

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA. ESTRUCTURA ESTATAL
PARA LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y EJECUCIÓN
DEL DERECHO EN MÉXICO**

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

Resumen

El estudio comprende la organización administrativa centralizada. Se exponen las unidades para la función ejecutiva del Estado de acuerdo con el régimen jurídico en México. Comprende la naturaleza jurídica y las normas básicas como razón previa para atribuir al ámbito público y a la responsabilidad de los funcionarios públicos la ejecución de ley relativa a la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento ambiental.

CONTENIDO

Órgano Ejecutivo 3

1. *Dependencia. Unidad del primer nivel en la organización administrativa* 3
Una dependencia para el ambiente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 5
2. *Unidad del "ámbito del Poder Ejecutivo". Procuración de justicia ambiental* 6
3. *Desconcentración. Autonomía técnica en la administración centralizada* 8
Facultad para crear unidades con autonomía técnica 8
Comisión Federal de Telecomunicaciones 9
Comisión Reguladora de Energía 13
4. *La desconcentración en la administración ambiental* 14
Comisión Nacional del Agua 14
Instituto Nacional de Ecología 18
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 18
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 19

Bibliografía 21

Notas 22

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA. ESTRUCTURA ESTATAL
PARA LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES Y EJECUCIÓN
DEL DERECHO EN MÉXICO**

ÓRGANO EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo constituye el órgano ejecutivo de la persona Estado. El *"órgano administrativo, denominado en nuestro país "presidente de los Estado Unidos Mexicanos" es, por antonomasia, el sujeto del derecho administrativo mexicano, toda vez que en su ámbito se aloja la parcela mayor del universo de la administración pública federal, además de ser al que le corresponde, con mayor frecuencia, el ejercicio de función pública administrativa..."*¹.

En materia ambiental, específicamente en lo relativo con recursos naturales, es el órgano del Estado a través del cual se decide sobre el destino de los recursos naturales. Constitucionalmente el Titular de la función ejecutiva está facultado para concesionar el uso o aprovechamiento en los casos permitidos y negar las mismas cuando se den los supuestos que fija la ley correspondiente. También es quien puede emitir la declaratoria en caso de establecer o suprimir reservas nacionales, toda vez que el Gobierno Federal debe asumir tal decisión en los términos de ley y con las previsiones normativas vigentes. Tratándose del agua, y por razones de interés público, es el órgano con atribuciones para reglamentar la extracción y la utilización, así como establecer zonas vedadas. Igualmente, quedan bajo la responsabilidad del Presidente el funcionamiento y operación coordinada respecto de los organismos y empresas que el Estado requiera para el manejo de áreas estratégicas a su cargo, tales como hidrocarburos, minerales radioactivos, generación de energía eléctrica y aprovechamiento de los recursos naturales para la generación, así como de los establecidos para atender áreas prioritarias donde participa el Estado con los sectores social y privado.

1. Dependencia. Unidad del primer nivel en la organización administrativa

El régimen de gobierno, acorde con un sistema presidencial puro, deposita la responsabilidad de la función ejecutiva en un órgano que es unipersonal. No obstante, y sin cambiar ese carácter, para el ejercicio se reconocen unidades auxiliares que, según el artículo 90 de la Constitución federal y la ley orgánica, integran estructuralmente la

Administración Pública centralizada. Son dependencias; primer nivel de la organización jerárquicamente subordinada. Entre el Ejecutivo y estas unidades se materializan todas las facultades y deberes de los funcionarios, propios de una ordenación administrativa y de acuerdo con la distribución legal de la función.

La mayoría de los autores coinciden en el carácter de la relación entre los sujetos de derecho servidores públicos, titular del órgano ejecutivo y los titulares encargados de cada una de las dependencias, igual que en las facultades y deberes con que la misma se actualiza. Se mencionan como poderes de nombramiento y remoción libre, de mando, de control, disciplinario y de resolución de conflictos de competencia.

El régimen de la organización de la Administración Pública en México tiene como norma básica el artículo 90 de la Constitución federal². Toca a la Ley Orgánica de la Administración Pública respecto de la centralización determinar los ramos y asignarlos a cada Dependencia. La competencia que desarrollan significa que el Poder Ejecutivo lleve a cabo la función y el despacho de los negocios del orden administrativo que le son encomendados – artículo 2–. A tal efecto, integran la Administración Pública centralizada las Secretarías de Estado³ y la Consejería Jurídica. Para los mismos fines se auxiliará de las entidades paraestatales: 1) organismos descentralizados; 2) empresas de participación estatal: instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y 3) fideicomisos.

Con fundamento en el artículo 93 constitucional, la doctrina ha estimado que las secretarías tienen carácter "político administrativo". No obstante, consideramos que, al menos en lo que respecta a la ley orgánica, destaca el sentido de unidades de colaboración ejecutiva, auxiliares en la función. Existen disposiciones que así lo demuestran, tanto respecto de los propios de la administración central como de los que pertenecen a la paraestatal. En efecto, la ley orgánica dispone que *"las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conduzcan 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"*. Asimismo, los titulares de las secretarías de estado ejercerán las funciones de su competencia *por acuerdo del Presidente de la República*. Tales disposiciones dejan ver, además de la hegemonía del Presidente, el rol que tienen las dependencias en el

funcionamiento de la Administración Pública en México –las legislaciones estatales contienen disposiciones similares respecto del gobernador y las dependencias y organismos auxiliares como administración local–.

Además de las secretarías y Consejería Jurídica, en el ámbito de la Administración central, el Ejecutivo puede constituir *comisiones intersecretariales* para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de estado. Las entidades paraestatales podrán incorporarse cuando estas unidades atiendan asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

El modo en que está determinada la facultad en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para instituir comisiones intersecretariales, no deja duda de que se trata de una atribución del Poder Ejecutivo. No obstante, ha sucedido que la existencia de las mismas, creadas por Acuerdo presidencial, se actualiza legislativamente con la expedición o reforma de ley en la materia en que se desempeñan. Un ejemplo de esta situación es el caso de la antigua *Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados* creada por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 1999. La sanción posterior de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados⁴, además de elevar a rango legal su establecimiento y regulación de las bases para el funcionamiento, organización e integración, –coincidiendo en lo esencial con el régimen que establecía el Acuerdo–, cambia el nombre de la misma a “Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados”⁵. La sanción de la ley con las modificaciones contenidas respecto de la Comisión, así como lo dispuesto en el artículo Sexto de los Transitorios⁶, aproximan el evento a la creación de un ente más que a una reforma o actualización del régimen existente. En tal caso, ajenos a lo dispuesto por 21 de la ley orgánica, la citada ley resultaría el acto que da origen a esta unidad.

Una dependencia para el ambiente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Desde diciembre de 1994 la función ejecutiva del Estado define un ramo o sector que se relaciona con el mandato constitucional de aprovechamiento en beneficio social de los recursos naturales, cuidando su conservación y preservando el equilibrio ecológico. La distribución competencial del momento y por reformas posteriores dejan fuera del ámbito de la Secretaría de Medio Ambiente y

Recursos Naturales la política y regulación de actividades concerniente a diversos elementos naturales: hidrocarburos, minerales y –en fecha más reciente– recursos pesqueros, conservando la Secretaría su participación en cualquier actividad, pública o privada, por la repercusión ambiental.

Las posibilidades generadas con el establecimiento de una dependencia para la materia ambiental se esfumaron rápidamente conforme se avanzaba en el proceso de reforma del Estado. Las acciones posteriores, principalmente, los cambios legislativos en el periodo 2000 – 20006, tendieron con más intensidad hacia la privatización de la administración pública.

Las reformas legales se hicieron con singular descuido de la regulación de los recursos naturales en la norma primaria, en especial, respecto del rol del Estado en los usos y aprovechamientos que procuraran la conservación de los mismos.

Actualmente se insiste en este rumbo, y como resultado de ello, la función ejecutiva se repliega, cambia el carácter, haciéndose cada vez más una función normativa y de fomento de las actividades de particulares, agudizando la contradicción existente entre precaución, preservación del ambiente, y crecimiento desmedido.

Debe mencionarse que la administración pública ambiental centralizada cuenta también con dos unidades en rango de comisiones intersecretariales: la Comisión Intersecretarial para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad⁷ –CONABIO– y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados⁸ –CIBIOGEM–.

2. Unidad del “ámbito del Poder Ejecutivo”. Procuración de justicia ambiental

En 1994 la Procuraduría General de la República deja de integrar la Administración Pública y con ello desaparece el carácter de dependencia, junto a las que mencionan los artículos 1, párrafo 2º, y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En su lugar se instaló la Consejería Jurídica para el apoyo técnico jurídico en la función administrativa.

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada el 27 de diciembre de 2002, con poca precisión sobre la naturaleza jurídica, establece que la Procuraduría está “ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo”.

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que, el Ejecutivo nombra al titular, Procurador, con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, y

lo remueve libremente -artículo 102, letra A, constitucional-.

Bien podríamos considerar que las reformas no impiden absolutamente el carácter de unidad del órgano Ejecutivo debido a la subordinación que crea en la realidad la facultad de remoción libre que conserva el Presidente de la República. El mismo efecto provoca que el Procurador General, a pesar de la Consejería Jurídica, sea quien interviene como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sean parte o tengan interés jurídico, intervención a solicitud del coordinador del sector correspondiente.

Por último -abona en favor de que las reformas alrededor de esta unidad no desarticulan definitivamente el vínculo de dependencia-, la permanencia de lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución federal y, por tanto, es el Procurador General quien deberá concurrir, junto con los titulares de las secretarías, -y no la Consejería Jurídica-, con motivo del acuerdo previo para que el Ejecutivo haga uso de la facultad respecto a la suspensión de garantías constitucionales en los términos y condiciones que establece el dicho artículo.

El régimen jurídico no denota ninguna forma de autonomía, tampoco presupuestaria, aunque es ejecutor de gasto según determina la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Procurador General de la República encabeza el Ministerio Público de la Federación. Al Ministerio Público le compete la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.

En materia ambiental, debe mencionarse que la atención de manera especializada de los delitos ambientales previstos en el Código Penal fue el motivo del Acuerdo número A/70/98 del 10 de Agosto de 1998⁹, del entonces Procurador General de la República. Mediante este Acuerdo se crearon las *Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Ambientales "A", "B" y "C"* que estarían adscritas a las Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C", respectivamente.

Actualmente existe una Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales adscrita a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales.

De acuerdo al artículo 29, fracción IV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la *"Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el*

Ambiente y previstos en Leyes Especiales, conocerá de los delitos ambientales previstos en el Código Penal Federal¹⁰ y los delitos de otros géneros que se encuentren contenidos en leyes especiales y que no sean de competencia de otra unidad especializada, de conformidad con las disposiciones que al efecto emita el Procurador.

Lo anterior sin perjuicio de que el Procurador emita los criterios mediante los cuales las Delegaciones de la Institución en las entidades federativas queden facultadas para el conocimiento de los ilícitos de esta naturaleza”.

3. Desconcentración. Autonomía técnica en la administración centralizada

La desconcentración es una técnica de organización administrativa que acepta la Ley Orgánica de la Administración Pública. En efecto, a tenor del artículo 17, “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

En virtud de su regulación, el establecimiento de una unidad de este tipo, debe estar motivada en objetivos de mejora en la función en términos de eficacia y eficiencia. Las unidades desconcentradas quedarán jerárquicamente subordinadas a las dependencias y con facultades específicas para resolver técnicamente la materia que le compete.

Por el modo en que se prevé su existencia, en realidad, no implica una función nueva o algún cometido no establecido, sino que consiste en un modo de ejercer la competencia que por ley se detenta. Una vez creadas las unidades desconcentradas operarán sobre la materia constitutiva del ramo y con el objeto de un mejor desempeño, especializado técnicamente.

Facultad para crear unidades con autonomía técnica

No obstante la posibilidad jurídica de este recurso de organización, el texto no determinada expresamente si el acto de creación es función ejecutiva o si la fundación deba ser a través de ley¹¹. El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración —ni ninguna otra norma¹²— deposita expresamente la facultad de creación en el Ejecutivo; refiere solamente que las dependencias podrán contar con tales unidades y que *les estarán jerárquicamente vinculados*.

Por comparación, aunque se trata de situaciones distintas¹³, no sucede lo mismo en el caso de "comisiones intersecretariales" donde el tenor de la norma es indiscutible y la creación de las mismas representa en algunos casos distribución de facultades, cuestión reservada al Legislativo.

Sobre el tema comentaremos tres casos – en materia de telecomunicaciones, energía y agua, este último lo tratamos en el título siguiente, como sector 'medio ambiente'– donde la legislación de los últimos tiempos desconoce a la desconcentración como técnica organizativa de la administración pública y como atribución del Poder Ejecutivo derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Comisión Federal de Telecomunicaciones

En torno a la Comisión Federal de Telecomunicaciones¹⁴ el debate tuvo lugar con motivo de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida para solicitar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión¹⁵.

Respecto del tema, la parte actora ataca el primer párrafo del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al prever dicho precepto, en sus términos, la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Funda sus pretensiones en que es violatorio de los artículos 16, 49 y 89 de la Constitución federal porque las facultades del Congreso de la Unión para organizar a la Administración Pública Federal, en términos del artículo 90 de la Constitución, se agotan con la emisión de la ley orgánica respectiva, o sea, con la sanción de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley que también, a su juicio, autoriza al Ejecutivo para que, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 89 constitucional, delegue internamente algunas de sus funciones. Por ello deduce que *"la decisión de crear los órganos desconcentrados, debe entenderse conferida en exclusiva al Poder Ejecutivo, en tanto es éste el que tiene los elementos necesarios para determinar la necesidad u oportunidad de su existencia"*¹⁶.

La Suprema Corte de Justicia resuelve el punto sustentando la constitucionalidad del citado párrafo del artículo 9-A, en lo dispuesto respecto a la Comisión Federal de Telecomunicaciones. De acuerdo con ello el Congreso de la Unión tiene facultades para crear *órganos desconcentrados*

del Poder Ejecutivo Federal¹⁷. Con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales sobre el funcionamiento de la Administración Pública, principalmente constitucionales, artículo 90 y la interpretación relacionada de dicho precepto con el 73, fracción XXX, la ponencia razonaba¹⁸ que *"el Congreso de la Unión sí tiene facultades para crear órganos como la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en la medida en que está autorizado para realizar la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, lo que podrá realizar mediante la creación de los órganos a los cuales se atribuya el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, a su vez, la Administración Pública"*¹⁹.

Una de los puntos pendientes que deja el caso en Telecomunicaciones es aclarar si las unidades desconcentradas forman parte de la estructura interna de las Dependencias en razón de que la disposición legal determina que *"les estarán jerárquicamente subordinados"* – se entiende que es a las secretarías–. De ser así, la facultad debe ser tenida únicamente como del Ejecutivo en virtud de los artículos 14, 15, 16 y 18 del citado ordenamiento; constituiría una atribución de naturaleza administrativa y, por ello, exclusivamente del Ejecutivo con fundamento en los artículos constitucionales que preservan la división de poderes. Puede decirse que esta interpretación ha servido cuando en la práctica se formaliza la existencia de uno o más entes desconcentrados con la sanción del reglamento interior de una secretaría²⁰. Como ejemplo, podemos citar el publicado el 4 de julio de 1992, correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Social. El Ejecutivo en ejercicio de facultad, expide el mencionado ordenamiento, mediante el cual establece el orden interno de la Secretaría y, en el mismo acto, dos unidades desconcentradas: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente²¹.

La práctica desde la sanción de dicha ley no ha sido precisa; el resultado es que la Comisión en cuestión y la mayoría de unidades desconcentradas existentes en la estructura administrativa, deben su creación, como se ejemplificó en el procedimiento para resolución del caso que comentamos, a actos jurídicos diversos del Poder Ejecutivo –Decretos, Acuerdos y Reglamento Interior de las Secretarías– o que existen por ministerio de ley.

La disparidad en la forma de creación de los órganos desconcentrados hace necesario reformar la propia Ley Orgánica de la Administración Pública y aquéllas que regulan a la mayoría de las unidades desconcentradas existentes; esto con el objeto, además de precisar respecto

de las facultades del Presidente en materia de organización administrativa, también con el objeto de normalizar el régimen jurídico y dar congruencia legal²².

No obstante, de acuerdo con la legislación aplicable a la Administración Pública Federal opinamos que, a pesar de la tesis jurisprudencial, la creación de órganos desconcentrados es ejecución de ley ordinaria y, por tanto, función administrativa, facultad exclusiva del Presidente, a tenor de los siguiente.

1. El primer párrafo del artículo 90 constitucional, faculta al Congreso para expedir la correspondiente ley orgánica bajo el principio de administración centralizada y paraestatal²³. En tal ejercicio, relativo al ámbito centralizado, la ley que se expida tiene que distribuir los negocios de la Federación entre Secretarías de Estado – comprende implícitamente la creación de las mismas– de cuyos titulares también se ocupa la Constitución en los siguientes artículos. Además esa ley debe definir *las bases generales de creación de paraestatales*. Estas disposiciones son las reglas insalvables en materia de organización de la administración pública que deberá observar la función legislativa ordinaria y la administrativa a cargo del Presidente, misma que ejercerá por sí o por conducto de las secretarías y demás dependencias²⁴.

2. La existencia de determinadas secretarías y de los niveles o tipo de unidades internas²⁵ con las que contarán cada una son determinaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; del mismo modo que la posibilidad de *delegación y desconcentración*, pero no el caso concreto de ambas. Éste queda condicionado a que se den los supuestos legales, es decir, siempre y cuando con ello se mejore la organización del trabajo (artículo 16) o se logre mayor eficacia y eficiencia (artículo 17).

3. De lo anterior se entiende que, el número de unidades en cada nivel, por ejemplo subsecretarías o direcciones, así como la delegación y desconcentración, y también la existencia de comisiones intersecretariales, en los términos y con los requisitos fijados, constituye ejecución de ley. La implementación responde a circunstancias concretas a determinar en el ejercicio de la función, aplicación conveniente y apropiada de los instrumentos previstos en la ley y, por ende, es función administrativa. Tratándose de la estructura interna de las secretarías, el Ejecutivo debe expedir el reglamento interior de cada una, mediante el cual, determinará las atribuciones de las unidades correspondientes (artículo 18²⁶).

4. El régimen establece la existencia de subsecretarías como nivel inmediato al titular secretario, y esto no puede desconocerse, pero conforme la envergadura de la materia se deja que sea el Ejecutivo quien determine si una o más subsecretarías, igual que, si se dan las condiciones legales, o sea la conveniencia de autonomía técnica en el despacho, se ejerzan de este modo ciertos aspectos relativos a una competencia asignada. La creación de unidades desconcentradas resulta un proceso propio de un aspecto parte de una materia y es una decisión inherente a la función administrativa.

5. De tal suerte, no existe duda alguna de que por ley debe establecerse la distribución y asignación de la competencia, y que el ejercicio implica crear o suprimir secretarías. Igualmente, resulta incuestionable que en el régimen vigente, la atribución interna en la administración, está confiada a una norma reglamentaria.

6. En estricto rigor el sentido del artículo 90 constitucional tampoco constituiría el fundamento inmediato para crear organismos descentralizados o para sostener que los mismos deban ser creados únicamente por ley²⁷, puesto que es un mandato al Congreso quien tiene que *definir las bases generales de creación*, o sea fijar los requisitos de creación. En este caso es también la Ley Orgánica de la Administración Pública a través de la cual se delimitan esos requisitos y se exige, entre otros, ley o decreto del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo –artículo 45-. Entendiéndose con ello que tanto el Congreso como el Ejecutivo no tienen facultades amplias en el sentido de ilimitadas, el ejercicio por parte de uno u otro –Congreso o Ejecutivo– debe estar motivado en la competencia que importa la función encomendada a cada órgano.

En virtud del artículo 73, fracción XVII y XXX –dispositivo que también se comenta en la resolución– el Congreso legisla en la materia telecomunicaciones en lo que es exclusivo de una ley. Le corresponde la determinación del *qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta* y puede crear organismos descentralizados con fundamento en el 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, en el estado actual de la legislación, entendemos que se hace necesario precisar con mayor rigor las facultades del Presidente respecto de la Administración Pública, esto, en atención a que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue expedida en tiempos de predominio de la figura presidencial, cuando difícilmente se hubiera puesto a debate si se trataba o no

de una facultad exclusiva del Ejecutivo lo dispuesto por el artículo 17 de la misma.

Comisión Reguladora de Energía

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía; nace por Decreto presidencial del 4 de octubre de 1993. Este caso resulta de interés también por las particularidades de su creación.

La primera razón de derecho que esgrime el Presidente para sustentar el acto que emite con tal objeto es el mandato contenido en el artículo Transitorio Tercero del Decreto de reforma de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica del 23 de diciembre de 1992. Esta norma dispone que, *"para una mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría competente en materia de regulación de energía, el Ejecutivo Federal dispondrá la constitución de una Comisión Reguladora, como órgano desconcentrado de la citada dependencia, con facultades específicas para resolver las distintas cuestiones que origine la aplicación de la citada Ley"*.

De lo anterior se desprende que la Comisión Reguladora de Energía nace por Decreto presidencial expedido con fundamento en la habilitación que hizo el Legislativo a través de un artículo transitorio de un Decreto de Reforma y que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados.

Lo expuesto en el Decreto por el cual se crea la Comisión, induce a pensar que el Legislativo tiene²⁸ una facultad que no ejerce, pero que, además, puede delegar en el Ejecutivo.

Otra posibilidad puede concluir que, no hay tal delegación, sino que, tratándose de una facultad del Ejecutivo, a través de ley es posible solicitar a este funcionario a que, en uso de sus atribuciones, en el caso concreto, ejerza las mismas. Como dice el citado Transitorio Tercero *disponga*²⁹ la constitución de tal; exhortar en el marco de las atribuciones que el Poder Ejecutivo detenta.

Por último, podría pensarse que el Congreso mediante un artículo transitorio de una ley puede crear a favor del Ejecutivo una facultad en casos concretos.

Considerando la tesis jurisprudencial 48/2007, posterior a este Decreto, la pregunta es por qué el Congreso no creo esta Comisión. Si de la interpretación relacionada de los artículos constitucionales 90 con el diverso artículo 73, fracción XXX, *se concluye que en el ejercicio de esas facultades, conferidas de manera amplia al Congreso de la Unión, éste puede crear aquellas dependencias u órganos de*

la Administración Pública Federal que estime necesarios, pues su facultad no se agota o limita a la expedición de la Ley Orgánica relativa.

Consideramos que la cuestión de si el Ejecutivo tiene en exclusiva la facultad para desconcentrar quedó resuelta con dicha tesis, no obstante, abre otra cuestión para este caso, la del fundamento expreso para renunciar a su ejercicio a favor del Ejecutivo, difícil de explicar si se tiene en cuenta que la competencia es irrenunciable e improrrogable, salvo disposición expresa.

4. La desconcentración en la administración ambiental

De acuerdo con las normas básicas de organización administrativa, la función pública concentrada en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales podrá contar con unidades con autonomía técnica siempre y cuando se requiera para la atención eficaz y eficiente despacho de los asuntos.

De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, fracción XXXI, son unidades desconcentrados de dicha Secretaría: la Comisión Nacional del Agua; el Instituto Nacional de Ecología; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Comisión Nacional del Agua

La Comisión nace por Decreto publicado el 16 enero 1989³⁰. Con la reforma de 2004 a la Ley de Aguas Nacionales, la citada Comisión, se ha convertido en un caso especial, distinto de "órgano administrativo desconcentrado" y por ende con autonomía técnica.

En efecto, a partir de la reforma, según el artículo 3, fracción XII, es 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".

La citada norma contiene una definición que excede la naturaleza de la desconcentración administrativa acorde con las normas sobre organización administrativa fijadas en el artículo 90 constitucional y en la Ley Orgánica de la

Administración Pública, además de entrar en conflicto con los preceptos constitucionales y legales como régimen de fondo sobre los bienes del dominio público.

Ley Nacional del Agua reconoce en el artículo 4 que la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, sin embargo, determina que ejercerá las atribuciones respectivas, directamente o, en su caso, a través de la Comisión.

Debe decirse que en tal disposición, la Comisión queda funcionalmente como si fuese una Secretaría de Estado, a pesar de lo dicho en el artículo 3, fracción XII y que el artículo 9 reitera, que es un *órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría*, que se regula conforme a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al recurso y organización administrativa, y no menciona por cierto a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El mismo artículo 9 continúa con preceptos que no concuerdan con la desconcentración cuando establece que la Comisión tiene por *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*. Un concepto que aproxima a la Comisión a los "organismos constitucionales autónomos" y, por ende, un régimen de la desconcentración desconocido y sin apoyo en la legislación vigente para la independencia de gestión -o funcional- que proclama.

No existe fundamento legal ni teórico para sostener un "Órgano Superior" de la Federación que no sean los Poderes del Estado. Tal atributo implica que la Comisión no integra la organización administrativa. En virtud del artículo 27 constitucional y de la Ley General de Bienes Nacionales tampoco puede sostenerse que como desconcentración tiene autonomía ejecutiva y administrativa relativa al agua y a los bienes públicos inherentes.

El origen constitucional de las facultades de cada Poder de la Federación significa que las funciones del Estado se cumplen a través de los órganos del Estado. En materia de agua, y tratándose de la función ejecutiva, las facultades están encargadas directamente al Ejecutivo, inclusive respecto a normas reglamentarias, y las legislativas al Congreso de la Unión. Sobra decir que tales facultades son

indelegables, de igual modo que lo derivado de preceptos constitucionales aplicables a los integrantes de la Administración Pública Federal; no es excepción el agua mientras constituya un bien de dominio público ni aún siendo del dominio privado cuando existan razones de interés público en los términos del 27 constitucional, Ley General de Bienes Nacionales y Ley de Expropiación.

La interpretación de los artículos 2, 17, 26 y 32bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública, acorde con normas de la Carta Magna, permiten afirmar que en esta materia –agua y bienes inherentes–, como en otras que conforman la función administrativa y que están reguladas de manera similar, el órgano Ejecutivo debe ejercer directamente. Para ello se apoya en las atribuciones conferidas a los titulares de las secretarías correspondientes, según la distribución que hace la citada ley orgánica. En el caso de narras, es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales quien respalda junto con los demás integrantes de su estructura. Con tal razón, todas las secretarías, forman parte de la Administración Pública y cuentan con unidades internas, entre las cuales están las instancias técnicamente autónomas, desconcentradas, que no pueden nunca constituirse en “autoridad” con consecuencias jurídicas. El alcance jurídico que tiene el carácter de autoridad no es más que para la validez y responsabilidad de las decisiones técnicas, que sirven de fundamento y motivo de las decisiones que tome el Ejecutivo. Por tal razón, estarán *jerárquicamente subordinadas*, y no al Ejecutivo, sino por disposición legal a la secretaría de donde se desconcentran. Del mismo modo, operan las entidades descentralizadas, sólo que con autonomía de gestión. El órgano Ejecutivo se auxilia de las paraestatales, coordinadas, a través de las Secretarías –sectorización y globalización–.

La Ley de Aguas Nacionales reconoce la titularidad de las atribuciones sobre el recurso y los bienes nacionales relacionados, sólo que mandata el ejercicio directamente de lo indelegable por el órgano Ejecutivo, y a través de la Comisión, lo delegable –artículos 4 y 6–. En este caso deberemos entender que la función principal de la Comisión consiste exclusivamente en ser el soporte técnico de los actos del Presidente.

Las inconsistencias que impone la reforma de 2004 en la Ley de Aguas Nacionales no terminan aquí.

Con base en la organización, nivel nacional y regional, de la propia Comisión para el ejercicio de las atribuciones, en el orden nacional, de acuerdo con el artículo 9,

fracción I, le corresponde *"Fungir como la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la presente Ley -Ley de Aguas Nacionales- corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o "la Secretaría" y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios.*

Entre otras observaciones al citado precepto, consideramos que la correcta interpretación sobre el alcance del carácter de autoridad en materia de calidad y cantidad³¹, debe estar comprendido a los aspectos técnico - científicos para la administración, dado que no se ha reformado la Constitución federal para que otra autoridad distinta a los Órganos del Estado sea el conducto a través del cual se ejerzan las funciones del Estado relativas a los bienes del dominio público nacional o que se pueda descentralizar sin cambiar los fundamentos de tal régimen. Lo mismo puede decirse respecto de las disposiciones que estructuran y facultan a los organismos de cuenca y las demás instancias para la intervención de los particulares.

En nuestra opinión el régimen establecido tiende a consolidar una estructura intermedia, previa, a la privatización de la administración de las aguas nacionales, parte de lo que se ha dado en llamar *"privatización silenciosa"*, en este caso, respecto de un recurso natural y los bienes públicos vinculados.

El carácter de autoridad de la Comisión que sostiene la citada ley se refuerza en la fracción II del mismo artículo, cuando establece que le compete *"Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de "la Secretaría", así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política"*. No se entiende que siendo autoridad deba proponer al Ejecutivo y que lo tenga que hacer por conducto de la Secretaría, si por lo que antes se estable -en el artículo 4- no hay autoridad intermedia³² entre la Comisión y el Ejecutivo.

Por otra parte, es necesario recordar que tampoco se ha reformado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -artículo 32bis, fracción II-, según la cual, el titular de la Secretaría del ramo está facultado para *"Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de*

*ecología, saneamiento ambiental, **agua**, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades”.*

Instituto Nacional de Ecología

Nace formalmente como unidad desconcentrada de la Secretaría de Desarrollo Social el 4 de junio de 1992³³. Actualmente, con la misma naturaleza, está vinculado a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De acuerdo al régimen vigente –Reglamento Interior de esta Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales– es quien brinda apoyo técnico para formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente. También le compete emitir opinión técnica vinculante previa a la expedición o suspensión de permisos para la realización de actividades de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados –artículo 27, fracción XIV–.

En caso de liberación de organismos genéticamente modificados para biorremediación, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría resolverá sobre la expedición, suspensión o negativa, total o parcial, previa la opinión vinculante, análisis y evaluación de riesgo que emita el Instituto –artículo 27, fracción XIX–.

Igual participación tendrá, cuando la citada Dirección deba emitir dictamen de bioseguridad respecto de permisos de liberación experimental, de liberación en programa piloto y de liberación comercial de organismos genéticamente modificados –artículo 27, fracción XX–.

Además de lo anterior, congruente con la función encomendada, queda a cargo del Instituto la coordinación, promoción y desarrollo de la investigación científica para formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría y con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Del mismo modo que el Instituto Nacional de Ecología, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas es una unidad que brinda apoyo técnico a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Emite opinión vinculante previa a la expedición o suspensión de permisos para la realización de actividades de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados que correspondan conforme a la Ley de

Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados – artículo 27, fracción XIV–.

En caso de liberación de organismos genéticamente modificados para biorremediación, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría resolverá sobre la expedición, suspensión o negativa, total o parcial, previa la opinión vinculante, análisis y evaluación de riesgo que emita la Comisión –artículo 27, fracción XIX–.

Igual participación tendrá este órgano, cuando la citada Dirección deba emitir dictamen de bioseguridad respecto de permisos de liberación experimental, de liberación en programa piloto y de liberación comercial de organismos genéticamente modificados –artículo 27, fracción XX–.

La competencia en materia de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad se despliega considerando la jurisdicción federal en: áreas naturales protegidas; zonas de influencia; áreas de refugio para proteger especies acuáticas y otras especies que por sus características la misma Comisión determine como prioritarias para la conservación. Las acciones a cargo consisten en fomento y desarrollo de las actividades tendientes conservación; formulación, promoción, ejecución y evaluación de proyectos para la conservación; ejecución y promoción en las áreas naturales protegidas los programas especiales, productivos o de cualquier otra naturaleza, entre otras.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Esta unidad comparte el origen con el Instituto Nacional de Ecología –junio de 1992– y continúa en la fecha como desconcentración, con autonomía técnica y operativa, vinculado a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De acuerdo al Reglamento Interior de esta Dependencia, artículos 118 y 119, la función se deposita en un Procurador y en los titulares de los siguientes niveles internos:

Cuatro Subprocuradurías –de Auditoría Ambiental; de Inspección Industrial; de Recursos Naturales, y Jurídica–.

Catorce Direcciones Generales –de Planeación y Concertación de Auditorías; de Operación y Control de Auditorías; Técnica en Auditorías; de Asistencia Técnica Industrial; de Inspección de Fuentes de Contaminación; de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; de Inspección y Vigilancia Forestal; de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros; de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio; de Control

de Procedimientos Administrativos y Consulta; de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social; de Administración; de Coordinación de Delegaciones-.

Delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas y Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México, que tendrá competencia en el Distrito Federal y los municipios conurbados.

Además de las unidades mencionadas, la Procuraduría contará con inspectores federales, quienes tendrán las facultades para actuar en los asuntos que les ordenen y comisionen, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, el Procurador, Subprocuradores, Delegados de la Procuraduría y Directores Generales, estos últimos, con atribuciones de inspección y vigilancia. Asimismo, dichos inspectores federales tendrán facultades para determinar e imponer las medidas de seguridad previstas en las disposiciones legales aplicables cuya vigilancia y aplicación compete a la Procuraduría -artículo 119 penúltimo párrafo del citado Reglamento-.

De acuerdo con las facultades que el artículo 118 establece, el Procurador tiene a cargo, entre otros, la vigilancia y evaluación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables de competencia del sector ambiental.

Además de lo anterior, es el autorizado para recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por incumplimiento de las disposiciones.

En materia de prevención y protección ambiental es autoridad clave debido a la facultad para emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia y, en su caso, solicitar a las autoridades correspondientes la revocación, modificación, suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos, licencias, concesiones, cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico o perturben significativamente el proceso ecológico o por violaciones a la normatividad ambiental, así como también, en la misma hipótesis, solicitar la cancelación de la inscripción en los registros de la Secretaría.

Para los mismos fines es importante mencionar también que cuenta con atribuciones para determinar e imponer las medidas técnicas correctivas y de seguridad, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

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.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y **LUCERO ESPINOZA**, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer Curso, México: Editorial Porrúa, 1994.

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 edición, México, D. F.: Editorial Porrúa, 1988.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *Votos que formula el Señor Ministro Genaro Góngora Pimentel, en relación con la sentencia del Tribunal Pleno de siete de junio de dos mil siete, que resolvió la acción de inconstitucionalidad, 26/2006, promovida por los Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión*. Consulta:

http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/ministroGongoraPimentel/portal_mgdgp.htm

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

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 2ª edición, México, D. F.: Editorial Porrúa, 2003.

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

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, 3ª edición, México: Harla, 1990.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, Ejecutoria. Registro N° 20382. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVI, Septiembre de 2007. Página: 1623. Consulta:

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaEj.asp?nEjecutoria=20382&Tpo=2>

NOTAS

¹ Fernández Ruiz, op. cit. p. 242.

² Aunque en opinión de González y Gutiérrez, la Ley Orgánica de la Administración Pública, *"no existe jurídicamente ni es reglamentaria del artículo 90 constitucional"*, esto debido a que se expide con anterioridad -29 de diciembre de 1976- a la reforma de dicho artículo -publicada el 21 de abril de 1981-. Ver pp. 316 321, además de otras observaciones que el autor estima como causa para alegar la inconstitucionalidad de la citada ley. A ellas se refiere en la misma obra, páginas 275 y siguientes.

³ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sigue citando como integrantes de la estructura centralizada a los *"departamentos administrativos"*, así como el artículo 90 lo hizo hasta el 2 de agosto de 2007. En la actualidad no existe ninguno y en la fecha citada se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma a varios artículos de la Constitución federal, entre ellos el 90. Mediante el mismo se suprimen los *"departamentos administrativos"* del texto constitucional. El artículo *Segundo Transitorio* de este Decreto establece que el Congreso hará las adecuaciones correspondientes en la legislación federal a más tardar seis meses después de la publicación del mismo. Una de las leyes que, entre otras, deberán adecuarse es precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2005.

⁵ El artículo 2 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados determina que *"para cumplir el objeto, tiene como finalidades"*, fracción V, *"establecer las bases para el funcionamiento de la Comisión, a través de la cual las Secretarías que la integran deban colaborar de manera coordinada, en el ámbito de sus competencias, en lo relativo a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados. A partir del artículo 19 regula la integración, objeto y bases para el funcionamiento"*.

⁶ La SHCP realizará los actos necesarios para transferir los recursos necesarios para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva y del Consejo Consultivo Científico de la CIBIOGEM, y aprobará las plazas que sean necesarias para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de dicha CIBIOGEM, con cargo a los recursos que tenga aprobada dicha Comisión, así como aquellos que las dependencias y entidades que integran dicha Comisión, tengan aprobados para dichos fines, en los términos de las disposiciones aplicables.

Las acciones que se deriven del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven, se atenderán con cargo a la disponibilidad presupuestaria aprobada para tal efecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que integran la CIBIOGEM.

El Acuerdo Presidencial por el que se creó la CIBIOGEM continuará en vigor en lo que no se oponga a esta Ley, hasta en tanto se expidan las disposiciones reglamentarias correspondientes de este ordenamiento..

⁷ ACUERDO por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1992. Según el artículo Primero, *"tendrá por objetivo coordinar las acciones y estudios relacionados con el*

conocimiento y la preservación de las especies biológicas, así como promover y fomentar actividades de investigación científica para la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos tendientes a conservar los ecosistemas del país y a generar criterios para su manejo sustentable”.

⁸ Establecida por la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados de 2005. Tiene como antecedente la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados creada por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 1999.

⁹ Se hacía referencia a los delitos consignados en el capítulo único del título vigésimo quinto del vigente en ese momento Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

¹⁰ Código Penal Federal, Título Vigésimo Quinto *Delitos Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental*; Capítulo Primero *De las actividades tecnológicas y peligrosas*, artículos 414, 415 y 416; Capítulo Segundo *De la biodiversidad*, artículos 417, 418, 419, 420 y 420 bis; Capítulo Tercero *De la bioseguridad*, artículo 420 ter; Capítulo Cuarto *Delitos contra la gestión ambiental*, artículo 420 Quater; Capítulo Quinto *Disposiciones comunes a los delitos contra el ambiente*, artículos 421, 422 y 423.

¹¹ La doctrina nacional se ha expedido sobre el tema de la facultad para la creación de “órganos desconcentrados”, con opiniones encontradas. Los argumentos son similares a los esgrimidos en la discusión de la facultad para crear organismos descentralizados. Sobre “órganos desconcentrados”, ver Fernández Ruiz, op. cit. pp. 436 y 437; Martínez Morales, pp. 116 y 117, González y Gutiérrez, pp. . En doctrina extranjera ver Dromi pp. 717 y 718, Cassagne, op. cit. pp. 296 y 297.

¹² Excepto un artículo transitorio de una ley que comentamos seguidamente con motivo de la creación de otro órgano desconcentrado: la Comisión Reguladora de Energía.

¹³ Aunque ambas quedan dentro de la administración centralizada, tienen naturaleza jurídica diversa en razón de la autonomía técnica en la desconcentración.

¹⁴ Artículo 9-A, 1º párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones: “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:....”

¹⁵ Datos tomados de la versión estenográfica del Pleno de la Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano: *Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Promoventes: Senadores integrantes de Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión.*

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, *Visualización ejecutoria/voto particular*. Op. cit., página 7.

¹⁷ El Tribunal Pleno, el quince de octubre de 2007, aprobó, con el número 48/2007, la tesis jurisprudencial que señala: *ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA CREAMLOS*. Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por el Congreso de la Unión, es el ordenamiento mediante el cual se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y en ella se definen las bases generales de creación de las entidades paraestatales, dividiendo la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal. Ahora bien, de la interpretación relacionada de dicho precepto constitucional con el diverso artículo 73, fracción XXX, de la Ley Fundamental, que otorga al Congreso de la Unión la atribución de expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión, se concluye que en el ejercicio de esas facultades, conferidas de manera amplia al Congreso de la Unión, éste puede crear aquellas dependencias u órganos de la Administración Pública Federal que estime necesarios, pues su facultad no se agota o limita a la expedición de la Ley Orgánica relativa. Ver Registro N° 170675. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Diciembre de 2007. Página: 1080.

¹⁸ Con la aclaración previa relativo a la creación de dicha Comisión: *"En primer lugar, debe decirse que contrariamente a lo que afirma la parte actora, la Comisión Federal de Telecomunicaciones no fue creada mediante el decreto combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, ya que ese organismo tiene su origen en el diverso decreto expedido por el presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de mil novecientos noventa y seis, decreto que, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:..."*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, *Visualización ejecutoria/voto particular*. Op. cit. página 55. Aunque existen razones para sostener que la actual Comisión Federal de Telecomunicaciones no es la misma que fue creada por Decreto presidencial. Al respecto ver voto particular del Ministro Góngora Pimentel. Op. cit. páginas 13 y 14.

¹⁹ Interpretación que en doctrina ha sostenido Fernández Ruiz. Este autor, cuando trata sobre la creación de órganos desconcentrados, después de exponer la posición de Rafael Martínez Morales y Miguel Acosta Romero, considera, *"Acerca de este disenso doctrinario, conviene tener presente que bien es cierto que el artículo 90 constitucional no hace referencia expresa a los órganos desconcentrados, si (sí) 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 de Estado y departamentos administrativos, 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 o de un departamento administrativo, como prevé el citado artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"*. Fernández Ruiz, op. cit. p. 437.

²⁰ Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza comentan "El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada está regulado principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias. Sin embargo, muchos de ellos han sido creados por leyes y por decretos, en los que se regula su estructura y sus funciones principales. Un ejemplo de lo anterior es el Instituto Politécnico Nacional, que cuenta con su propia Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981.

No obstante que en casi todos los reglamentos interiores de las dependencias existe un capítulo especial relativo a la desconcentración administrativa, al hacer un análisis de estos encontramos que en muchos casos, más que referirse a la desconcentración, la tratan como delegación de facultades, lo cual es indebido, puesto que, como hemos visto, son dos figuras diferentes, ya que en este caso la estructura administrativa sigue siendo la misma, sin que sea necesaria la creación de un órgano autárquico, como sucede en la desconcentración". Op. cit. p. 115.

²¹ Posteriormente, por disposición legal de los transitorios del Decreto de reforma, al crearse la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se transfieren a esta Dependencia -hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en cuyo ramo subsisten-. Respecto de estos órganos, ha sucedido lo mismo que en otros casos. A la creación o transferencia sigue la adecuación del Reglamento Interior de la Dependencia de que se trate; después se necesita el Acuerdo del secretario, titular del ramo, por el que se adscriben orgánicamente las unidades fijadas en dicho reglamento, los órganos desconcentrados se adscriben a la Secretaría.

²² La situación de la Comisión de Telecomunicaciones es similar, aunque no idéntico por tratarse de comisión intersecretarial, a la CIBOGEN, que comentamos en el epígrafe sobre "Dependencias".

²³ La Ley Orgánica se expidió antes que la reforma constitucional al artículo 90, reforma que introduce el contenido vigente de este artículo. La doctrina lo ha observado y en algunos casos con fuertes críticas. Ver Gutiérrez y González, op. cit. pp. 282 - 287.

²⁴ La afirmación de que la atribución del Legislativo no se agota con la sanción de la Ley Orgánica -razonamiento contrario al argumento de la parte actora- necesita precisarse como una facultad limitada. Conforme el artículo 90, la primera contención en cualquier tiempo del ejercicio consiste en que por ella se puede crear o suprimir dependencias de acuerdo con los ramos o modificar las atribuciones de las existentes. El texto no se refiere a desconcentración, por lo que, las unidades tendrán el rango siempre de Secretarías. En segundo lugar, tratándose del sector paraestatal, la ley orgánica tiene que definir las bases o requisitos generales para crear paraestatales y las relativas a la intervención y las relaciones del Ejecutivo con las mismas.

²⁵ 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, según el 14 de la ley orgánica.

²⁶ Artículo 18: "En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las

atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".

²⁷ Tratándose de descentralización son conocidos los argumentos doctrinales, nacionales y extranjeros, al respecto. Ver Fraga, op. cit. p. 202; Fernández Ruiz, op. cit. p.487. En doctrina extranjera, sobre entidades autárquicas, Cassagne, op. cit. pp. 360 - 361.

²⁸ En cierto modo como se interpretó con motivo de la acción de inconstitucionalidad referida al primer párrafo del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

²⁹ Disponer, es *colocar, poner las cosas en orden y situación conveniente*. Usado como pronominal es deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse, preparar, prevenir. Ejercitar en las cosas facultades de dominio, según el Diccionario Enciclopédico Espasa 1, Madrid: Espasa Calpe, 1985.

³⁰ Dicho acto la crea como "*órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*". Parte de la evolución organizativa comprende la aparición en 1994 de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

³¹ Recordando que existen otras instancias para la investigación correspondientes al sector ambiente, coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En calidad de desconcentrado, se cuenta con el Instituto Nacional de Ecología; como organismo descentralizado existe el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Debe mencionarse que el Instituto, según el 14 bis 3° de la Ley de Aguas Nacionales, tiene atribuciones respecto de *investigación y desarrollo tecnológico en materia de agua, incluyendo su difusión, y la formación y capacitación de recursos humanos a nivel nacional*.

³² A la letra dice: "*La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de "la Comisión"*".

³³ Publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.