllas pertenecen a un sistema de pesos y contrapesos creado para igualar los poderes de los ministerios con los de los grupos de interés²⁵¹. Esta última idea, revela a nuestro juicio, una concepción muy pragmática pero también muy poco democrática del

²⁵¹ Regulatory Policy in Mexico, *op. cit.*, p. 118. "From a public governance perspective, regulators are "agencies", entrusted with significant regulatory powers, that are granted certain level of Independence in their decision-making process. Whereas traditional agencies still report to the executive, even if they are granted significant operational and budgetary autonomy, independent regulators are often designed in a way that ensures significant Independence. They belong to a system of 'checks and balances' designed to match the powers of ministries and interest groups"

Estado, donde parece haberse desleído el concepto de interés público y donde el Estado actúa contra sí mismo.

Finalmente, la aseveración muchas veces reiterada respecto de la enorme influencia de éste organismo en la adopción de determinadas políticas monetarias o fiscales por parte de distintos países, no sólo cobra vida en el caso de nuestro país, sino que se queda corta, pues aquí el papel de la OCDE como adalid mayor de las instituciones, políticas y prácticas norteamericanas ha sido representado a invitación y anuencia del propio gobierno mexicano. Sin duda alguna, el discurso del partido gobernante ha sufrido cambios muy notables en este siglo.

5.- Evolución de algunos Órganos Administrativos Desconcentrados

5.1.- La evolución de las Comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía en Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

La Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Reglamentaria del artículo 28 Constitucional publicada el 11 de agosto de 2014 abrogó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995, así como la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008.

Con ello, tanto a la Comisión Reguladora de Energía como a la Comisión Nacional de Hidrocarburos les fue otorgada una naturaleza jurídica distinta. Dejaron de ser órganos desconcentrados para convertirse

en dependencias de la Administración Pública Centralizada²⁵² en la nueva categoría de “Reguladores Coordinados en Materia Energética” según lo disponen los artículos primero y segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, al ser dotados éstos órganos reguladores coordinados de personalidad jurídica y de la capacidad para disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que presten conforme a sus atribuciones²⁵³, se resolvió la existencia de “dependencias” *sui géneris* de la Administración Pública Federal centralizada, pues no dependen ni están subordinadas al Ejecutivo, y lo más que se puede esperar de su relación con éste, es su “coordinación” con el resto de dependencias, tal y como si se tratara de un poder distinto. El Ejecutivo no tiene poder de mando sobre ellas por así desprenderse de la lectura del párrafo segundo del artículo 3° de la mencionada Ley de Órganos Reguladores, al disponer que en el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante

²⁵² Artículo 1o.- *La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2o.- *En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

- I. Secretarías de Estado;*
- II. Consejería Jurídica, y*
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.*

²⁵³ Artículo 3.- *Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.*

los mecanismos establecidos en el Capítulo VI de la misma, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

Esos mecanismos consisten sencillamente en la existencia de un Consejo de Coordinación del Sector Energético integrado por el Titular de la Secretaría de Energía, los Comisionados Presidentes de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, los Subsecretarios de la Secretaría de Energía, el Director General del Centro Nacional de Control del Gas Natural, y el Director General del Centro Nacional de Control de Energía. Sin embargo, entre las facultades de tal Consejo no existe ninguna relativa a la toma de cualquier decisión que pueda vincular la acción de los Órganos Reguladores; a lo sumo, de acuerdo al artículo 21, tiene como facultad *“el dar a conocer a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética la política energética establecida por la Secretaría de Energía”* o bien, *“analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo de las políticas públicas del Ejecutivo Federal en materia energética y proponer mecanismos de coordinación”*. A más de esto, el Consejo de Coordinación del Sector Energético debe abstenerse de conocer de cualquier trámite o asunto regulatorio vinculado a las empresas productivas del Estado.

Como puede apreciarse, lo anterior implica a la llana un ingenuo y tosco despojo de las facultades del Ejecutivo por lo que respecta a estos asuntos y convierte a la Secretaría de Energía en un cascarón semivacío. En realidad²⁵⁴, cuando el artículo cuarto emplea la conjugación verbal “ejercerá”, lo hace en un sentido distinto del que propiamente le corresponde, pues el Ejecutivo Federal con esta reforma, cedió las

²⁵⁴ Artículo 4.- *El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.*

facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos en favor de los susodichos Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. De manera velada, éstos Órganos constituyen un nuevo poder que tiene como facultad la regulación de uno de los sectores más importantes que rigen a las sociedades modernas: la energía.

Ahora bien, el Órgano de Gobierno²⁵⁵ de estos nuevos poderes está integrado por siete comisionados electos de forma escalonada por períodos de siete años, designados por una mayoría calificada de dos terceras partes del Senado de entre sendas ternas propuestas por el Ejecutivo. El Comisionado Presidente será designado de entre la terna que, para tal efecto, presente al Senado el Titular del Ejecutivo Federal.

En lo tocante a los requisitos que deben cumplir los Comisionados, pareciera como si los legisladores hubieran querido abarcar tanto como para no excluir a ninguno de los que ya se tenía en mente designar, pues

²⁵⁵ Artículo 5.- *Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética contarán con un Órgano de Gobierno integrado por siete Comisionados, incluido su Presidente. Asimismo, contarán con una Secretaría Ejecutiva.*

Artículo 6.- Los Comisionados serán designados por períodos escalonados de siete años de sucesión anual, que iniciarán a partir del 1 de enero del año correspondiente, con posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un período igual. La vacante que se produzca en un cargo de Comisionado será cubierta por la persona que designe el Senado de la terna propuesta por el Titular del Ejecutivo Federal, en términos del presente artículo. Si la vacante se produce antes de la terminación del período respectivo, la persona que se designe para cubrirla durará en su encargo sólo el tiempo que le faltare desempeñar a la sustituida, pudiendo ser designada por única ocasión al término de ese período.

Para nombrar a cada Comisionado, el Presidente de la República someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Comisionado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada también, ocupará el cargo de Comisionado la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

la fracción tercera del artículo 8° propiamente sólo exige poseer cualquier título profesional; en la enumeración tan amplia de disciplinas, pueden incluirse todas las carreras universitarias²⁵⁶.

El párrafo tercero del artículo 10 plantea una verdadera novedad en materia de sesiones de órganos colegiados, pero a su vez, muestra una lamentable fisura capaz de aniquilar sus posibles ventajas. En efecto, este dispositivo señala como requisito de validez para la celebración de las sesiones del Órgano de Gobierno, la asistencia física o remota, de cuando menos cuatro de sus Comisionados, por lo que uno puede preguntarse (dado que se permite la participación “remota”, que no asistencia), sobre la razón por la cual no se exige un quórum mayor o al menos una participación física mínima para que la sesión sea válida, pues tal como está planteada la norma, basta con que cuatro comisionados se conecten por internet para que haya sesión y sus resoluciones sean válidas.

Por su parte, la novedad consignada en el artículo 13 pudiera ser lesiva de garantías individuales. Establece que para que un particular pueda gestionar sus intereses ante esta autoridad, será necesario convocar a audiencia que sólo podrá realizarse si asisten al menos dos comisionados. En lo personal, me parece inaceptable que desde la misma ley se establezcan mecanismos que no protegen de la corrupción, pero hacen poco accesibles a los comisionados y subordinan derechos fundamentales a requisitos procedimentales de leyes secundarias. Los redactores de esta norma ignoran la realidad y olvidan que, a fin de cuentas, los comisionados son servidores públicos. Si lo que se quería era forzar la presencia de al menos dos comisionados, se debió establecer en la ley, un imperativo en ese sentido. ¿Si ésta ley permite que las sesiones del órgano

²⁵⁶ Artículo 8.- *Los Comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:*

...

III. Poseer título profesional en cualquiera de las ingenierías, de las ciencias físico-matemáticas, de las ciencias biológicas y químicas o de las ciencias sociales y administrativas, que se vinculen con las actividades del sector energético;

de gobierno se lleven a cabo por internet, es decir, sin presencia física en la sede de la Comisión, será posible que estos servidores públicos, asistan a sus oficinas y atiendan personalmente a los peticionarios? Quizá no habría que preocuparse demasiado porque éstos Órganos Reguladores tratarán casi únicamente con agentes económicos privilegiados, por lo cual, en sus formas serán más cuidadosos y procurarán ser más eficaces en comparación con la burocracia tradicional

El texto del artículo se reproduce a continuación:

“Los Comisionados de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética podrán tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los sujetos regulados únicamente mediante audiencia.

Para tal efecto, deberá convocarse a todos los Comisionados del Órgano Regulador que corresponda, y la audiencia podrá celebrarse con la presencia de al menos dos de ellos. La audiencia solamente podrá llevarse a cabo en las oficinas del Órgano Regulador de que se trate.

De cada audiencia se levantará una minuta que deberá contener, al menos: la fecha, la hora de inicio y de conclusión; los nombres completos de todas las personas que estuvieron presentes, así como los temas tratados. Las minutas deberán publicarse en el portal de internet del Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética que corresponda.

Las audiencias serán grabadas y almacenadas en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, manteniéndose como información reservada y sólo podrá consultarse por los servidores públicos de cada Órgano Regulador Coordinado.

Lo dispuesto en este artículo será sin perjuicio de la participación de los Comisionados en foros, eventos públicos, o visitas de trabajo, las

cuales deberán hacerse públicas y ser previamente programadas y aprobadas por el Órgano de Gobierno.”

Hay además en esta ley, el uso ambiguo y dogmático de lo que se ha dado en llamar la autorregulación mediante la expedición de códigos de conducta para intentar eludir o sustituir las normas heterónomas aplicables a todo mundo. Así, el artículo 15 señala que los Comisionados y servidores públicos de estos Órganos sujetarán sus actividades al código de conducta que para tal efecto emitan sus Órganos de Gobierno a propuesta del respectivo Comité de Ética. Dicho código deberá hacerse público y tendrá como base los valores institucionales de rectitud, honestidad, imparcialidad, respeto y transparencia.

De entre las atribuciones que el artículo 22 otorga a estos Órganos se destacan las que se consignan en las fracciones siguientes:

“X. Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;

XI. Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas;

XII. Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia;

XIII. Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas”

En lo tocante a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el artículo 38 además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos y en otras leyes, le otorga las siguientes:

I. Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos,

incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento;

II. Licitación y suscripción de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos;

III. Administración, en materia técnica, de las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos,

Por su parte el artículo 41 decreta que, además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos;

II. El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y

III. La generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

El título con que se designa al capítulo VIII de la ley “*Definitividad de las normas generales y actos de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética*” es claramente sintomático de la aparente infalibilidad con la que se ha querido revestir a estos Órganos, cuyos actos²⁵⁷ sólo podrán ser impugnados mediante el juicio de amparo y no serán objeto de suspensión. Además, contra las decisiones de tales

²⁵⁷ Artículo 27.- *Las normas generales, actos u omisiones de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que impongan multas, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.*

Cuando se trate de resoluciones de dichos Órganos Reguladores Coordinados emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio, sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida.

En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales.

En las decisiones fundadas y motivadas que sean aprobadas por los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica por aquéllos que realicen las actividades reguladas.

Órganos, no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica por aquéllos que realicen las actividades reguladas.

Respecto a lo presupuestario, el artículo 30 coloca a los Órganos Reguladores al mismo nivel en que en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se asigna a los poderes de la Unión; en tanto que el artículo 29 va mucho más allá porque los faculta, como antes se ha dicho, a disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por las demás actividades y trámites que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar su presupuesto total.

Finalmente, no podría esta administración cuya credibilidad está en los suelos por causa propia, dejar pasar la oportunidad para dejar su impronta en el combate a la corrupción²⁵⁸ en esta Ley, donde se ordena de manera solemne y ampulosa, que todos los contratos, autorizaciones, permisos, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras que otorguen o celebren estos Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, deberán sujetarse a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, así como a las demás leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción. A nuestro juicio, tantas leyes e instituciones dedicadas a combatir la corrupción son más bien parte del problema y no de la solución.

²⁵⁸ Artículo 35.- *Los contratos, autorizaciones, permisos, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras que otorguen o celebren los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, estarán sujetos a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, así como a las demás leyes aplicables en materia de transparencia y acceso a la información, de fiscalización y rendición de cuentas y combate a la corrupción.*

5.2.- Evolución de algunos Órganos Administrativos Desconcentrados en Organismos Constitucionales Autónomos

Al observar la génesis de los organismos constitucionales autónomos existentes en nuestro país (COFECE¹, IFETEL², CNDH³, INEGI⁴, INEE⁵, CONEVAL⁶, BM⁷, INE⁸, INAI⁹ y FGR¹⁰) resulta entre otras cosas, que los primeros ocho de los mencionados fueron anteriormente desconcentrados y/o descentralizados, el quinto y el sexto nacieron como descentralizados, el séptimo como sociedad anónima, en tanto el noveno, nació como organismo constitucional autónomo y el último, surgido a partir de la Procuraduría General de la República, dependiente del Ejecutivo. Desde nuestro punto de vista, justifican su existencia como organismos autónomos sólo la CNDH, el BM, el INE y el INAI.

5.2.1.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Si bien es cierto que en la página de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²⁵⁹ se dice *“desde el punto de vista de la defensa de los derechos de los ciudadanos, podríamos decir que los antecedentes más lejanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentran en el siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847 que promovió don Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí”* y que *“el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente”*, a nuestro juicio, poco o nada tienen que ver las mencionadas instituciones con la voluntad

²⁵⁹ cndh.org.mx

para dar forma a la preocupación del gobierno mexicano por los derechos humanos, que más bien, surge como respuesta a las transformaciones que se dan en el ámbito internacional, a una creciente presión social y a una necesidad del régimen para legitimarse.

Así, el 13 de febrero de 1989, esa preocupación se hace patente con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, como unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Gobernación. Al siguiente año, el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial se constituyó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de dicha Secretaría²⁶⁰. En opinión de José de Jesús Gudiño Pelayo ese órgano no estaba facultado “constitucionalmente para resolver en casos concretos si se han violado o no garantías individuales, menos aún para ejercer algún tipo de presión para que se acepte su determinación” pues esas actividades sólo pueden ser ejercidas por “la judicatura de amparo”²⁶¹ Posteriormente, mediante una reforma publicada el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y cambiando su naturaleza jurídica a la de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado “Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos”.

Por medio de la reforma constitucional de fecha 13 de septiembre de 1999, ese organismo descentralizado se constituyó en un órgano constitucional autónomo²⁶², modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²⁶⁰ El artículo primero del decreto por el que se creó la comisión decía: “Se crea la Comisión de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia”.

²⁶¹ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo, Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal*, Primera reimpresión, Grupo Noriega Editores, México, 1998, p.45

²⁶² El decreto mencionado hace referencia a la Comisión como “organismo”

5.2.2.- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía

El 25 de enero de 1983 fue creado por decreto presidencial el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) mediante la integración de las unidades administrativas cuyos esfuerzos eran concertados desde marzo de 1977 por la Coordinación General del Sistema Nacional de Información y desde febrero de 1980 por la Coordinación General de los servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. Tales unidades eran la Dirección General de Estadística, existente desde 1882, cuando pertenecía a la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; la Dirección General de Geografía, establecida en 1968 y que estaba adscrita a la Secretaría de la Presidencia; la Dirección General de Política Informática, y la Dirección General de Integración y Análisis de la Información.

El decreto con reformas y adiciones a la Ley de Información Estadística y Geográfica, de 12 de diciembre de 1983, lo transmutó en un desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto al determinar en su artículo 33 lo siguiente: *“El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática es un órgano desconcentrado de la Secretaría, por conducto de la cual, ésta ejercerá las facultades que le otorga la presente Ley, salvo aquéllas que le sean atribuidas expresamente, en las materias que la misma regula, a su titular, por otras disposiciones legales y reglamentarias”*.

Posteriormente, mediante el decreto de reforma al artículo 26 constitucional del 7 de abril de 2006 se dispuso el establecimiento de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y al INEGI como órgano encargado de la operación de dicho sistema, otorgándosele la autonomía que corresponde a un órgano constitucional autónomo.

5.2.3.- Las Comisiones Federales de Competencia Económica y de Telecomunicaciones

La reforma al artículo 28 constitucional publicada el 13 de julio de 2013 transformó la naturaleza jurídica de ambas comisiones, pasando de órganos desconcentrados a órganos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio, pero cambiando el nombre de la Comisión Federal de Telecomunicaciones a Instituto Federal de Telecomunicaciones y el de la Comisión Federal de Competencia a Comisión Federal de Competencia Económica. El objeto de ambos órganos es casi igual al de sus antecesoras. Sin embargo, en materia de facultades destaca el que el IFETEL será también *“la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución”*.

Las afirmaciones churriguerescas y reiterativas contenidas en el párrafo vigésimo primero del artículo 28 constitucional en el sentido de que dichos órganos autónomos “serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones”, “dictarán sus resoluciones con plena independencia”, “ejercerán su presupuesto de forma autónoma” “emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada” y “emitir

disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia” más que dar certidumbre, generan grave desconfianza, manifestada desde la presentación de los proyectos de leyes secundarias, a los que se acusaba de estar alejados y ser contrarios al texto constitucional.

Solo para aclarar lo anterior, cabe preguntarse qué valor jurídico o político se agrega en la creación de un “órgano autónomo” en la Constitución, cuando en la misma norma que les da vida, se dice que serán “independientes en sus decisiones” y de “que dictarán sus resoluciones con plena independencia”. Quizá para la mente de los redactores, era necesario que los ciudadanos supieran, que esos órganos podrán emitir resoluciones con plena independencia, porque fundados en su autonomía, pueden tomar decisiones independientes. Lo mismo puede decirse en lo relativo a su presupuesto, puesto que lo ejercerán de forma autónoma porque son órganos autónomos.

De igual manera, lo anterior es aplicable a lo que se dispone en materia de transparencia y acceso a la información, dado que en esta reforma se manifiesta textualmente “*Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información*” y más adelante “*Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos*”. Pareciera como si no existiera el artículo 6 constitucional ni toda la normatividad secundaria en la materia, y esta legislatura, quisiera aparentar ser la vanguardia en materia de transparencia y acceso a la información.

Algo semejante sucede también en lo relativo a la sujeción al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, pues la repetición ociosa de algo que ya está dispuesto en el texto constitucional, a más de ser una inflación verbal, convierte estas reformas en el espejo mal redactado y peor estructurado de egos, ignorancias e hipocresías envueltas en modas pasajeras.

Es también una joya de este párrafo la ordenanza para que tales órganos, instituidos colegiados, deliberen “en forma colegiada” y decidan sus “asuntos por mayoría de votos”.

Después de establecer que los respectivos órganos de gobierno estarán integrados por siete comisionados designados en forma escalonada, que durarán en el cargo nueve años a propuesta del Ejecutivo y ratificados por el Senado, quien también podrá removerlos por mayoría calificada y que dichos órganos tendrán una Contraloría Interna electa por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, se completa el galimatías creando un mecanismo de selección de candidatos en el que participa hasta el titular del recién creado Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. El procedimiento que se estatuyó en el penúltimo párrafo del artículo²⁶³ en comento para la designación de los comisionados, deja sin posibilidad de margen real al Titular del Ejecutivo para elegir a alguien. Sin embargo, se permite que el Senado pueda rechazar groseramente *ad libitum* cuantas veces quiera, todas las supuestas propuestas del Ejecutivo.

Del resto de detalles de organización y funcionamiento de estos órganos se puede decir que su prolijidad y detalle son tales que en las leyes secundarias no se hace, por lo que toca a este tema, más que repetir el texto constitucional.

Por último, en cuanto al fondo del asunto, nos parece que como vigilante de las condiciones de competencia sana en el mercado la COFECE se queda muy corta, pues además del control de los monopolios

²⁶³ “La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo”.

y oligopolios, lo que deteriora gravemente esas condiciones de competencia, son la informalidad y la falta de créditos oportunos y baratos. Para quienes diseñaron estas reformas son más importantes los problemas dentro de la élite que los que afectan a todos los mexicanos.

6.- El Nuevo Régimen Constitucional

El cambio conceptual del papel asignando a algunos órganos desconcentrados durante lo que va del presente siglo, se ha ido reflejando paulatinamente en las leyes secundarias primero, haciéndolos más cada vez más complejos; y en nuestra constitución, después, al ser transformados en órganos constitucionales. Quizá entre las razones que dan pauta al cambio a nivel constitucional está el poder aparentar un “cambio estructural” o de “Reforma del Estado” del que tanto se ha hablado, aunque tal cambio nada tenga que ver con la satisfacción de las ingentes inquietudes populares referidas a la seguridad pública, la lucha contra la corrupción y la erradicación de la pobreza.

Una razón adicional estriba en que, para los legisladores legos, que son la inmensa mayoría, sus asesores y los representantes de los medios de comunicación, cualquier reforma que se pretenda hacer eficaz debe estar contenida en la Constitución. Su ignorancia les impide distinguir entre el tipo de normas que pueden y deben formar parte de la Constitución del de aquéllas apropiadas para integrar las leyes secundarias, o bien, entre éstas y los reglamentos. Cuando se les hace ver esto, argumentan que sólo el cambio constitucional puede impedir a las subsiguientes legislaturas hacer cambios regresivos, y eso es lo único con que destierra la desconfianza de los distintos actores apoyadores de determinada propuesta.

A nuestro juicio, no existe margen en la Constitución para la transformación de una parte de la Administración en un Poder

Administrativo, supuestamente neutral, técnico, apolítico y diferente del poder Ejecutivo, capaz de repeler la *“nefasta incursión de los partidos políticos”*. El Congreso no lo puede crear por la vía fácil *“de la asignación directa de facultades exclusivas a los órganos desconcentrados mediante ley”* porque carece de facultades para ello, a pesar de lo que diga la Corte, en contradicción con sus propias resoluciones. Por eso, la conversión de los órganos desconcentrados así creados, en órganos constitucionales autónomos generó una salida decorosa al error de la Corte y permite la proclamación de un elemento importante de la *“Reforma del Estado”*.

Hace treinta años no se avizoraban muchas posibilidades a la tesis cuyo pronóstico sostenía la conversión, a largo plazo, de los órganos desconcentrados en organismos descentralizados. Sin embargo, ese vaticinio que entonces parecía atrevido, resultó insuficiente, pues cuatro desconcentrados (COFECO, IFETEL, CNDH e INEGI) fueron transformados en órganos constitucionales autónomos (OCAs), es decir, en poderes del Estado mexicano, que, de acuerdo a algunos estudiosos de la materia, se pueden definir *“... como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales”*²⁶⁴

Éstos nuevos poderes del Estado, continúa el tratadista *“Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso*

²⁶⁴ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 2000, p. 244.

que estén contemplados en la Constitución a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

“Se trata, cuando existen, de verdaderos poderes del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos; esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos, salvo en algunos casos por el Tribunal Constitucional que es el órgano de órganos, y básicamente sobre conflictos constitucional competencias. Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado.”

Finalmente, apunta como las características para normar su organización y funcionamiento “...los de autonomía; estatuto democrático para su titulares y miembros que garantice su independencia; selección justa e imparcial; inamovilidad; remuneración suficiente y prohibición de su reducción; designaciones escalonadas; servicio civil de carrera para los funcionarios a su interior; apoliticidad; inmunidades; responsabilidades; transparencia; intangibilidad y funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho”. Y por todo lo anterior, arriba a la conclusión, que más que corolario parece afirmación gratuita: “tales entidades evitan la corrupción que genera la democracia de partidos y el dominio que sobre las instituciones suelen tener los poderes fácticos de las sociedades modernas²⁶⁵”.

Si la apreciación de que los órganos constitucionales autónomos constituyen nuevos poderes del Estado es válida²⁶⁶, “nos hallamos en un período crítico, sin que por lo demás, esta palabra, tomada del tecnicismo

²⁶⁵ *Idem*, p. 275.

²⁶⁶ *Vid* Ackerman, John M, *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*, consultable en: biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf

médico, pueda interpretarse en el sentido de empeorar. Quiérase o no, todo parece mostrarnos, que las nociones fundamentales, que hasta hace poco eran la base de las instituciones jurídicas, se disgregan para dejar lugar a otras; que el sistema de derecho bajo el que nuestras sociedades modernas habían vivido hasta el presente, se disloca, y un nuevo sistema se construye sobre concepciones en absoluto diferentes: ¿Es esto un progreso o un retroceso? No lo sabemos. En ciencia social semejantes cuestiones no tienen sentido. De seguro es diferente, profundamente diferente”²⁶⁷

Sea lo que fuere, dice Montiel y Duarte, “*la verdad es que los autores de la Acta Constitutiva establecieron como primer principio de nuestro derecho público, la división de los Supremos Poderes de la Federación y la fijación y desarrollo de las facultades de cada uno, adoptando los principios de derecho público conocidos y aplicados por las naciones más sabias y celosas de sus justas libertades*”²⁶⁸.

Por eso, aun cuando el artículo 49 constitucional continúe preceptuando la división del Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo cierto es que ahora, el Poder se divide para su ejercicio en trece poderes (tres originales y diez creados recientemente), con lo que ese primer principio de nuestro derecho constitucional fue transformado cualitativa y cuantitativamente, dando paso a un régimen constitucional distinto al establecido en los textos

²⁶⁷ Duguit, Leon, *Las Transformaciones del Derecho Público*, traducción de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera de Francisco Beltrán, 1915, p. 42.

²⁶⁸ Montiel y Duarte, Isidro Antonio., *Derecho Público Mexicano*, México, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, 1882, Tomo II, p. VIII.

constitucionales anteriores. Esta hipótesis está reconocida implícitamente en la confusa tesis jurisprudencial de la Suprema Corte abajo insertada²⁶⁹.

Hoy no podemos saber si el desempeño de estos nuevos poderes puede revitalizar las estructuras gubernamentales caducas, pero sí es seguro que la justificación de su existencia, confiabilidad y permanencia deberán ganarse con una actuación recta e imparcial. Sin embargo, el panorama no parece alentador debido a los aparentes arreglos en la integración de sus órganos colegiados de dirección.

6.1.- Alcance en la Administración Pública Federal. Su prospectiva.

²⁶⁹ Cfr. Tesis P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Novena Época, 172456, Pleno, mayo de 2007, p. 1647, Materia Constitucional, Jurisprudencia.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

Al hacer una descripción de nuestro modelo de Administración Pública hasta antes de las reformas de 2013, decíamos, se fundaba en los principios básicos de jerarquía y competencia²⁷⁰; constaba de dos partes: la primera, denominada Centralizada (a la cual pertenecen los Órganos Administrativos Desconcentrados) y una segunda llamada Paraestatal; la articulación de ambas porciones de la Administración Pública se realizaba mediante mecanismos de coordinación, operados a través de las “*dependencias globalizadoras*”, las “*coordinadoras de sector*” y la constitución de los Órganos de Gobierno de las entidades paraestatales, donde el sentido del voto de los representantes de la Administración Centralizada sigue siendo definitorio de todas las decisiones fundamentales en el sector paraestatal.

La Administración Pública Centralizada se integraba por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Recientemente se ha añadido a los Órganos Reguladores Coordinados, que ejercen las facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos del Ejecutivo Federal, sin depender de él, como ya ha quedado dicho y por lo mismo, el Ejecutivo ha consentido implícitamente la disminución de sus facultades y la vulneración del principio de jerarquía en la Administración Pública.

Por lo que toca a la Administración Pública Paraestatal, continúa integrándose de la misma manera (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos) pero con una variante: la creación de las “*Empresas Productivas del Estado*” que ya no pueden catalogarse como organismos descentralizados y por tanto, salieron de la esfera de la

²⁷⁰ De estos principios derivan los poderes de nombramiento, remoción, mando, decisión, vigilancia, disciplina, revisión y resolución de conflictos de competencia a los que antes nos hemos referido.

Administración Pública Paraestatal. Ni la reforma constitucional ni las leyes secundarias permiten conocer la naturaleza jurídica de este engendro, que ya no forma parte de la Administración Pública a que se refiere el 90 constitucional, ni depende de ninguno de los otros poderes; su aparición en los artículos 25 y 27 constitucionales es simplemente fruto del “complejo de Adán” predominante en la primera mitad de este sexenio, es decir, hacia atrás no hay nada, la historia comienza aquí, parecido al *Incipit vita nuova* de Dante.

En síntesis:

- Al Ejecutivo le fueron sustraídas recientemente de su esfera de competencia, el conjunto de facultades otorgadas al Instituto Federal de Telecomunicaciones, a la Comisión Federal de Competencia Económica, a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, así como el control que ejercía sobre las ahora “Empresas Productivas del Estado”
- Con la “asignación directa de facultades exclusivas a los órganos desconcentrados mediante ley” y la creación de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, fue vulnerado el principio básico de jerarquía, articulador de la Administración Pública, suplantando de manera subrepticia a las secretarías de Estado.
- La aparición de la figura “Empresas Productivas del Estado” impacta sustancialmente al sector paraestatal, pues extrae de su ámbito a los dos mayores organismos que lo conformaban. Aun cuando están previstas en la Constitución, por las deficiencias en su diseño, se desconoce su naturaleza jurídica y el lugar en que se ubican dentro de la estructura del Estado.

En las circunstancias políticas actuales parece improbable la continuación de cambios constitucionales donde se creen o transformen otros órganos del Estado; pudiera ser posible y mucho más deseable, un conjunto de reformas a nivel estrictamente administrativo, tendiente a desterrar la corrupción, abatir la inseguridad pública y la pobreza, y mejorar

el aprovechamiento, por parte del aparato gubernamental, de las nuevas tecnologías en información, comunicación, energías alternativas y sustentabilidad.

6.2.- Alcance en el Sistema Político: La Cohabitación Política

De acuerdo con Di Palma y Huntington²⁷¹ la tercera ola de la democracia que inundó “*el mundo entre 1974 y los finales de la década de los ochenta, condujo a la democratización de unos 30 países*”. En México se comenzó a hablar de ello hasta la siguiente década donde los acuerdos a nivel de las élites jugaron un papel decisivo para hacer posible las reformas electorales que, a su vez, permitieron aquí, el inicio de la *transición democrática*. Ésta “*democratización desde arriba*” nada tiene de extraño; de acuerdo a los autores antes citados, la mayoría de las transiciones ocurridas durante la tercera ola “*tuvieron sus orígenes ya en las acciones de los detentadores del poder o ya en un acuerdo entre ellos y la oposición; menos fueron los casos en que los detentadores del poder cedieron su lugar, voluntariamente o a la fuerza, a la oposición. Estos hallazgos nos revelan cómo, en última instancia, tanto el inicio como el proceso de la democratización a menudo dependen de un cálculo de conveniencia y cómo, dentro de este cálculo, las relaciones entre los detentadores del poder y los opositores se convierten en pieza esencial del proceso*”.²⁷²

En nuestro México, podemos sostener con Michelle Próspero: “*Los partidos han sido los principales agentes de la transición a la democracia; son ellos los que han desarrollado la compleja obra, necesaria para la*

²⁷¹ Di Palma, Giuseppe, *¿Cómo se democratizan los países o por qué se democratizan los países?*, en *Las Transiciones a la Democracia*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993, p.14.

²⁷² *Idem*, p. 35.

consolidación democrática en un país con una débil articulación institucional".²⁷³

La pérdida súbita del poder por el partido dominante en México, a principios de este siglo, alentó las esperanzas para el aceleramiento de la llamada *transición democrática*, cuyo vehículo principal era la *Reforma del Estado* con la que se accedería a un Estado de Derecho deseable para el país. Casi nada de ello sucedió en los primeros doce años del siglo: "*Transitamos de la desinformación de Estado al estado de desinformación*" y "*de la seguridad de Estado al estado de inseguridad*"²⁷⁴, a pesar de haber existido una "Ley para la Reforma del Estado" cuyo objeto era establecer "los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano". En su artículo 12 se enunciaban los temas sobre los cuales, obligatoriamente, se deberían pronunciar los partidos políticos y el Poder Legislativo: *Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial, y Garantías Sociales*. El principal producto de este esfuerzo, a decir de Benítez Tiburcio²⁷⁵, fue la cristalización de la reforma constitucional en materia electoral.

Lo cierto es que, a partir del principio de éste siglo, el Presidente perdió prácticamente todos sus poderes meta constitucionales²⁷⁶ y dejó de ser el pináculo del poder político: el anterior partido dominante, los sindicatos, la gran mayoría de los gobernadores, una parte sustancial del Congreso y los medios masivos de comunicación se desligaron de él, como

²⁷³ Próspero, Michelle, *Ascenso y caída del gobierno de los partidos*, en *Las Transiciones a la Democracia*, op. cit. p. 47.

²⁷⁴ Castillo Peraza, Carlos, *Disiento*, México, Plaza & Janés Editores, 1996, p. 59.

²⁷⁵ Benítez Tiburcio, Alberto *et al.*, *La Reforma Constitucional en Materia Electoral de 2007*, México, Senado de la República e ITAM, 2008, p. 20

²⁷⁶ Vid Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19ª- ed., México, Siglo XXI, 2006.

era de esperarse, y se erigieron en una oposición sistemática y acérrima, refractaria a toda propuesta del Ejecutivo.

El medio considerado más idóneo para avanzar en la transición por el Ejecutivo en el año 2000, fue el de conformar su gabinete, predominantemente, con ciudadanos ajenos al partido que lo postuló; tal fue el caso de los secretarios de Educación, Economía, Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda, Seguridad Pública, Reforma Agraria, Comunicaciones y Transportes, Salud, Medio Ambiente, por mencionar sólo a algunos de sus colaboradores más cercanos y desde luego, de la mayoría de los funcionarios del gobierno federal, incluido el servicio exterior, así como de los directores de las paraestatales. Sin embargo, esto sirvió de poco o nada, pues sus propuestas de mayor calado fueron ignoradas o desechadas sistemáticamente. Los argumentos para oponerse a ellas fueron muy variados, pero siempre salió a flote aquél consistente en atribuir a sus contenidos y formas, ser solo reflejo de una “*política de gobierno*”, cuando la expectativa era estar inspirados en una “*política de Estado*”. En algunos casos contados, hubo razón en ello, pero en la mayoría, los temas planteados ni siquiera fueron discutidos en las comisiones del Congreso. Eso sirvió como excusa y provocó una lastimosa continuidad en muchos aspectos de la vida pública, que se esperaba, fueran modificados.

Simultáneamente al proceso de debilitamiento del Ejecutivo Federal, se dio comienzo a un proceso de atomización del poder político, antes monolítico, donde se fueron cambiando las formas y reglas del reparto del poder público. De hecho, ésta pulverización del poder sin contrapesos reales en el ámbito local, fue fortaleciendo desproporcionadamente a los gobernadores, quienes fueron utilizando su

poder, entre otras cosas, para hacer un uso excesivo del endeudamiento²⁷⁷, lograr una mayor distribución de recursos hacia sus estados y ejercerlos de manera discrecional, abusiva y sin fiscalización eficaz. Sin duda, la designación de sus sucesores en el cargo y la conformación de las últimas legislaturas del Congreso de la Unión han sido predominantemente definidas por los gobernadores, en contraste con el pasado, donde la última palabra era emitida por el Titular del Ejecutivo y acatada siempre. El trayecto hacia una auténtica federalización del país devino en una feroz feudalización.

La transición a la democracia, después de estar inmersa una docena de años en el caos y la inmovilidad durante el período de los gobiernos divididos (causados en gran medida por la actitud calculadora del partido dominante para generar condiciones para volver al poder), dio un giro impulsado en gran medida por una fuerza dual representada, por un lado, por el fastidio público originado en la llamada incapacidad de los partidos para llegar a acuerdo alguno, y por el otro, en la necesidad del partido que volvió al poder después de esa docena de años, de demostrar ya no tener los estigmas del pasado y ser capaz de gobernar de acuerdo a las grandes expectativas generadas durante la campaña. Éste cambio de dirección, se operó gracias a la incipiente partidocracia gestada en los años previos²⁷⁸, y cuya visión está plasmada en el denominado “Pacto por

²⁷⁷ De acuerdo con la nota publicada el pasado 15 de julio de 2015, por Gustavo Rentería en el periódico “24 Horas” las deudas de los gobiernos estatales y el Distrito Federal hasta diciembre de 2014, sin considerar el monto de escándalo que los municipios tienen registrados como pasivos ante la Secretaría de Hacienda, ascienden a 581 mil millones de pesos, de los cuales, 158 mil millones de pesos corresponden a deudas a corto plazo.

²⁷⁸ Vid Linares Quintana, Segundo V., *Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1976, p. 415 “El sistema de partidos políticos que funciona en un país determinado, constituye una de las notas más importantes y significativas para definir el sistema político vigente en el mismo. No es de extrañar que tal elemento no ofreciera idéntica ni siquiera aproximada relevancia cuando, según la concepción tradicional, se pretendía definir la forma de gobierno o régimen constitucional, en un nivel formal, exclusivamente a través del análisis de las instituciones consagradas en la letra de la Constitución”.

México”, de donde derivaron las “*Reformas Estructurales*” y sus diversas expresiones en Energética, Educativa, Telecomunicaciones, Política, etc.

En efecto, si como se declara, el propósito fundamental de ese Pacto fue la profundización del *proceso de democratización del país con base en tres ejes rectores* entre los que se encuentra “*la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales*”²⁷⁹ y lo contrastamos con sus “compromisos” y principales resultados, se deduce la concepción que la partidocracia tiene de la democratización de la economía y la política: todo es más de lo mismo. Por ejemplo, en los *Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática*, se mencionan compromisos referidos a impulsar una reforma constitucional para otorgar al Presidente la facultad para optar gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno, así como de instrumentar una reforma política; sin embargo, no existe siquiera mención alguna a lo elemental en cualquier transición: el replanteamiento del sistema político, la decisión de continuar o no con el régimen presidencialista, que de acuerdo con Juan José Linz, tal y como se ejerce usualmente, resulta menos adecuado que el parlamentarismo (semiparlamentarismo y semipresidencialismo incluidos) para sostener gobiernos democráticos.²⁸⁰

De facto, poco o nada de lo planteado está dirigido a reconstruir las capacidades del Estado Mexicano para actuar con justicia, eficacia y eficiencia en los ámbitos de seguridad pública, economía, fiscal, aplicación de la ley y desigualdad. Piénsese en la impotencia del Estado y lo infructuoso de sus esfuerzos en cada uno de los ámbitos señalados: cada vez se dedican mayores cantidades de recursos y se inventan más programas, pero anualmente crece el número de pobres; la aplicación de la ley sirve para criminalizar a la pobreza pero la impunidad y la falta de

²⁷⁹ Pacto por México, p.1 consultable en pactopormexico.org

²⁸⁰ Linz, Juan José., *Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica?* en *La Crisis del Presidencialismo, Perspectivas Comparativas*, Valenzuela, Arturo y Linz, Juan José, coordinadores, Madrid Alianza Editorial, 1998.

respeto a los derechos humanos siguen siendo la regla; la recaudación de mayores tasas impositivas recae en los mismos estratos mientras crece la informalidad, y lo derrochado en seguridad pública sigue teniendo muy magros y dudosos resultados.

En este panorama, diría Próspero han prevalecido reformas “*vistas por el partido dominante como un instrumento para exorcizar las demandas generales y microsectorializar los problemas, mientras que la oposición las ha contemplado como un diálogo abierto para su propio sostén*”.²⁸¹

De lo ya concretado, lo más audaz es lo referido al gobierno de coalición y a la ratificación del Secretario de Hacienda, cuestiones que distan mucho de ser el necesario cambio del régimen de gobierno actual a uno semi-parlamentario o semi-presidencial. Con Sartori decimos “*Es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno. Entonces, ¿por qué hemos de prestar tan poca atención a la forma en que funcionan o no funcionan las estructuras políticas, y si se les puede mejorar? Cualesquiera que sean las respuestas, yo sostengo en esta obra que esas respuestas son erróneas*”.²⁸²

Desde una perspectiva evolucionista de largo plazo, la partidocracia de triple cuño (versión degradada de un sistema democrático de partidos) podría parecer un avance hacia un Estado de Derecho y Democracia superior²⁸³, pues aunque bajo nuevos ropajes, han

²⁸¹ Próspero, Michele., *op. cit.* p. 66

²⁸² Sartori, Giovanni., *Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 8

²⁸³ Vid Bobbio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, Séptima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p 13 “*Debe agregarse que generalmente en el uso histórico de una tipología de ninguna manera es irrelevante la distinción entre formas buenas y formas malas, porque la mala como degeneración de la buena abre la puerta a la nueva forma buena, la cual, a su vez, corrompiéndose crea las condiciones para un cambio siguiente. Cuando la monarquía – que es la forma buena- decae en la tiranía –que es la forma mala- nace como reacción la*

reaparecido todos los vicios de un pasado que se creía superado, corrupción y lucro del poder en todas sus formas, uso partidista de recursos públicos, desapariciones forzadas, sostenimiento de canonjías sindicales y burocráticas, impunidad creciente, ausencia de la rectoría del Estado en múltiples actividades y territorios en el país, etc., todos los actores dicen anhelar los mismos valores y formas democráticas. Como consecuencia de ello y por contradictorio que parezca, el surgimiento de partidos emergentes y de figuras independientes, el atropello constante a los derechos humanos por la delincuencia y por miembros del mismo aparato gubernamental, el crecimiento sostenido de la comunicación mediante las redes sociales, la privatización de los espacios de actuación pública por diversos grupos de presión y el menoscabo de las condiciones de vida, más que amenazas, constituyen el ingrediente necesario para imprimir cambios en el proceso y dinámica del sistema político.

Ahora bien, los medios utilizados para conservar el poder o para hacerse de él (corruptos y clientelares), siguen siendo el talón de Aquiles de todo el sistema, amenazándolo con desintegrarlo y desacreditar todo lo logrado hasta el momento; además, a nuestro juicio, ya hay signos visibles de la politización en el desempeño del recién creado INE, e incluso, del INEGI. Sumado a lo anterior, el empequeñecimiento de la figura presidencial causado por la inusitada frecuencia de sus desaciertos y pifias, originados en su notable torpeza e incapacidad y la de su gabinete, hacen previsible el empeoramiento continuado de las condiciones de vida en el país, abonando el camino para el surgimiento de circunstancias que dificulten cualquier avance a corto plazo.

¿Cómo se podría en un clima de degeneración institucional y de violaciones continuas a la legalidad llevar a cabo una eficaz reforma del Estado? Se ve difícil imaginar la salida. Por lo pronto, aún sin alianzas ni

aristocracia, que es a su vez una forma buena, la cual al decaer en oligarquía genera la democracia y así sucesivamente”.

apoyos externos al actual gobierno, urge la implementación en la realidad, sin excepciones, de las numerosas reformas ya en vigor. La democracia toma tiempo y necesita condiciones estructurales apropiadas.

Hay quienes ven con optimismo el establecimiento reciente de los nuevos Órganos Constitucionales Autónomos, sin embargo, es preciso observar con mayor detenimiento la integración de sus órganos de gobierno, pues los acuerdos en el Senado para lograr las necesarias votaciones calificadas en las designaciones, pueden tener como antecedente un reparto de cuotas para los partidos.

La coexistencia de los tres principales partidos políticos durante los últimos veinte años, tanto en la Administración como en el Congreso, en las esferas federal y local, ha dado como gran resultado, en oleadas disparejas de intentos reformistas, la creación de ese conjunto de instituciones públicas clasificadas como órganos constitucionales autónomos. Con cada una de ellas se pretendía responder a una necesidad específica del Estado para manejar aspectos fundamentales del gobierno, de una manera objetiva, técnica, imparcial y apartidista, *vgr.*, el Banco de México para mantener bajo control la inflación causada por el manejo arbitrario de la emisión de moneda; el ahora INE para organizar las elecciones y dar confiabilidad a los resultados; el INEGI para la integración de las cuentas nacionales sin sesgos, y el IFAI (ahora INAI) para hacer público lo que siempre debió haber estado a la disposición de los ciudadanos (la información gubernamental), y con ello, hacer más transparente la operación del gobierno, sólo por mencionar estos casos.

Como es sabido, las ratificaciones de los nombramientos de todos los órganos de gobierno de esas instituciones, así como de todos aquéllos funcionarios a que se refiere el artículo 76 constitucional, incluyendo la designación de los Ministros de la Corte y otros del ámbito jurisdiccional en lo administrativo y electoral, son procesados en el Senado. En el transcurso del tiempo, las dificultades y obstáculos para lograr coincidencias, sobre

todo en los nombramientos de los miembros de cuerpos colegiados que requieren mayoría calificada, se fueron allanando y evitando cuando se establecieron cuotas para los partidos²⁸⁴. Desde entonces se han logrado las mayorías requeridas o incluso unanimidades con mayor facilidad, al socaire de un discurso muy parecido al usado en defensa de las agencias independientes en torno a la objetividad, imparcialidad y la ciudadanización de las Instituciones. Sin embargo, es bien sabido a qué tipo de intereses responden muchos de los integrantes de tales órganos colegiados; como es el caso del IFE convertido en INE, donde son del conocimiento público los antecedentes e inclinaciones políticas de varios de los consejeros electorales. Lo mismo podría decirse de varios de los otros órganos.

De ser cierta esta afirmación, las críticas con las cuales se puso en duda la existencia de las agencias independientes, se actualizan en el caso de estos órganos constitucionales: escasa responsabilidad política en sus decisiones, atomización del poder en múltiples centros de decisión, operar al margen de una orientación política neutra y vulnerabilidad por captura de grupos de presión. El ingrediente de sesgo político desde su integración, derrumba la promesa de que sus decisiones podrían ser tomadas sobre bases objetivas, imparciales, coherentes, sin conflicto de intereses, desviaciones e influencias Impropias. Aquí parece tomar vigencia la admonición de Karl Schmitt: apenas las organizaciones permanentes de partido dominan el Parlamento, éste sucumbe.

A diferencia de antaño, los miembros de los órganos colegiados ya no están subordinados al Ejecutivo, lo están a los partidos y a sus líderes. De forma paradójica, la inamovilidad y el escalonamiento, al desligar del Ejecutivo a los así nombrados, los pone bajo la égida de los partidos. Michels tiene toda la razón cuando sostiene: *“La evolución histórica se burla*

²⁸⁴ Vid Raphael, Ricardo, *Militantes del PRI y del PAN a la SCJN*, El Universal, septiembre 24 de 2015

*de todas las medidas profilácticas adoptadas para prevenir la oligarquía. Si hubiera leyes sancionadas para fiscalizar el dominio de los líderes, serían las leyes las que se debilitarían paulatinamente y no los líderes”.*²⁸⁵

Finalmente, nos parece válido afirmar que las denominadas reformas estructurales, en específico las referidas a la transformación de los órganos desconcentrados en otro tipo de entes, no necesariamente modernizan ni democratizan la estructura estatal. Le quitan atribuciones al Ejecutivo, pero en el proceso, se empodera a los partidos. Se le otorgan más facultades al Congreso, pero se mantiene la irresponsabilidad de sus integrantes. El Congreso hace innumerables modificaciones legales y pocos de sus integrantes conocen su contenido y significado. Se crean órganos para moderar la actuación de los denominados “poderes fácticos” y se olvida tomar medidas para enfrentar los problemas más graves del mercado. Se erigen órganos independientes cuya vulnerabilidad a los grupos privilegiados y a las élites, es igual o mayor a la de los órganos del modelo anterior. En resumen, se hizo una “*reforma estructural*” sin Reforma del Estado, o lo que es lo mismo, se cambiaron muchas cosas para que todo siguiera igual.

²⁸⁵ Michels, Robert, *Los Partidos Políticos, Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Quinta reimpresión, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1996, tomo 2, p. 193.

CONCLUSIONES

1. La creación de los órganos administrativos desconcentrados ha sido una herramienta de gran utilidad para la Administración Pública Federal. A través de ellos, se pudieron resolver, en gran medida, los problemas derivados de la centralización, macrocefalia y burocratización que paralizaban al país. El gobierno se acercó al ciudadano, y problemas de muy distintas dimensiones, complejidades y trascendencia se enfrentaron con oportunidad y eficacia.
2. Paulatinamente se fue delegando en los órganos desconcentrados una porción cada vez mayor del poder del Ejecutivo. Aislados o en conjunto, el SAT, CONAGUA, ACERCA, PROSPERA, CISEN, COFEPRIS e IPN cumplen funciones de gran trascendencia, y sin importar su carencia de patrimonio o personalidad jurídica propia, en varios casos, gestionan la mayor proporción de los recursos asignados a las secretarías de las que forman parte.
3. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, base jurídica inmediata para la instauración de los órganos administrativos desconcentrados, es sumamente escueta, y por ello, insuficiente para la determinación sencilla de sus características, alcance de sus atribuciones, y de la relación con las dependencias de las que forman parte. Gran parte de los errores en el diseño y tratamiento de éstos, puede acreditarse a esta causa. En el presente estudio, han sido puestos de manifiesto los siguientes: confundirlos con otro tipo de figuras jurídicas de naturaleza diferente, tales como los organismos descentralizados o las agencias administrativas independientes; establecer entes públicos, dotarlos con patrimonio propio y denominarlos desconcentrados; así como, dar tratamiento de desconcentrados, a organismos con personalidad jurídica propia. Hay desde luego, otros conceptos falsos cuyos orígenes son diversos, pero igualmente comunes: confundir el fenómeno de la descentralización con la desconcentración; tener como sinónimo al concepto de “órgano” con el de “organismo”; y equiparar el reparto de funciones dentro de una dependencia o bien, la delegación de facultades con la desconcentración.
4. El modelo típico a partir del cual se establecieron la mayoría de los órganos desconcentrados en el país, consiste en el establecimiento

de un órgano subordinado, sin personalidad jurídica, al cual le son asignados diversos recursos y otorgadas facultades de naturaleza administrativa para ser ejercidas en determinada materia o territorio. El nombramiento, remoción y duración en el cargo de su titular, depende únicamente del Ejecutivo.

5. La evolución de éste modelo típico en la conformación de los desconcentrados, dio comienzo cuando se emuló el molde de las agencias independientes norteamericanas en los ámbitos bancario, financiero, fiscal y de los seguros. Los principales cambios estriban en el otorgamiento de autonomía presupuestal y de atribuciones con naturaleza normativa y jurisdiccional; la creación de órganos colectivos de gobierno y el establecimiento de requisitos para ocupar los cargos de dirección. Posteriormente, se implantó la participación de otros poderes en la integración de los órganos colegiados de dirección, nombramientos escalonados con períodos de duración preestablecidos y la inamovilidad en el cargo.
6. Vinieron después en este proceso, la interposición de varias acciones de inconstitucionalidad y con las “*Reformas Estructurales*” las conversiones de la COFECO y el IFETEL en Órganos Constitucionales Autónomos (precedidos por la mudanza en el mismo sentido de la CNDH y el INEGI) y la transmutación de las Comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía en Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
7. Las interpretaciones de la Suprema Corte han tenido sus claro-oscuros. Por un lado, definió con nitidez las características de éstos órganos; declaró inconstitucionales las facultades otorgadas por ley al desconcentrado COFECO para analizar y decidir sobre la constitucionalidad de actos de autoridades estatales; resolvió como violatoria de los artículos 49 y 89 fracción II, la objeción por el Senado a los nombramientos de los comisionados de COFETEL y acordó la obligación legal a cargo del presidente de la COFECO de presentar ante el Congreso un informe anual como transgresora del principio de la división de poderes. Por otro, sin coherencia con los postulados antes establecidos, sentenció constitucional la objeción a la designación del Director General de la Agencia de Noticias del Estado Mexicano por el Senado; arbitró válido limitar la dependencia y subordinación jerárquica de la COFETEL a la SCT solamente a las

facultades no reservadas a su competencia *directa y exclusiva*, asignada por el Congreso de la Unión, y en consecuencia, un Tribunal Colegiado de Circuito declaró competente al Pleno de la Comisión para resolver el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, presentado en contra de las resoluciones dictadas por la propia Comisión en ejercicio de sus facultades *exclusivas*.

8. Con las contradicciones e insuficiencias de la Corte entre sus mismas tesis, en materia constitucional en específico, y la convalidación de la llamada “*asignación directa de facultades exclusivas a los órganos desconcentrados mediante ley*”, se vulneró el principio básico de jerarquía, articulador de la Administración Pública.
9. Es absurda y contraria a sentido común la eliminación del poder de mando de los secretarios sobre los órganos creados dependientes. La expresión comúnmente utilizada para atribuir facultades a un órgano, consistente en la locución: “*tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia de...*” de ninguna manera significa la pérdida de las facultades de planeación y de control en determinada materia por parte de una dependencia, sino simplemente, el reparto administrativo de sus atribuciones de tramitación y decisión, y en algunos casos, normativas, para el mejor desempeño de sus funciones.
10. La autonomía administrativa, no sólo no es óbice para la subordinación, sino constituye un medio muy eficaz para permitir a la línea de mando concentrarse en lo general y sustancial y no en lo administrativo, rutinario o muy específico.
11. Con la creación de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética también se vulneró el principio de jerarquía, aunque en este caso, con la anuencia del propio Ejecutivo Federal. Además, su configuración actual de reguladores coordinados se hace innecesaria en un sector donde los monopolios del Estado, ahora “*empresas productivas*”, dominan de manera exclusiva las principales actividades del mismo y la concurrencia de otras empresas es propiamente imposible.

12. A nuestro juicio, la creación de la COFECE y del IFETEL como órganos constitucionales autónomos permite suponer, primero la influencia de la OCDE en el ánimo de los ministros para dictar las resoluciones antes señaladas, y después, en los integrantes del “Pacto por México” para aceptar acriticamente las propuestas de ese organismo internacional. De hecho, si se tiene presente lo sucedido en muchos otros países, el modelo de administración por agencias, se ha convertido en un producto de exportación, donde la voluntad de la OCDE, se ha ido imponiendo de manera excepcional, sobre las condiciones estructurales internas.
13. Admitir sin reflexión las ideas de la OCDE relativas a las agencias independientes, implica ignorar los estruendosos fracasos de ese modelo de administración, y aceptar como ciertas, las premisas que no desacreditan a un gobierno en concreto, sino deslegitiman al régimen mismo. Si se llevan las ideas de la OCDE sobre la materia al extremo, se percibirá claramente un fuerte tufo de anarquismo.
14. Si bien, el Ejecutivo continúa siendo la cabeza de toda la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, el conjunto de los órganos constitucionales autónomos, conforma una Administración Pública Federal no dependiente del Ejecutivo.
15. Las comisiones bancarias, al igual que sus semejantes en los EEUU, fracasaron hace años y han vuelto a fracasar, provocando graves crisis económicas y deterioro en los patrimonios de muchos ciudadanos. La dura realidad ha demostrado la falibilidad de este modelo, tanto en el lugar donde fue creado como en otras latitudes.
16. Se hace recomendable replantear el diseño institucional establecido en la Constitución con el objeto de reconocer explícitamente a los OCA's como copartícipes del poder de la federación, de conformidad con las facultades otorgadas en la misma Carta Magna.
17. Se requiere definir la naturaleza jurídica de las empresas productivas del Estado y su lugar dentro del mismo. Una vía podría ser a través de su contemplación en una categoría especial dentro de la Ley de las Entidades Paraestatales y de la LOAPF.

PROPUESTAS DE ADECUACIÓN AL MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA

1. Para coadyuvar en el cumplimiento de la misión de los Órganos Desconcentrados, se hace preciso verificar la idoneidad entre las funciones encomendadas a éstos y la forma jurídica dentro de la cual van a operar, vgr., para las instituciones de enseñanza superior como son el Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Abierta y a Distancia de México y el Instituto Matías Romero, sería conveniente su transformación en organismos descentralizados, coordinados con las mismas secretarías de las cuales hoy forman parte. Lo mismo aplica para los Institutos de investigación científica y tecnológica, existentes bajo la forma jurídica de órganos administrativos desconcentrados.

2. En ese mismo tenor, habría que determinar cuál es la forma jurídica más apropiada para las distintas procuradurías dependientes del Ejecutivo, y así, dar una mayor coherencia a la estructura de la Administración Federal, vgr., La Procuraduría Federal de Consumidor (PROFECO) y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) actualmente existen bajo la forma de descentralizadas, mientras, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como desconcentradas.

3. Si el único medio autorizado por la Constitución para distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación es la Ley Orgánica, debe ser suprimido el dispositivo contenido en ésta misma ley, como vía para el acrecentamiento de facultades de todas y cada una de las secretarías, consistente en la expresión: *“las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”*. Otorgar facultades distintas a las establecidas en la LOAPF es subvertir el orden jurídico. En todo caso, las nuevas atribuciones preceptuadas en otras leyes deben necesariamente concordar y reflejarse en la ley Orgánica.

4. Para facilitar la observancia del principio de legalidad en la creación y el desempeño de los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal, es necesario adicionar uno o varios párrafos al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde sean contemplados los siguientes aspectos:

- Precisar los medios o Instrumentos jurídicos, donde puede y debe, efectuarse su instauración;
- Establecer como requisito, la mención explícita, contenida en el mismo instrumento de creación, de tratarse de un órgano desconcentrado dependiente de determinada secretaría.
- Agregar a la descripción hecha en la ley sobre su naturaleza jurídica, como órganos jerárquicamente dependientes y subordinados con las facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine, las notas específicas de carecer de patrimonio y personalidad jurídica propios.
- Como supuesto indispensable para la existencia y funcionamiento eficaz de los desconcentrados es preciso establecer la distinción entre el concepto conocido como “*autonomía orgánica*” respecto a los de “*autonomía de gestión, operativa o técnica*” y de “*autonomía presupuesta*” Sin autonomía de gestión es inútil la existencia de los desconcentrados, pero otorgarles autonomía orgánica modifica su naturaleza jurídica y los transforma en organismos independientes.
- Prever la posibilidad de estructurarlos a partir de órganos directivos unipersonales o colegiados, y para el caso específico de los órganos reguladores²⁸⁶:
 - Estipular la forma de designación de los integrantes del órgano colegiado de gobierno y estatuir su nombramiento escalonado;

²⁸⁶ Definidos en este estudio como aquéllos órganos administrativos que cuentan con facultades de naturaleza normativa y/o jurisdiccional.

- Establecer requisitos para formar parte de ese órgano y delinear régimen de incompatibilidades;
 - Disponer la participación de otros poderes en la designación de los comisionados;
 - Fijar duración del cargo y prever causas de remoción;
5. Establecer a cargo de la Secretaría de la Función Pública, la obligación de publicar anualmente una relación de todos los órganos administrativos desconcentrados existentes, clasificados por cada Dependencia.
6. En orden a facilitar y hacer realidad la fiscalización inmediata y la transparencia en la administración de los recursos materiales y humanos y en la aplicación de los financieros y económicos, es perentoria la implantación de los llamados sistemas GRP (*Government Resource Planning*) en todos y cada uno de los Órganos Administrativos Desconcentrados.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 2006.

Ackerman, John M., *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*, consultable en biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/5.pdf

Acosta Romero, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, México, Editorial Porrúa, 2000.

Aguilera, Manuel, et al., *Análisis de las Iniciativas de Legislación Reglamentaria de la Reforma Energética, Acerca de la Agencia de Seguridad Industrial y Protección Ambiental de los Hidrocarburos*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, 2014, disponible para consulta en internet: pued.unam.mx

Avezuela, Jesús, *Agencias, El Ejemplo Norteamericano*, Madrid, Fundación Ciudadanía y Valores, 2008.

Berthélemy, H., *“Traité Élémentaire de Droit Administratif”*, 10^a édition, Paris, Librairie Paul Phily, 1923.

Bobbio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, Séptima reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Buttgenbach, André, *Manuel de Droit Administrative*, Bruselas, Jarcie, 1966.

Campero Cárdenas, Gildardo Héctor (coord.), *La Organización de la Administración Pública en México*, reimpresión, México, Noriega Editores, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 2000.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19^a ed., México, Siglo XXI, 2006

_____, *Estudios Constitucionales*, Séptima ed., México, UNAM Porrúa, 1999.

Carrillo Castro, Alejandro, *El Modelo Actual de Administración Pública en México*, Conferencia dictada en el Simposio en Homenaje al maestro Nava Negrete, consultable en biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/8.pdf

Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de Derecho Administrativo Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.

Castillo Peraza, Carlos, *Disiento*, México, Plaza & Janés Editores, 1996.

Colección de las Leyes Fundamentales que han Regido en la República Mexicana y de los Planes que han Tenido el Mismo Carácter 1821-1857, Edición Facsimilar de la de Ignacio Cumplido, 1857, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos – Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Coronado, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, Facsímil de la 3ª edición de 1906, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.

Dublán, Manuel y **Lozano**, José María, *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, Formato PDF, Disponible en internet en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/616/17.pdf>.

Duguit, Leon, *Las Transformaciones del Derecho Público*, traducción de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera de Francisco Beltrán, 1915.

Dupuis, Georges, et al., *Droit Administrative*, 7° édition, Paris, Éditions Dalloz - Armand Colin, 2000.

Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª edición, Madrid, Tecnos, 1998.

Fallos históricos de la Suprema Corte de Estados Unidos de América. Selección, Traducción y Prólogo de Guillermo Guzmán Orozco, México, Poder Judicial de la Federación, 2000.

Fauroux, Roger, et al., *Notre État, Le Livre Vérité de la Fonction Publique*, Paris, Éditions Robert Laffont, S.A., 2000.

Fernández Rojas, Gabriel, *La Administración por Agencias Independientes en los Estados Unidos de América*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

Fernández Ruiz, Jorge, *Comentarios al Artículo 90 en Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Cámara de Diputados, 2000, Tomo IX.

_____, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1995

_____, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 3ª. Ed., México, Editorial Porrúa, 2009.

_____, *Poder Ejecutivo*, México, Editorial Porrúa, 2008.

_____ y **Santiago** Sánchez, Javier, Coordinadores, *Régimen Jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general*, IIJ UNAM, México, 2007

Final Report of Attorney General's Committee on Administrative Procedure, United States Govt. Off., 1941, consultable en archive.law.fsu.edu/library/admin/1941report.html

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

García de Enterría, Eduardo y **Fernández**, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 10ª edición, Madrid, Civitas Ediciones, S.L., 2000.

Guglielmi, Guilles J., et **Koubi**, Geneviève, Paris, *Droit du Service Public*, Montchrestien coll. Domat Droit Public, 2000.

Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

_____, *El Patrimonio*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 1993.

Harmon, Michael M, y **Mayer**, Richard T. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, Primera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Jèze, Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, 3ª édition, Paris, Éditions Dalloz, 2004.

Linz, Juan José, *Democracia Presidencial o Parlamentaria ¿Qué diferencia implica?* en *La Crisis del Presidencialismo, Perspectivas Comparativas*, Valenzuela, Arturo y Linz, Juan José, coordinadores, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

Linares Quintana, Segundo V., *Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1976.

López Sosa, Eduardo, *La Administración Pública en el Constitucionalismo Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2008.

Márquez Rábago, Sergio R., *Evolución Constitucional Mexicana*, México, Editorial Porrúa, 2002.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo, 1er. Curso*, Quinta edición, México, Oxford University Press, 2007.

Maurin, André, “*Derecho Administrativo Francés*”, Traducción de Julio Bustillos, México, Editorial Porrúa, S.A., 2004.

Michels, Robert, *Los Partidos Políticos, Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Quinta reimpresión, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1996.

Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho Público Mexicano*, México, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, 1871, Tomos I, III y IV.

_____, *Derecho Público Mexicano*, México, Imprenta del Gobierno Federal en Palacio, 1882, Tomo II.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3° Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª Ed., México, Editorial Porrúa, 1972.

Ramírez Marín, Juan, *Derecho Administrativo Mexicano, Primer Curso*, México, Editorial Porrúa, 2009.

Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement, París, OCDE, 2014, consultable en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en>

Rives Sánchez, Roberto, *Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821 – 1940*, 1° edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Rodríguez, Ramón, *Derecho Constitucional*, Facsímil de la 2ª edición de 1875, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, Vigésima Primera Edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Shroeder, Richard C., *Perfil del Gobierno Norteamericano*, Editado por el Servicio Informativo y Cultural de los EUA, sin pie de imprenta, 1990.

Strauss, Peter L., et al., *Gellhorn and Byse's Administrative Law, Cases and Comments*, Ninth Edition, New York, Foundation Press, 1999.

Taylor, Frederick Winslow, *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper & Row, 1911.

Valls Hernández, Sergio y **Matute** González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1980.

Legislación, Reglamentos y Decretos

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución Francesa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, DOF, 9 de agosto de 1990.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos vigente hasta el 11 de agosto de 2014.

Ley de la Comisión Reguladora de Energía vigente hasta el 11 de agosto de 2014.

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, Reglamentaria del párrafo 8 del artículo 28 Constitucional.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, abrogada, DOF 30 de marzo de 2006.

Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Ley del Instituto Politécnico Nacional.
Ley del Servicio de Administración Tributaria.
Ley Federal de Competencia Económica abrogada a partir del 7 de julio de 2014 por Decreto DOF del 23 de mayo de 2014.
Ley Federal de Competencia Económica vigente.
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
Ley Federal de Procedimientos Administrativos.
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
Ley Federal de Telecomunicaciones abrogada a partir del 13 de agosto de 2014.
Ley Federal de Telecomunicaciones vigente.
Ley General de Bienes Nacionales.
Ley General de Contabilidad Gubernamental.
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros abrogada a partir del 4 de abril de 2015.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley para la Reforma del Estado, abrogada a partir del 14 de abril de 2008.
Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, DOF, 25 de abril de 2012.
Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, DOF, 8 de enero de 2009.
Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, DOF, 2 de abril de 2013.
Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, DOF, 4 de agosto de 2012.
Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, DOF, 22 de noviembre de 2012.
Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, DOF, 21 de enero de 2005.
Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, DOF, 31 de octubre de 2014.
Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, DOF, 2 de abril de 2013.
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, DOF, 11 de septiembre de 1996.
Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, DOF, 15 de abril de 2009 y 3 de agosto de 2011.
Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, DOF, 5 de marzo de 2001
Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, DOF, 21 de enero de 2003.
Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, DOF, 8 de enero de 2009.
Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, DOF, 19 de enero de 2004
Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, DOF, 30 de diciembre de 2013.
Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, DOF, 30 de julio de 2014.

Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de mil novecientos noventa y seis.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2015.

Jurisprudencia, Tesis Aisladas y Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 promovida por Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión en contra del propio Congreso y del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como los votos formulados por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, DOF, segunda sección, 20 de agosto de 2007.

Sentencia relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 32/2006 promovida por el Procurador General de la República.

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2006/0032-2006%20AI%20PL.pdf>

Sentencia y voto particular formulado por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra del Presidente de la República y de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, DOF, 12 de julio de 2007.

Sentencia dictada en la controversia constitucional 7/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, DOF, 9 de febrero de 2010.

Tesis P/J. 4/1988, Año 1988, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Octava Época, 206089, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte 1, enero-junio de 1988, p. 157.

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

Tesis P. CXLIII/2000 Año 2000, Materia Administrativa, Tesis Aislada, Novena Época, 191126, Pleno, S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, septiembre de 2000, p. 44.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS LE OTORGAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Tesis P/J. 11/2004 Año 2004, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época, 182 012, Pleno, S.J.F. y su Gaceta; XIX, marzo de 2004, p. 1162.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 14 Y 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA SON INCONSTITUCIONALES, EN CUANTO PREVÉN UN MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y FACULTAN A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PARA ANALIZAR Y DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS DE AUTORIDADES ESTATALES.

Tesis P/J. 20/2007, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época, 172456, Pleno, S. J. F. y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

Tesis P/J. 49/2007, Novena Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1080

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTÁN FACULTADOS PARA CREARLOS.

Tesis P/J. 62/2007 Año: 2007 Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época. 170 838, Pleno, S.J.F. y su Gaceta; tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 965.

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO A LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS COMISIONADOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 90.-C, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis P/J. 95/2007, Año 2007 Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época, 170 871, Pleno, S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 863.

AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO. LA OBJECCIÓN A LA DESIGNACIÓN DE SU DIRECTOR GENERAL POR EL SENADO O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis P/J. 116/2007, Año 2007, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Novena Época, 170 834, Pleno, S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 967.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DEBERÁ PRESENTAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN UN INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE ESE ÓRGANO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

Tesis 1a. LXVIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 169349, Primera Sala, Tomo XXVIII, Julio de 2008, p. 453, Tesis Aislada (Administrativa, Constitucional).

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA NATURALEZA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis P/J. 166/2008 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXX, septiembre de 2009, p. 22.

ISSSTE. LA CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.

Tesis P/J. 89/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163858, Pleno, Tomo XXXII, septiembre de 2010, p. 946, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).

CONCESIONES Y PERMISOS EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, AL CONCEDER AL SECRETARIO DEL RAMO LA FACULTAD INDELEGABLE PARA OTORGARLOS Y RESOLVER SOBRE SU PRÓRROGA, REFRENDO O MODIFICACIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis P/J. 96/2010 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163733, Pleno, Tomo XXXII, septiembre de 2010, p. 953, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. EL ARTÍCULO 38 DE SU REGLAMENTO INTERIOR RESPETA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis P/J. 98/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163870, Pleno, Tomo XXXII, septiembre de 2010, p. 945, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa).

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SU NATURALEZA DE ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, PERO CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, EXIGE QUE SU DEPENDENCIA Y SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA SE LIMITEN A LAS FACULTADES NO RESERVADAS A SU COMPETENCIA DIRECTA Y EXCLUSIVA ASIGNADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Tesis P. XLVII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163732, Pleno, Tomo XXXII, septiembre de 2010, p. 952, Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa).

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN XVII, DE SU REGLAMENTO INTERIOR, NO COMPRENDE LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

Tesis I.10o.A.58 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 163210, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 3163, Tesis Aislada (Administrativa).

COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL PLENO DE DICHO ÓRGANO ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA PROPIA COMISIÓN EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 9-A DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

Periódicos y Revistas

Cultura. UNAM, Diario Digital Artes e Historia México de fecha 3 de diciembre de 2014. www.arts-history.mx/sitios/index.php?id_sitio=735655&id_seccion3028135&id_subseccion19032&id

Keller, Bill, *Enron for Dummies*, The New York Times, January 26, 2002.

Luna, Carmen, *Pemex pierde 100,546 mdp en el primer trimestre*, CNNExpansión, 30 de abril de 2015.

Rentería, Gustavo, *La deuda de los Estados*, Periódico "24 Horas", 15 de julio de 2015.

Raphael, Ricardo, *Militantes del PRI y del PAN a la SCJN*, El Universal, septiembre 24 de 2015

Medios electrónicos

www.cndh.org.mx
www.diputados.gob.mx
www.dof.gob.mx
www.economía.gob.mx
www.funcionpublica.gob.mx
www.gobernacion.gob.mx
www.ijf.cjf.gob.mx
www.inegi.org.mx
www.pactopormexico.org
www.presidencia.gob.mx
www.sagarpa.gob.mx
www.scjn.gob.mx
www.salud.mx
www.sct.gob.mx
www.sectur.gob.mx
www.sedatu.gob.mx
www.sedesol.gob.mx
www.semar.gob.mx
www.sep.gob.mx
www.semarnat.gob.mx
www.sener.gob.mx
www.shcp.gob.mx
www.sre.gob.mx
www.stps.gob.mx
www.es.m.wikipedia.org
www.unamenlinea.unam.mx

Disco Compacto. - IUS 2009.- Editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - Dirección de Sistematización y Compilación de Leyes.