**ÓRGANOS Y SUJETOS DE DERECHO PÚBLICO MEXICANO. EL MEDIO
AMBIENTE EN LA ESTRUCTURA ESTATAL**

Mtra. Elsa Cristina Roqué Fourcade
**Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco - Departamento de
Derecho**

Resumen

Con el objeto de preparar las bases para el estudio en México de la administración pública relativa a los recursos naturales y el ambiente, el artículo expone la estructura del Estado y sus fundamentos conforme el ordenamiento vigente. Se hace hincapié en lo acontecido durante las últimas dos décadas, destacando los alcances en el ámbito esencial del Estado, órganos y organismos, y las posibilidades institucionales para la función pública ambiental y de los recursos naturales. En el desarrollo se propone una clasificación de la descentralización con base en la naturaleza jurídica de los casos que se comentan, así como de los normas de creación y organización.

CONTENIDO

Introducción 3

Órganos del Estado. Ambiente como asunto de interés público 4

1. *Función pública esencial. Órgano constitucional: "Órgano - Poder" 7*
2. *Tribunales autónomos especializados 8*

Persona pública de interés público. El ambiente en las ideologías 9

1. *Partido Político 9*

Personas públicas de la estructura estatal federal. Competencia concurrente en materia ambiental 9

1. *Tipos de "organismo público descentralizado" 10*
 - Organismo público autónomo - "Organismo constitucional autónomo" 10
 - Organismos públicos autónomos del ordenamiento mexicano 12
 - Organismo constitucional autónomo no formalizado 14
 - Organismo público autónomo - "Organismo descentralizado no sectorizado" 14
 - Organismo público autónomo - "Organismo descentralizado sectorizado" 19
2. *La descentralización en la administración del ambiente 21*

Bibliografía 23

Anexo 1 24

- Relación de organismos descentralizados sectorizado 24*

Notas 28

INTRODUCCIÓN

El ambiente y la conservación de los recursos naturales es un asunto de interés general.

Están comprometidos los derechos fundamentales, no sólo la vida o salud, sino la igualdad y las libertades más elementales. Cuando la Constitución¹ mandata la conservación de los recursos naturales pone el fundamento más serio para el régimen de los mismos. Por una parte la precaución debe ser el principio rector y, por otra, resultan compromisos, en primera instancia, para el Estado.

La atención es de interés público; antes que a nadie, le compete al Estado, emitir el derecho, establecer el quién y el cómo para actuar lo conducente. De igual modo, también recae sobre el Estado ejecución de ese derecho y la vigilancia del cumplimiento.

En México, las reformas legislativas y los nuevos ordenamientos de los últimos casi 30 años, han dejado un número suficiente de instrumentos, así como instancias muy especializadas en términos técnicos. Podría pensarse por ello en una bonanza estructural; que están de parabienes los fines estratégicos como la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales y el equilibrio ecológico, entre muchos. Sin embargo, tal afirmación no es del todo cierta.

Lo relevante de este proceso hasta el momento ha sido la creación de entes u organismos con diversa autonomía, sin que existan nuevos asuntos que en verdad justifiquen su aparición. Abundan las acciones que reparten atribuciones con el objeto de descentralizar o dar mayor participación a los ciudadanos.

En la práctica, no necesariamente han causado mejores resultados o la totalidad de los efectos esperados, ni mucho menos, una mejor función pública. La descentralización como objetivo de la medida, fin en sí misma, formó parte del proceso de privatización de la administración pública; inicio de la "despublificación" paulatina de lo "público". Importó acciones muchas veces carentes de justificación real; en ocasiones, alejadas de compromisos con el mejoramiento ambiental. Esto sucede cuando la descentralización se emprende sin cuidado de la responsabilidad esencialmente pública y provoca solamente de manera inmediata un primer paso hacia la retracción del Estado².

Los resultados actuales del proceso reformador -que sigue en curso³-, por una parte, dejaron un buen número de "instituciones en blanco" -entes neutros- en términos de eficacia jurídica. Algunos casos, sin la precisión requerida de los deberes públicos quedan como instancias de "fomento", "promoción", "coordinación", "participación", igual en la administración central y paraestatal que fuera de ella. En otros, tratándose de servicios públicos o bienes cuya explotación estaba o está actualmente a cargo del Estado, el comportamiento ha tenido otros efectos. Las nuevas unidades o reestructuración de las existentes asumen facultades propias de una dependencia de la administración central (Secretarías en el caso de la Administración Pública en México), convirtiéndose en unidades para dirección principalmente o en autoridades reguladoras y sancionadoras que por diversas razones no agotan el encargo. Un aumento significativo de la burocracia, de la estructura estatal, no relacionada necesariamente con la tutela debida a los intereses jurídicos emergentes.

ÓRGANOS DEL ESTADO. AMBIENTE COMO ASUNTO DE INTERÉS PÚBLICO

El régimen jurídico de las acciones para un medio ambiente adecuado y una explotación racional de los elementos de la naturaleza debe originarse en los órganos del Estado y depende de éstos para su ejecución.

Los órganos del Estado constituyen las partes esenciales para la acción o función pública; son los poderes constituidos. En tal calidad y acorde con las bases constitucionales, a través de ellos se otorgan los instrumentos legales, definen y actúan las políticas públicas, se ejecuta la legislación y garantiza el imperio del derecho.

La importancia de su estudio radica en que la existencia, validez y eficacia de las acciones -en consecuencia, la mayor o menor protección ambiental al igual que en cualquier otro ámbito de interés general, de interés público-, da principio con las determinaciones que establece el cuerpo social a cargo del propio Estado.

Respecto a pregunta sobre qué son los órganos del Estado, la doctrina reconoce en la "teoría del órgano" de Otto Von Gierke una explicación técnica y jurídica para la existencia material de cualquier ente, corporación o asociación de personas, -del Estado en el caso que nos ocupa- como sujetos del derecho; personas distintas de los seres humanos que las forman e integran.

Desde la teoría del Estado de Kelsen, y partiendo de la esencia del Estado en su doctrina, se refuta la necesidad de órganos en el sentido organicista y de representación⁴.

No obstante, la teoría del órgano pone un fundamento eficiente que contrarresta las objeciones hechas a las teorías del mandato y de la representación jurídica.

Cabe recordar que existen distintos enunciados fruto de las reelaboraciones que han hecho los autores de la construcción original. En unos casos el órgano se identifica con la persona física; en otros, es una unidad abstracta.

A pesar de las dificultades para definir a los órganos estatales⁵, según lo común en las distintas exposiciones, puede decirse que son divisiones constitutivas del ente; no tienen independencia subjetiva, sino que, como tales, gestan y actúan la voluntad de la persona de la que forman parte, conforme lo previamente establecido en ley o estatutos; y sólo con este alcance, los órganos pueden representar a la persona jurídica.

Los órganos de una persona moral –en el caso del Estado⁶– son derivados de su propia constitución; no media entre la parte y la asociación, relación jurídica alguna, ambos son manifestación concreta de una misma realidad⁷.

El Estado actúa entonces por medio de sus unidades internas –delimitación abstracta de función y titular– y de otras personas que él mismo crea⁸, que le auxilian con motivo de los distintos fines que persigue. La diferencia entre unos y otros está en que los órganos no tienen personalidad. Es evidente la trascendencia que tiene la teoría y el concepto mismo para los partidarios de la personalidad de la administración pública, así como para la responsabilidad civil o patrimonial del Estado⁹.

La falta de conformidad conceptual se manifiesta también cuando se identifica “órgano” con individuo-funcionario –titular, independiente de la persona física que ocupa el cargo– y, a diferencia, en ocasiones aparece como unidad abstracta, reunión de función y titular, aunque con distinto alcance¹⁰.

Para Gordillo, la competencia es el *“conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de “competencia” da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano”*¹¹. Aclara aún más cuando distingue la competencia del ejercicio de la función que la ley atribuye al decir que *“la competencia no designa al conjunto de actividades que pueden imputarse a un órgano estatal, sino sólo el conjunto de actividades que el órgano puede legítimamente realizar”*¹².

En el ordenamiento mexicano, el órgano de un ente, trátase de las personas morales públicas como de las privadas, tiene alcance jurídico en los términos del artículo 27 del Código Civil Federal¹³. Una aproximación a la posición doctrinal que identifica el término órgano con el titular, independiente de la persona física que ocupa el cargo. De este modo los órganos representan a las personas morales por disposición de ley o actas constitutivas o estatutos.

El reconocimiento unitario supone la conjunción de dos elementos que pueden considerarse esenciales, a saber: el presupuesto objetivo, la competencia y el subjetivo, el titular, individuo, persona física¹⁴. El titular con fundamento en la competencia, gesta y exterioriza la voluntad estatal.

Lo común que se desprende de los distintos conceptos de órgano y sus elementos –y con mayor razón en la concepción unitaria– es que los órganos no son persona, no son sujetos de derecho¹⁵. Contundencia que se atenúa frente a las relaciones “interorgánicas”¹⁶. Se admite entonces, *“la idea de una subjetividad interna, limitada a las vinculaciones que se traban en el seno de una misma persona jurídica”*¹⁷.

Para ello, resulta útil la posición que distinguen “órgano institución”, objeto de derecho y “órgano individuo”, sujetos de derecho, como funcionarios. La explicación debe reconocer en este punto la existencia de vínculos jurídicos entre los órganos de una misma persona pública que no importan otra cosa más la existencia de mandatos legales –elemento objetivo, competencia–, dirigidos a los titulares para su ejecución y cumplimiento –elemento subjetivo–.

En realidad, y de acuerdo con la doctrina que distingue, “órgano-individuo y “órgano-institución”¹⁸, los órganos del Estado no son sujetos de derecho como la contraparte de una relación jurídica con el Estado. Es necesario distinguir entre los sujetos del derecho administrativo: el individuo, titular, funcionario, persona física con deberes y derechos con motivo del cargo, que representa y ejecuta en la medida de sujeción al régimen preestablecido de la organización y funciones del Estado.

Dentro del ordenamiento, con independencia de la denominación que resulte acorde con la forma de gobierno y de estado, son órganos estatales únicamente los llamados poderes del Estado¹⁹.

La estructura interna de cada poder permite otra categoría, los “órganos de órgano”, “sub órganos” toda vez que se reconozca una unidad abstracta de competencia y titular. Tal sería el caso de las dependencias del ejecutivo o unidades con autonomía técnica otorgada en el acto de

creación, ejemplos de los que podemos encontrar en el ámbito del órgano ejecutivo. Igual acontece con el legislativo²⁰ y jurisdiccional.

Los órganos son necesarios, de carácter fundamental, en la existencia material del Estado. No obstante, la realización de determinados fines ha provocado la creación de entes personificados, con diversa naturaleza jurídica, como parte de la estructura estatal y de la administración pública. En estos casos, se juzga que la autonomía resulta favorable a la función pública que se les encarga.

Seguidamente hacemos el reconocimiento de los órganos y sujetos de la estructura del Estado, con el objeto de identificar a los que integran la organización para la función administrativa, categorizando conforme el sustento jurídico en derecho mexicano y la actividad que desempeñan; así mismo, abundaremos en algunos, con el ánimo de ejemplificar, sin que tal mención agote la totalidad de los existentes de acuerdo con el régimen vigente.

1. Función pública esencial. Órgano constitucional: "Órgano — Poder"

Los órganos constitucionales²¹ asumen las funciones clásicas y esenciales del poder público —legislativa, ejecutiva y jurisdiccional—. Se crean por ministerio del constituyente originario²². Por tratarse de un Estado federal, el mismo acto determina también los principios fundamentales que rigen a las partes integrantes de la organización política y política-administrativa como órdenes de gobierno²³. En todos los casos los órganos son constitutivos de la persona pública en que se erige la Federación, igual que para los Estados, Distrito Federal y cada uno de los municipios²⁴.

1. Del orden federal. Las normas fundamentales de integración, funcionamiento y atribuciones relativas a los órganos de la Federación, ocupan, principalmente, el Título Tercero de la Constitución federal²⁵. Este Título representa la parte orgánica, sin importar por ello que en el mismo se agoten las facultades de los poderes. Las demás disposiciones constitucionales, junto a la legislación ordinaria emanada del Congreso de la Unión y tratados celebrados en los términos del 133 constitucional, desarrollan las bases constitucionales y complementan la competencia; regulan el ejercicio de este orden de gobierno.

2. Del local. El artículo 116 se encarga de fijar los órganos esenciales de las entidades federativas, así como las reglas fundamentales de la forma de gobierno. Son los límites inmanentes a la actividad de los constituyentes y legisladores locales, principios que deberán observar al

expedir sus leyes fundamentales y demás del ordenamiento interior²⁶.

3. Del Distrito Federal. De acuerdo con el artículo 122 constitucional, para el gobierno del Distrito Federal, las funciones esenciales están a cargo de tres órganos: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Además de los poderes propios, los poderes federales tienen la competencia explícita que surge a tenor de las disposiciones del apartado A y B de la norma citada. La regulación orgánica como norma local se desarrolla en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que expidió²⁷ el Congreso de la Unión en uso de la facultad prevista en la fracción II, apartado A, del artículo 122.

4. De los municipios, también personas públicas, sujetos del derecho público. El municipio como ámbito de gobierno cuenta con el Ayuntamiento para llevar a cabo la función sustantiva encomendada. El Ayuntamiento es un órgano colegiado integrado por Presidente Municipal, Síndicos y Regidores -artículo 115, fracción II de la Constitución federal-.

2. Tribunales autónomos especializados

1. Tribunales de lo contencioso administrativo. A tenor del artículo 73 XXIX-H son facultades del Congreso de la Unión, expedir leyes que instituyan tales tribunales, "dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones". Entidad y naturaleza jurídica que se actualizan por medio del artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El Tribunal conoce los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos con las precisiones que detalla el artículo 14.

2. Tribunales en materia agraria. Conforme el, artículo 27, fracción XIX, segundo párrafo, constitucional: "...Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la

administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente....." De igual modo que el anterior, a través de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios -artículo 1- se da cumplimiento al mandato constitucional. A tenor de ley son órganos federales, encargados de la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional²⁸.

PERSONA PÚBLICA DE INTERÉS PÚBLICO. EL AMBIENTE EN LAS IDEOLOGÍAS

1. Partido Político

Es el instrumento legal que garantiza el ejercicio de las prerrogativas de carácter político. Para los ciudadanos representa el espacio público de participación donde se gestan y deliberan las ideas político - sociales formadoras del contenido de las políticas y del ordenamiento jurídico.

Los partidos políticos son personas públicas, entidades de interés público conforme el artículo 41, facción I, constitucional, con trascendencia para la integración de los órganos del Estado. La legislación ordinaria establece las normas y requisitos para su registro legal, personalidad e intervención en los procesos electorales nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal. Tienen como fin "*promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas e ideas que postulan. Sólo los ciudadanos²⁹ podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos*". Por su parte el artículo 22, punto 4³⁰, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina la existencia jurídica de las organizaciones que obtengan y conserven su registro como "partido político nacional".

PERSONAS PÚBLICAS DE LA ESTRUCTURA ESTATAL FEDERAL. COMPETENCIA CONCURRENTES EN MATERIA AMBIENTAL

Las primeras "personas públicas" son el propio Estado y las entidades federativas; órdenes de gobierno, federal y local; partes de la estructura política del Estado que ejercen competencia en materia ambiental. Son los sujetos de la organización y de la forma de ser de la asociación política sobre quienes se depositan los deberes públicos.

Para la función pública, junto a los "órganos poder", existen unidades personificadas, creadas por el propio Estado y en relación directa con sus fines. Son personas

públicas, sujetos del derecho público, que se distinguen de las otras –Estado, entidades, distrito federal y municipios– porque no conciernen a existencia material del Estado como organización política.

Considerando únicamente la naturaleza jurídica –organismo descentralizado– suele distinguirse según se instituyan en el ámbito de la administración pública o como descentralización del Estado.

Fernández Ruiz, desarrolla esta clasificación en el estudio que hace sobre los "sujetos de derecho público"³¹. Como segunda categoría de los sujetos, ubica a las "personas jurídicas de derecho público" y dentro de ellas a "los organismos públicos descentralizados". Expresa el autor, "En el ámbito federal mexicano, el orden jurídico contempla dos tipos de organismo público descentralizado: el que sale del centro de la administración pública y el que se descentraliza del Estado, uno y otro son sujetos del derecho administrativo"³².

La anterior sistematización pone atención en el régimen vigente, mismo que deja a los organismos descentralizados en situación distinta respecto de los órganos del Estado; en un caso, vinculados con un poder, y en otro, con total independencia. Por tanto, no es explicación histórica de la formación de los entes. Varios de ellos tienen como antecedente alguna una unidad de la Administración Pública o eran función que se realizaba a través de alguno de los poderes y, en estricto rigor, todos serían descentralización de las funciones que originalmente tenían los poderes o se ejercían de manera centralizada.

1. Tipos de "organismo público descentralizado"

No obstante la anterior clasificación, puntualizando las especificaciones del derecho de la organización del Estado y del correspondiente para la función administrativa, distinguiremos tres modalidades dentro del tipo "organismo descentralizado", todos como "organismos públicos autónomos".

- a. "Organismo constitucional autónomo".
- b. "Organismo descentralizado no sectorizado".
- c. "Organismo descentralizado sectorizado".

Organismo público autónomo — "Organismo constitucional autónomo"

Constituyen descentralización del Estado. Las principales características para constituir una categoría consisten en:

- a. Son parte del Estado, aunque están desvinculados de los poderes estatales³³.

b. Se crean con independencia funcional y orgánica argumentando razones objetivas y subjetivas. Por una parte, la autonomía y la especialización garantizan el mejor desarrollo de la materia. Por otra, las causas de carácter subjetivo, se basan en que tales instancias deben constituir una autoridad independiente e imparcial frente a los poderes internos, estatales y no estatales. En este último caso, no basta que la autonomía sea funcional, presupuestaria o de gestión, se precisa remarcar la inexistencia de vínculos con cualquier orden y naturaleza de poder.

c. Deben su origen a la Constitución. El constituyente permanente los crea con disposición expresa o mandata al legislador ordinario para que los instituya determinando en la norma constitucional los principios para la integración y ámbito competencial. La ley secundaria desarrolla las bases que fija la norma fundamental o los organiza imprimiendo las características constitucionales.

Las características explican por qué tratándose de organismos descentralizados se utiliza la denominación impropia de "órgano constitucional autónomo". No sólo la doctrina³⁴, sino también algunas leyes, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública³⁵. Consideramos que la denominación "órgano" es incompatible con la personalidad que detentan y la competencia material que desarrollan.

Sobre la existencia de estos entes en el ordenamiento mexicano se ha dicho que es indudable la contrariedad con la regulación constitucional de la división tripartita del poder público. No obstante, la existencia constituye una realidad que parece ineludible.

En palabras de Fernández Ruiz *"Hoy por hoy, la separación tripartita de las funciones y de los órganos depositarios del poder público, que tanta aceptación tuviera a nivel planetario durante muchos años, se encuentra en retirada en el derecho constitucional contemporáneo, con la aparición de diversos órganos constitucionales autónomos de nuevo cuño, como los tribunales constitucionales, los órganos de fiscalización superior, y los encargados de la función electoral, entre otros"*³⁶.

Mucho del problema se debe a que la naturaleza jurídica de la descentralización sigue la suerte de las transformaciones que tiene en los últimos tiempos el régimen de las instituciones públicas. Los cambios operados no son en respuesta exclusiva a la antigua demanda sobre el modo de distribución material y territorial del poder, sino que ahora deben procurar también, para ciertas materias,

independencia, especialización y transparencia. La descentralización actualmente renueva posibilidades para atender ciertos ámbitos de las funciones públicas³⁷.

En los distintos derechos nacionales surgen con misiones particulares en materias de orden público, con singularidad sustancial que es utilizada para justificar su existencia.

Organismos públicos autónomos del ordenamiento mexicano

1. Banco de México. Es el banco central del Estado, con autonomía para el ejercicio de sus funciones y respecto de su administración. El objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. A juicio de Fernández Ruiz, en el ordenamiento jurídico mexicano, el "órgano constitucional autónomo" aparece con la "nueva configuración del Banco de México" en reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1993 que, entre otros, adiciona el párrafo sexto del artículo 28³⁸. Para este autor: *"Los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo a la doctrina, vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general, son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder"*³⁹.

2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución federal, los organismos nacionales y estatales que se establezcan para la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. El artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional la define como organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Fernández Ruiz considera que no encuadra en ninguna de las categorías de personas de derecho público en la sistematización que él hace en su estudio. La razón que esgrime es que actualmente este organismo tiene *"una singular naturaleza jurídica"*. Se establece formalmente como *"máxima autoridad en la materia de su competencia"*, no obstante, al tener sus resoluciones carácter de recomendación, no vinculatoria, se pone en entredicho el

carácter de autoridad, que deja a este organismo como instancia de *persuasión*⁴⁰. A pesar de tal cuestionamiento, cabe mencionar que a través de la Dirección General de Planeación y Análisis y como parte de las actividades de investigación aplicada en derechos humanos, se diseñó y construyó un índice estatal de cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (IECDESCA). El "Perfil Estatal Medio Ambiente" se establece con tres variables: "Agua desinfectada"; "Índice de motorización" y "Recolección de residuos sólidos". Información que la autoridad ambiental deberá atender en el supuesto que dispone el artículo 134, fracción XIII, del Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Dicha norma faculta a la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, para *recibir, atender y canalizar las quejas e información en materia de derechos humanos, así como dar seguimiento a las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.*

3. Instituto Federal Electoral. Representa otro organismo con las características de autónomo. En virtud de lo dispuesto por la Constitución federal en el artículo 41, fracción V. "*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores*".

4. Según el artículo 3, fracción VII, constitucional, las "*universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas*⁴¹; *realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta*

*fracción se refiere*⁴². Consecuente con lo anterior, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales excluye de su ámbito de aplicación a las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, mismos que, se regirán por sus leyes específicas.

Organismo constitucional autónomo no formalizado

1. La reforma constitucional a los artículos 26 y 73, fracción XIX-D⁴³, dispuso que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales y de uso obligatorio en los términos de ley para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios. El organismo que se instituye para la coordinación del sistema tendrá autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. La Constitución también establece la estructura interna básica e integración de la Junta de Gobierno como órgano de gobierno⁴⁴, sin determinar el nombre del organismo que se establece a través del Decreto de reforma, pero que debe esperarse que cambie a "Instituto Nacional de Estadística y Geografía". Los Transitorios de este Decreto permiten interpretar que una vez dada la ley del Congreso se formalizará la existencia del organismo constitucional autónomo⁴⁵ al que se transferirán los recursos financieros y materiales del actual Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática⁴⁶.

Organismo público autónomo — "Organismo descentralizado no sectorizado"

A diferencia de los organismos constitucionales autónomos, son descentralizaciones administrativas; quedan en el ámbito de la Administración Pública con la salvedad de no estar sectorizadas:

- a.** En algunos casos la Constitución prevé su existencia, refiriéndose a la especialidad y autonomía para desarrollar la materia, con lo cual quedan en el ámbito de alguno de los poderes. En el caso del ámbito del Poder Ejecutivo no estarán sujetos al control y coordinación administrativa que es lo propio para los organismos descentralizados sectorizados.
- b.** Aunque la Constitución no los anuncia, pueden crearse para mejor proveer sobre la competencia que se tiene.
- c.** Se les imprime autonomía principalmente en razón de la materia (criterio objetivo).
- d.** El acto que las origina regula todos los aspectos sustantivos de su integración y funcionamiento.

e. Pueden crearse más de uno para el mismo objetivo.

f. Estarán en el ámbito de la Administración Pública constituyendo con ello un modo de descentralización administrativa.

Dentro de este rubro están los organismos descentralizados autónomos creados así por ley del Congreso de la Unión ya sea porque la Constitución federal exige que la autoridad encargada tenga autonomía o porque la materia confiada al organismo está vinculada con algún derecho fundamental el cual se tiende a garantizar o se trata de una garantía social.

1. Cuando el propio texto constitucional exige autonomía para la materia, el Legislador interpreta que dará cumplimiento otorgando "autonomía presupuestaria" que junto con la técnica y funcional los excluye del régimen de control y coordinación administrativa —de la tutela del Estado que ejerce por conducto del Ejecutivo sobre los entes de la Administración Pública sectorizados—. De este modo se equiparan y distinguen de los que sólo tienen "autonomía de gestión"⁴⁷, principalmente por la autonomía presupuestaria con fundamento en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

1.1 Es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Organismo que conoce y resuelve el recurso de revisión ante la negativa de acceso a la información pública gubernamental. Las resoluciones que emita serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnar sus resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación. Nace en cumplimiento de una exigencia constitucional para garantizar el derecho a la información pública. Según el artículo 6, 2do párrafo, fracción IV se deberán "*establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos deberán sustanciarse ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión*". La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 11 de junio de 2002 determina que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública "*es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades*" (artículo 33). Tratándose del ambiente y de la administración de los recursos naturales, el organismo representa una instancia para exigir el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley

General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás relativas a los elementos naturales o las actividades con relevancia para el derecho a un ambiente adecuado. Igualmente es una garantía respecto del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN)⁴⁸ a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (artículo 159bis).

2. Existe un grupo de organismos no sectorizados en razón de disposiciones en la legislación de bases de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal⁴⁹. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, deslinda de su ámbito de aplicación a ciertos entes; razón por la cual deberán ser tenidos por organismos públicos autónomos o por descentralizados "no sectorizados", con la trascendencia que esto tiene. No quedan sujetos al régimen de las relaciones del Ejecutivo con las paraestatales que se lleva a cabo a través de la sectorización y globalización. Constituyen una excepción al carácter de "paraestatales" que define el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y, excepción también, a la remisión que hace el artículo 2 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. No son paraestatales a pesar de ser creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o Decreto de Ejecutivo, tener personalidad jurídica y patrimonio, no integran la estructura organizativa de la administración pública ni quedan sometidas a coordinación administrativa, aunque están en el ámbito del Ejecutivo a los fines presupuestales.

2.1 Agencia de Noticias del Estado Mexicano. En virtud de sus objetivos y funciones que desarrolla, queda excluida de la observancia Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, publicada el 2 junio de 2006, define en su artículo 1 la naturaleza jurídica como *"organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, denominado Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica y de gestión, que tiene por objeto coadyuvar al ejercicio del derecho a la información mediante la prestación de servicios profesionales en materia de noticias al Estado mexicano y a cualquier otra persona, entidad u organismo público o privado, nacional o extranjero, con auténtica independencia editorial. La Agencia de Noticias del Estado Mexicano contará con autonomía operativa y de decisión, en los términos de esta Ley y de su Estatuto Orgánico"*. Esta disposición debe relacionarse con el artículo 6 de la Constitución Federal que en su primer párrafo establece *"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o*

administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado"⁵⁰.

2.2 Procuraduría Federal del Consumidor. Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, artículo 20, establece que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en su propia ley, los reglamentos de ésta y su estatuto.

3 En razón del régimen jurídico particular sobre ciertos entes en lo tocante a la integración de sus órganos de gobierno —que cita la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y especifican sus propias leyes de creación— igual que, en otros, por el objeto que desarrollan, constituyen un conjunto diferenciado de organismos descentralizados no sectorizados⁵¹: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere. Se registrarán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Si se trata de entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos (artículo 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

4 Entre los descentralizados, paraestatales no sectorizadas, con fundamento en su propia ley orgánica, se encuentran:

4.1 Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, artículo 2, "*es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad*

jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión". No obstante no estar sectorizado, el artículo 14 establece que deberán contar con un Órgano Interno de Control, cuyo titular será designado por la Secretaría de la Función Pública. Sus miembros desarrollarán sus funciones conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y otros ordenamientos jurídicos aplicables de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Instancia para la representación de los contribuyentes y de investigación de quejas por actos de autoridades fiscales. Sin embargo, igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sus resoluciones son "no vinculatorias" respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades. Las quejas, reclamaciones o sugerencias que los contribuyentes presenten a la Procuraduría, no constituyen recurso administrativo ni medio de defensa alguno, ni la interposición afecta o suspende los plazos, trámites y procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales; son independientes del ejercicio de los medios de defensa que establecen las leyes. Por su parte, las respuestas que emita sobre quejas, reclamaciones y sugerencias no crean ni extinguen derechos ni obligaciones de los contribuyentes, y la formulación de quejas y reclamaciones, igual que las resoluciones y recomendaciones, no constituyen instancia y no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa.

4.2 El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), con fundamento en el artículo 1 de su ley *"es un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa, con sede en la ciudad de México, Distrito Federal"*. No obstante que dicho artículo dice que es un organismo descentralizado del Estado, el objeto principal y las funciones que desarrollan lo ubican dentro de esta categoría. En otras cuestiones relevantes, su director integra, junto a otros titulares de dependencias de la Administración Pública Federal, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEN). Igualmente, de acuerdo a su propia ley orgánica tiene como objeto *"ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país"*.

5. Por su parte, la "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento", publicación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el rubro "organismos descentralizados no sectorizados" aparecen los siguientes⁵².

1. *Comisión Nacional de Vivienda*
2. *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*
3. *Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar*
4. *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*
5. *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*
6. *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*
7. *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*
8. *Instituto Mexicano del Seguro Social*
9. *Instituto Nacional de las Mujeres*
10. *Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*

Organismo público autónomo — "Organismo descentralizado sectorizado"

Son sujetos del derecho público y sujetos de la estructura del Estado en el ámbito de la Administración. Integran — junto a las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos—, el sector descentralizado de la Administración Pública, llamado desde la propia Constitución "paraestatal", caracterizado por la autonomía de gestión, según la Ley Federal de las Entidades Paraestatales⁵³.

Para información de los organismos descentralizados que integran a la Administración Pública Federal mexicana incluimos en el "Anexo 1" la lista, según publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en datos de junio de 2007.

En el caso de las paraestatales, organismos descentralizados, son entes personalizados, constituyen una unidad que sirve al Estado para actuar siempre que se trate de áreas estratégicas o recursos naturales cuya actividad está reservada al Estado, así como en áreas prioritarias donde no hay interés del sector privado, o se trata de un servicio público o social. La exclusividad del Estado los distingue del resto de paraestatales. La personalidad separa a los organismos descentralizados de los fideicomisos públicos. El carácter de persona de derecho público los distingue de las empresas de participación (excepto de las que son sociedad nacional de crédito, en este caso por el objeto).

Sobre las notas principales del régimen jurídico de los organismos descentralizados del sector paraestatal, deben mencionarse dos casos.

El primero con motivo de lo dispuesto en reciente reforma legislativa⁵⁴ respecto de los Centros Públicos de Investigación constituidos en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología.

Según dicho ordenamiento, artículo 47 vigente, *"para efectos de esta Ley serán considerados como centros públicos de investigación las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que de acuerdo con su instrumento de creación tengan como objeto predominante realizar actividades de investigación científica y tecnológica; que efectivamente se dediquen a dichas actividades; que sean reconocidas como tales por resolución conjunta de los titulares del CONACyT y de la dependencia coordinadora de sector al que corresponda el centro público de investigación, con la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectos presupuestales, y que celebren el convenio de administración por resultados que establece el presente Capítulo, para evaluar su desempeño y el impacto de sus acciones. Dicha resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. El CONACyT tomará en cuenta la opinión del Foro Consultivo Científico y Tecnológico"*.

Por el artículo siguiente se hacen precisiones que no crean una situación distinta a la que rige al resto de los organismos descentralizados sectorizados en relación con la autonomía de gestión y presupuestaria, relativa a disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones legales aplicables; a no ser por la intermediación que significa la participación de CONACyT; que será sin perjuicio de las relaciones de coordinación sectorial que a cada Secretaría le corresponda. Lo especial que se agrega en relación con estos organismos lo constituye la situación de CONACyT, especificada a tenor del final del párrafo 1º del artículo 48 que a letra expresa *"...Asimismo, dichos centros regirán sus relaciones con las dependencias de la Administración Pública Federal y con el CONACyT conforme a los convenios de administración por resultados que en los términos de esta ley se celebren. Los organismos creados con el objeto de apoyar o realizar actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, que se hayan constituido a través de convenios o tratados internacionales, cuya sede sea México, se regirán conforme a sus respectivos instrumentos de creación."*

El CONACyT será la entidad autorizada para dictaminar y resolver sobre aspectos científicos y tecnológicos de los convenios de administración por resultados y sobre la periodicidad de la evaluación de los proyectos”.

El segundo caso que merece especial atención es el régimen dispuesto para la Procuraduría Agraria. El artículo 27 constitucional, fracción XIX, funda la existencia de este organismo, sin determinar expresamente alguna forma de autonomía, no obstante, bien podríamos decir que, por el encargo, existen condiciones objetivas⁵⁵, razones indiscutibles⁵⁶ para desvincular este organismo de la Administración Pública Federal.

La ley Federal de las Entidades Paraestatales reconoce esta situación cuando excluye de su ámbito de aplicación a la Procuraduría Agraria junto a otros como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (que ubicamos dentro de los organismos constitucionales autónomos) y de organismos descentralizados no sectorizados, Procuraduría Federal del Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

A pesar de lo anterior, la Ley Agraria, artículo 134, no deja duda sobre la naturaleza jurídica de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

2. La descentralización en la administración del ambiente

Para la función pública relativa con el ambiente, constituyen el sector coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales los siguientes organismos descentralizados:

1. Comisión Nacional Forestal. De acuerdo con el artículo 17 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. La coordinación sectorial corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El organismo constituye una instancia eminentemente de coordinación y promoción, en nuestra opinión, con predominio de objetivos económicos. A tenor de la ley, el objeto consiste en desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de protección, conservación y de restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable y sus instrumentos.

2. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)⁵⁷. El Decreto de octubre de 2001, – más que de reestructuración es de creación– transforma al Instituto en un organismo

descentralizado. La medida pretende dejar a esta institución en mejores condiciones para canalizar eficientemente todos sus esfuerzos y recursos a las tareas que realiza, a efecto de que una vez que se satisfagan los requisitos establecidos en la Ley de Ciencia y Tecnológica, sea reconocido como Centro Público de Investigación. A tenor de los 'considerandos' del Decreto de 2001, se opta por la descentralización como una medida acorde con los objetivos de la política tecnológica y destinada al fortalecimiento de las instituciones de investigación con vocación tecnológica, con el propósito de lograr una mayor articulación de sus actividades con las necesidades nacionales. De acuerdo con el artículo 1 del Decreto de octubre de 2001, se descentraliza el denominado Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrando el sector coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Tiene por objeto realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua, a fin de contribuir al desarrollo sustentable del país.

BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRA GIGENA, Julio Isidro, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Córdoba: Advocatus, 2005.

BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 6ª edición, México, D. F.: Editorial Porrúa, 1985.

CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, 7ª edición (reimpresión), Buenos Aires: LexisNexis, 2002.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, D. F.: Editorial Porrúa, 2000.

DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 10ª edición actualizada, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, D. F.: Editorial Porrúa, 2006.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 27ª. Ed., México, D. F.: Editorial Porrúa, 1988.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, México, D. F.: Editorial Porrúa, 1972.

GORDILLO, Agustín *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1, *Parte General*, 8ª edición, Buenos Aires: F. D. A, 2003.

GUERREO OROZCO, Omar, Privatización de la Administración Pública en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid, volumen 57, núm. 1, 1990, pp. 221-241. Consulta en <http://omarguerrero.org/articulos/APprivatizac.pdf>

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 3ª reimpresión, México, D. F. : UNAM, 1983.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, *Teoría general*, 3ª edición, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982.

MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, D. F.: Editora Nacional, 1980.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 22ª edición, México, D. F.: Editorial Porrúa, 1987.

ANEXO 1

Relación de organismos descentralizados sectorizado *

SECRETARIA DE GOBERNACION **

1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
2. Talleres Gráficos de México

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL**

3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

4. Casa de Moneda de México
5. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
6. Financiera Rural
7. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
8. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
9. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
10. Pronósticos para la Asistencia Pública
11. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL**

12. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
13. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
14. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

* Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, *RELACION de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento*. Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2007.

** Coordinadoras de Sector: Dependencias de la Administración Pública Federal mexicana.

15. Comisión Nacional Forestal
16. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
17. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE ENERGIA**

18. Comisión Federal de Electricidad
19. Instituto de Investigaciones Eléctricas
20. Instituto Mexicano del Petróleo
21. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
22. Luz y Fuerza del Centro
23. Pemex-Exploración y Producción
24. Pemex-Gas y Petroquímica Básica
25. Pemex-Petroquímica
26. Pemex-Refinación
27. Petróleos Mexicanos

SECRETARIA DE ECONOMIA**

28. Centro Nacional de Metrología
29. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
30. Servicio Geológico Mexicano

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION**

31. Colegio de Postgraduados
32. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
33. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
34. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
35. Productora Nacional de Semillas

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

36. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
37. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
38. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)
39. Servicio Postal Mexicano
40. Telecomunicaciones de México

SECRETARIA DE EDUCACION PÚBLICA**

41. Centro de Enseñanza Técnica Industrial
42. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
43. Colegio de Bachilleres
44. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
45. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
46. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
47. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
48. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
49. Consejo Nacional de Fomento Educativo
50. FIC
51. Fondo de Cultura Económica
52. Instituto Mexicano de Cinematografía
53. Instituto Mexicano de la Juventud
54. Instituto Mexicano de la Radio
55. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
56. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
57. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
58. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

SECRETARIA DE SALUD**

59. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
60. Hospital General de México
61. Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
62. Hospital Infantil de México Federico Gómez
63. Hospital Juárez de México
64. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
65. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
66. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
67. Instituto Nacional de Cancerología
68. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez

- 69. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán
- 70. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas
- 71. Instituto Nacional de Medicina Genómica
- 72. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
- 73. Instituto Nacional de Pediatría
- 74. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
- 75. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
- 76. Instituto Nacional de Rehabilitación
- 77. Instituto Nacional de Salud Pública
- 78. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL**

- 79. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- 80. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

- 81. Instituto Nacional de Ciencias Penales

En la relación que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la lista continúa con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como si fuera una Secretaría, encabezando un sector. Inmediatamente se mencionan los centros de investigación que coordina, pero que en absoluto corresponde en virtud de la legislación que rige a este organismo, entre ellas, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Según el artículo 1 es un organismo descentralizado no sectorizado y por lo tanto a nuestro juicio no corresponde incluirlo en la presente.

NOTAS

¹ Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² En el sentido de "privatización" y sus "categorías conexas" y "procesos" que queda después de la exposición de Omar Guerrero. Op. cit. pp. 5 a 13. *La privatización reduce la acción del gobierno, "es un proceso en el cual la realización de las actividades se retira de manos del gobierno". Una noción tan sencilla, prefijada de tal forma, obedece a la idea de su progenitor de desechar cualidades tales como el cambio de tareas, otorgamiento de independencia, financiamiento, mecanismo de mercado y sector privado, que a menudo se atribuyen como inherentes a la privatización.* (Nota del autor citando a Walravens, A. "La Privatización: Formas y Alternativas"). *.Es sorprendente que la decisión de privatizar obedezca, con frecuencia, a ciertos gobiernos que toman la decisión de regir menos y hacer copartícipes de sus responsabilidades a los particulares.* (Texto de p. 11).

³ En el marco de la Ley para la Reforma del Estado cuya vigencia expira el 4 de abril de 2008.

⁴ Se trata de un problema de imputación, a través del cual, resuelve cómo "atribuir al Estado una acción humana"; o cómo "distinguir las acciones humanas que son actos del Estado, de aquellas otras que no lo son", interrogantes del autor cuando trata "el problema del Estado como problema de imputación", planteo consubstancial a la teoría normativa. La imputación es posible si la acción humana se halla determinada por un orden jurídico. "Los individuos cuyas acciones se atribuyen o imputan al Estado, son los llamados "órganos" del mismo" (ver Kelsen op. cit. p. 227 a 228).

⁵ Muchas veces insuperables, en opinión de Ignacio Burgoa (op. cit. p. 261).

⁶ Entidad con personalidad según el artículo 25, fracción I del Código Civil Federal, junto a la de los Estados, Municipios.

⁷ Altamira Gigena expresa, "El Estado quiere y obra por sus órganos; cuando éstos quieren y obran es el Estado quien quiere y obra. Cuando ellos comenten una falta, es el Estado quien la comete; le es imputable y él es directamente responsable". Op. cit. p. 123.

⁸ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit. p. 233

⁹ En México, Castro Estrada se muestra partidario de la personalidad de la administración pública, en oposición a la mayoría de la doctrina y de la falta de fundamento jurídico -artículo 25 del Código Civil Federal-. La defensa de la teoría la hace precisamente al inicio de su tesis sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad; tesis que concluye con propuesta de iniciativa de reforma al 113 constitucional y un proyecto de ley reglamentaria, precisando aquí, la responsabilidad por la "actividad administrativa regular o irregular del Estado". (Tesis que es anterior a la reforma a dicho artículo constitucional y sanción de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado). Distinta es la postura de un sector importante de la doctrina administrativista sobre la personalidad de la administración pública, entre ellos, efectivamente, los citados por

el autor como Gabino Fraga, p 119. Ver Castro Estrada, o. cit. p 4-5 y 493-505.

¹⁰ Para Kelsen – primera teoría orgánica estrictamente normativa, según Adolfo Merkl–, en sentido amplio, un órgano "es un individuo que realiza una función específica.... Es órgano porque y en cuanto realiza una función creadora o aplicadora e derecho". El "concepto material" identifica como órgano del Estado únicamente cuando el individuo tiene en lo personal un cargo jurídico específico. Este concepto tiene su contrapartida en otro concepto estricto y material de imputación al Estado y éste, no como orden jurídico total, sino parcial (ver Kelsen op. cit. pp. 229 a 232). Adolfo Merkl, quien declara seguir la doctrina orgánica de Kelsen, expresa, "La administración...: es una actividad de los hombres; los hombres que, en la medida en que son autores o ejecutores del derecho, adquieren el carácter de órganos estatales" (Op. cit. p. 375). Por su parte, Gabino Fraga, sostiene que los órganos "se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte, requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia" (ver Gabino Fraga, op. cit. p. 122 y 123). A juicio de Fernández Ruiz, "el órgano del Estado es un complejo de competencias, atribuciones, facultades, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones, cuyo desempeño, ejercicio o cumplimiento debe realizarse por medio de persona física: el titular, que hoy es una persona física, y mañana puede ser otra distinta, dado el carácter temporal o pasajero de la titularidad, por lo que, el órgano es sustancia: hoy y mañana tiene competencia,que desempeñar, ejercer o cumplir; en tanto que el titular es accidenteLo anterior no predica la inmutabilidad del órgano, habida cuenta la posibilidad permanente de modificar cualquiera de los aspectos de su complejidad" (ver Fernández Ruiz, op. cit. p. 238). Gordillo forma parte de la corriente que distingue "órgano jurídico" (órgano institución) y "órgano físico". Según este autor adopta este concepto porque con él es posible "diferenciar más precisamente los derechos y deberes del ser humano llamado a desempeñarse en la función". ...Seguidamente aclara, "En otras palabras, estamos frente a situaciones que no se confunden; una es la repartición de atribuciones en diferentes unidades, otra es la imputación de una conducta al Estado, una tercera es la situación del funcionario" (ver Gordillo, op. cit. Capítulo XII p. 3).

¹¹ Op. cit. Capítulo XII p. 5

¹² Op. cit. Capítulo XII p. 8.

¹³ "Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos".

¹⁴ González Uribe, Héctor, op. cit. p. 366.

¹⁵ Cassagne afirma "Se ha visto que los órganos no son sujetos de derecho, careciendo, por ende, de personalidad jurídica propia". Op. cit. 253. González Uribe, Héctor manifiesta, "El órgano, como tal, se identifica con el Estado. No tiene, pues, personalidad jurídica alguna frente al Estado ni derechos contra él" (González Uribe, op. cit. p. 369).

¹⁶ Son las relaciones internas, entendiéndose por tal a las que vinculan a dos o más órganos de una misma persona pública, y que origina actos de la administración, de la jerarquía, colaboración, resolución de

conflictos de competencias o dictámenes. Se distingue de la relación "interadministrativa" en que ésta se lleva a cabo entre sujetos personificados (Estado, entidades, municipios, órganos descentralizados con personalidad). Ver Dromi, op. cit. p. 718. La relación iterorgánica como vínculo jurídico debe considerarse desde el punto de vista de los titulares de los órganos intervinientes. En esta perspectiva se traduce en el ejercicio de facultad -expresa o implícita- para emitir o solicitar o requerir algún acto o hecho con motivo de la función pública que desempeña el titular que ejerce, facultad que va dirigida a otro órgano o repercute en otro órgano, obligando el cumplimiento de algún deber jurídico en el ámbito de competencia del requerido. Evidentemente los efectos jurídicos son internos, no obstante, pueden generar consecuencias. En la medida de ser fundamentales en la formación de otro acto, aunque sin efectos directos en los gobernados, repercuten de modo indirecto.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, op. cit. p. 253.

¹⁸ Gordillo, supra nota 9.

¹⁹ En este caso los órganos son esenciales y concurren en la existencia jurídica y formación del Estado.

²⁰ Auditoría Superior de la Federación, llamado en la legislación órgano, es un sub órgano dentro del Poder Legislativo. Unidad técnica de la Cámara de Diputados, tiene a cargo el ejercicio de la función fiscalizadora de carácter externo y posterior. En materia de fiscalización, el artículo 79 constitucional, establece que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley quien tiene a cargo el ejercicio de la función fiscalizadora de carácter externo a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a los estados y municipios, y a los particulares, cuando ejercen recursos federales.

²¹ La denominación "órgano constitucional" emana de las clasificaciones de los órganos estatales debidas Georg Jellinek que expone González Uribe (op. cit. pp. 367 a 369). En el presente queda reservada para los poderes de la Federación y para los poderes correspondientes a los órdenes locales por el origen e inmediatos de la forma política de Estado

²² Existiendo la posibilidad de reestructuración por medio del Constituyente Permanente.

²³ A través de los artículos 39, 40, 41 115, 116 y 122 se define forma de Estado y de gobierno y los principios de organización de los distintos niveles de gobierno. Conforme los textos vigentes se establece: Artículo 39 "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Artículo 40. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Artículo 41. "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en

los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...". Las partes integrantes son los 32 estados y el Distrito Federal de acuerdo con el artículo 43.

²⁴ En el caso del Estado nacional, los Estados miembros y los municipios, la personalidad tiene fundamento en el artículo 25 del Código Civil, y para los municipios, también y en primer orden, en el 115, fracción II constitucional. En el caso del Distrito Federal la personalidad tiene sustento en el artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuando establece que "es entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones".

²⁵ La concentración en el Título Tercero es materialmente de los poderes como órganos. Las atribuciones de cada uno superan este apartado. Tal es el caso por ejemplo de atribuciones para el legislador y del ejecutivo que emanan del Título Primero, Capítulo I, en materia de garantías constitucionales o para la rectoría económica, desarrollo integral, garantías sociales en los artículos 25 a 28 y 123.

²⁶ "Tocante a la parte orgánica, la primera limitación de los Estados al darse sus instituciones consiste en el deber de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases que precisa la Constitución Federal (art. 115)". Tena Ramírez, op. cit. p. 133. Con base en este precepto, actualmente, y por efecto de la reforma constitucional de 1987, el siguiente artículo -116 constitucional- establece los requisitos tendientes a garantizar la forma de gobierno que deberán observarse en la integración y funcionamiento de los poderes locales.

²⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994

²⁸ Artículo 1, "Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional".

²⁹ El término "ciudadano" tiene alcance jurídico preciso en el artículo 34 constitucional, según el cual, son ciudadanos los que tienen la calidad de mexicano -prevista en el artículo 30 por nacimiento o naturalización-, además de los requisitos de edad y modo honesto de vivir. Es preciso tener en cuenta estas disposiciones por cuanto se trata de los derechos subjetivos públicos, de carácter político, como prerrogativas de los ciudadanos. Además, para ciertos cargos, se excluye a ciudadanos naturalizados del acceso a los mismos.

³⁰ Artículo 22: "punto 4. Los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código.....".

³¹ Fernández Ruiz cuando trata de los "sujetos del derecho público" considera cuatro categorías, a saber: "1) Los impersonales, órganos

del Estado, sujetos del derecho administrativo -legislativo, jurisdiccional y ejecutivo-. 2) Los que detentan personalidad, personas jurídicas de derecho público -Estado; entidad federativa; municipio; organismo público descentralizado (de la administración pública y organismo descentralizado del Estado); sociedad nacional de crédito; órgano constitucional autónomo; Comisión Nacional de Derechos Humanos (no comparte la posición de considerar a ésta como órgano constitucional autónomo); y partido político. 3) La persona física. 4) Los fideicomisos públicos. Excepto, las personas físicas todas se refieren a la estructura del Estado y cumplen función pública o están vinculada con los fines del Estado". Op. cit. pp. 240 -263.

³² Op. cit. p. 247.

³³ Según Altamira Gigena, refiriéndose al ordenamiento jurídico argentino, son los "denominados órganos extra poder" como la "Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público". Fueron instituidos con la reforma constitucional de 1994, en lo que hace la Ministerio público, el autor lo juzga como toda una novedad por el arreglo institucional que lo deja como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera. Op. cit. pp. 135 -139.

³⁴ Fernández Ruiz, op. cit. pp. 256 - 258.

³⁵ El uso en la legislación no es uniforme. Conforme la citada ley, artículo 3, fracción IX, debemos tener por "Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ejemplo de "...cualquier otro establecido en la Constitución..." podríamos citar al organismo previsto en el 26, apartado B de la Constitución federal.

Son llamados del mismo modo en la Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 27, "A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...fracción XIV. Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal..".

A diferencia, la Constitución y Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, utilizan la denominación "organismo", por ejemplo, en el artículo 102, apartado B y artículo 2, respectivamente.

En otras legislaciones aparecen con el nombre de "entes autónomos", es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para lo cual en el artículo 2, fracción XV, determina que se deberá entender por tal a "las de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política d los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos".

³⁶ Op. cit. p. 255.

³⁷ Debe recordarse que a pesar del grado de autonomía que se les quiere imprimir, mientras se trate de función pública, cometido estatal, que

importe facultades para dictar normas generales, o ejecución de ley, administrativa o jurisdiccional, no constituyen una estructura paralela a los órganos del Estado ni, mucho menos, supra órganos del Estado. Por lo pronto, el personal adscrito a estos entes —a los fines de responsabilidad jurídica— son servidores públicos en los términos del 108 de la Constitución federal. Sobre el carácter de servidores públicos como personas físicas que desarrollan funciones estatales, en derecho comparado, puede citarse la *Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional*, Ley 25.164. En su artículo 3° con motivo de la regulación de los deberes y derechos del personal que integra el Servicio Civil de la Nación, aclara como tal, el que se encuentra constituido “por las personas que habiendo sido designadas conforme lo previsto en la presente ley, prestan servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive entes jurídicamente descentralizados” (refiriéndose a los de la administración pública).

³⁸ El párrafo citado expresa: “*El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento*”.

³⁹ Op. cit. p. 254 - 255.

⁴⁰ El mismo autor refiere el origen de este organismo. Op. cit. p. 258 - 259. Por su parte, y de acuerdo con lo publicado en la página electrónica de la Comisión, el origen se remonta al “13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado. Surge el llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.

⁴¹ Considerados como “organismos descentralizados del Estado” por Fernández Ruiz. Op. cit. p 558.

⁴² La Exposición de Motivos que acompañó a la reforma constitucional de 1980 por la cual se adiciona la fracción VIII al artículo 3 (actualmente fracción VII, desde la reforma de enero de 1992), expresaba dicha Exposición sobre la autonomía a las universidades “...invocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo...” Muestra de lo expresado son la autonomía reconocida en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México del 6 de enero de 1945 y Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, publicada 17 de diciembre de 1973, a través de su artículo 1 establece, “Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio”.

⁴³ "Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el DOF el 7 de abril de 2006.

⁴⁴ Por cinco miembros, designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

⁴⁵ Conforme los artículos TRANSITORIOS, Segundo, Tercero y Cuarto, del Decreto de reforma, se crea una entidad jurídica distinta a la que tiene el actual órgano competente en la materia y que la ejecución de la nueva disposición constitucional precisa de la expedición de una ley en los términos de la reforma (para lo cual el Congreso tiene 180 días desde la publicación del Decreto, plazo vencido sin que la misma se haya dado). No obstante, mientras no se sancione la citada ley, el actual Instituto seguirá rigiéndose por la Ley de Información Estadística y Geográfica de 1983, y demás disposiciones legales y administrativas aplicables, a las que el Decreto de reforma constitucional deja en vigor expresamente. Se mantienen también los nombramientos, poderes, mandatos, comisiones y, en general, las delegaciones y facultades concedidas a los servidores públicos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. A la entrada en vigor de la ley respectiva se transferirán al nuevo organismo los recursos financieros y materiales. Los trabajadores adscritos al Instituto que pasen conservan su situación laboral, misma que seguirá rigiéndose por el apartado B del Artículo 123 de la Constitución.

⁴⁶ En los términos del artículo 33 de la Ley de Información Estadística y Geográfica (publicada el 30 de diciembre de 1980, reformada en 1983) "el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática es un órgano desconcentrado de la Secretaría (hoy, Secretaría de Hacienda y Crédito Público), por conducto del cual, ésta ejercerá la 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".

⁴⁷ Atributo de todos los entes de la Administración Pública Paraestatal sectorizados, cuya autonomía relativa a los programas financieros es el régimen previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, congruente con el artículo 5, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁴⁸ La Secretaría SNIARN "es un conjunto de bases de datos (estadísticos, cartográficos, gráficos, documentales, etc.), equipos (informáticos y humanos), programas y procedimientos dedicados a recopilar, organizar y difundir la información acerca del ambiente y los recursos naturales del país."

⁴⁹ Decimos que tienen esta naturaleza de "leyes de bases" tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento en virtud del mandato constitucional. El artículo 90 no otorga expresamente este carácter a las leyes citadas, sino que lo interpretamos del alcance jurídico que tiene la dicha norma de la Constitución federal cuando establece que "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". Debe aclararse que la reforma que introduce el texto actual del artículo 90 representa el reconocimiento constitucional de la organización centralizada y descentralizada (paraestatal), modo que consolidó el Estado mexicano en el cumplimiento de la encomienda de principal responsable del desarrollo nacional que le impuso la reforma constitucional de 1917. La primera definición legal de organismos descentralizados y empresas de participación estatal lo constituye la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" publicada el 31 de diciembre de 1947. Anterior también a la reforma constitucional que introduce el texto actual del artículo 90 es la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", publicada el 29 de diciembre de 1976 que con reformas rige actualmente.

⁵⁰ Según el 1er párrafo del artículo 6º, recientemente reformado, *"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, 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".*

⁵¹ Con excepción del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, organismo sectorizado que coordina la Secretaría de la Defensa Nacional, aún la similitud que guarda con demás. Ver "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento", publicada en el Diario Oficial de la Federación 10 de agosto de 2007.

⁵² Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 2007. Al final de la relación se aclara que la misma se elaboró con la documentación disponible al 31 de julio de 2007 y no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni a los referidos en el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

⁵³ Conforme el artículo 11 de dicho ordenamiento *"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".*

⁵⁴ "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 2006.

⁵⁵ Según el artículo 135, este *"organismo tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo*

soliciten, o de oficio en los términos de esta ley". Por su parte el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria encarga a este organismo funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y asesoramiento en la aplicación de la ley (artículo 2). En el cumplimiento de tal cometido ejercerá sus facultades a petición de parte o de oficio (artículo 3).

⁵⁶ De acuerdo con los argumentos a favor de la autonomía constitucional, es decir, cuando requieren imparcialidad e independencia respecto de los órganos del Estado, en especial de la Administración Pública, por los objetivos y la naturaleza de las funciones que desempeñan.

⁵⁷ Tiene como antecedente el órgano desconcentrado -de la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos- creado por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto de 1986.