

LA “REFORMA DE ESTADO” Y LA “REFORMA ADMINISTRATIVA” A TRAVÉS DE LAS DECISIONES JURISDICCIONALES

ANTOLOGÍA DE TESIS JUDICIALES COMENTADAS

ELSA ROQUÉ FOURCADE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA - AZCAPOTZALCO | DEPARTAMENTO DE DERECHO

Contenido

Presentación	2
Contenido	2
Utilidad.....	3
Bibliografía.....	3
La nueva estructura del poder estatal: los “órganos constitucionales autónomos”. Descentralización administrativa	4
Caracterización ¿qué son los órganos constitucionales autónomos? Reforma del Estado estructural. Reforma administrativa sustancial.	5
La autonomía constitucional y los derechos fundamentales. El Estado garantista como reforma de Estado y administrativa.....	8
El Estado regulador y el principio de legalidad a través de órganos constitucionales autónomos. Función ejecutiva diferenciada y atribución cuasi legislativa.....	11
Órganos reguladores y los órganos responsables de ramos administrativo. Descentralización de las facultades naturales de las Secretarías de Estado.....	15
Los órganos desconcentrados en vías de órganos reguladores. Reducción del ámbito de reserva ejecutiva: facultad de creación de órganos.....	17
Extensión la facultad para crear órganos desconcentrados	19
Facultad para crear órganos desconcentrados: concurrencia	20
La concurrencia no impide la desconcentración en la paraestatalidad	21
Tarea.....	23
Bibliografía	24

Presentación

El material consiste en una selección de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas, expuestas a modo de antología comentada. Los criterios judiciales esgrimidos y las interpretaciones que los sustentan versan en casos atinentes a la organización y función pública y son utilizadas para confirmar una hipótesis: **las reformas del Estado y administrativas no solamente provienen de normas constitucionales y legales, también de la interpretación judicial que las complementan y reafirman.**

La selección es ejemplificativa y se hizo escogiendo el mayor impacto. Igualmente se tuvo en cuenta un criterio previo acerca de la descentralización como estrategia predominante en el proceso de reforma de Estado y su operación consecuente en el reacomodo de la función ejecutiva o administrativa. En este sentido, la descentralización está presente en varias de las llamadas por la doctrina *categorías conexas de la privatización* (Guerrero, 1989). Tiene retomarla importancia por cuanto deja de ser una técnica o modo de organización para cumplir con los objetivos de la reforma de Estado. Las tesis que escogemos son interpretaciones que, aún la falta de claridad normativa, se muestran coincidentes con estos objetivos. En algunos casos, lo que no dicen claramente las leyes, lo dicen las sentencias. Una forma de avanzar el proceso o conservar sus objetivos y dirección.

Contenido

Aceptando la propuesta de Koldo Echebarria, de la reforma administrativa en el reciente periodo, desde los años 70, con posibilidades de *categoría analítica* (Echebarria Ariznabarreta, 2000), lo cierto es que requiere un trabajo difícil por cuanto está doctrinalmente subsumida por cada una de las acciones de la reforma de Estado. Esto es natural y lógico. La administración pública está enmarcada por

la forma política del Estado. Debido a esto, aquí tomaremos algunos pocos casos demostrativos del impacto que provoca el Poder Judicial al Estado y consecuentemente a la función y estructura administrativa.

En este ejercicio va implícito que los poderes de la organización política de una sociedad no se autodeterminan cada uno de manera independiente, no son ni pueden cambiar sino no es conforme a los principios rectores de todos los poderes en todos los órdenes de gobierno. De tal suerte, a través de los títulos damos a conocer la interpretación judicial con relevancia en la reforma de Estado y separado con punto, en el mismo título, la consecuencia como reforma administrativa.

Utilidad

Este trabajo apoya a tres programas: Organización y Reforma Administrativa, Régimen de la Administración Pública y Régimen de la Administración Pública. En todos ellos resulta relevante el alcance normativo relacionado con la estructura estatal y la función pública materialmente ejecutiva, administrativa.

Sugerimos una tarea tendiente a el principal objetivo: confirmar y, si es el caso, describir la participación del Poder Judicial.

Bibliografía

Proporcionamos al final una bibliografía relacionada con los conceptos que se vierten en los comentarios a las tesis. También forma parte la dirección electrónica del *Semanario Judicial de la Federación*, medio de publicación oficial del Poder Judicial de la Federación, fuente directa de las tesis. Esto con la finalidad no solo de corroborar el contenido, sino para propiciar la consulta de más casos donde los tribunales son partícipes activos en los procesos de reformas.

La nueva estructura del poder estatal: los “órganos constitucionales autónomos”. Descentralización administrativa

En el caso de los organismos constitucionales autónomos, la selección se basa en tres criterios:

- 1) autonomía respecto de los órganos tradicionales en el ejercicio de la función ejecutiva del Estado (reforma de Estado),
- 2) reducción del ámbito material de uno de los órganos tradicionales para la función ejecutiva: Poder Ejecutivo (reforma administrativa), y
- 3) facultades normativas “cuasi legislativas” en los organismos constitucionales autónomos (reforma administrativa para controlar la legalidad respecto de la facultad normativa propia de órganos ejecutivos dentro del principio de la división de poderes y la constitucionalidad de las facultades).

Para un mejor conocimiento de este tipo de órganos estatales, así como del impacto en la institucionalidad pública y, particularmente, la reducción de la ejecutiva, enunciamos distintas pautas de reflexión.

La elaboración de estas nace del propósito de confirmar la hipótesis que anunciamos en la presentación: las reformas del Estado y administrativas no solamente provienen de normas constitucionales y legales, también de la interpretación judicial que las complementan y reafirman. También queremos resaltar que la actividad de los tribunales asienta el sentido que quiso dar el constituyente y el legislador cuando establece el alcance de las normas no solo de la exégesis sino acudiendo a las discusiones en la aprobación y a la exposición de motivos de las normas en cuestión. En este sentido, la función jurisdiccional pone el remate o agranda respecto del alcance jurídico original.

Los criterios que enunciamos son: caracterización (¿qué son?); la autonomía constitucional y derechos fundamentales,

Caracterización ¿qué son los órganos constitucionales autónomos? Reforma del Estado estructural. Reforma administrativa sustancial.

Este criterio demuestra el esfuerzo por un arreglo a pesar de la dogmática acerca del Estado, su organización esencial y el principio de la división de poderes.

Presentamos dos tesis que resumen el cómo acomodar dentro de la teoría tradicional la estrategia de la reforma neoliberal. Esto es el adelgazamiento del Estado a través de la atomización del poder público y la descentralización, no como técnica de organización, sino como privatización silenciosa de la función estatal.

Cabe notar que, aun reconociendo que forman parte del Estado y que, su misión principal consista en atender *necesidades torales* del Estado o de la sociedad en general, no se aclara sobre la naturaleza de la función que desempeñan. O no se reconoce que se trata de función ejecutiva, asunto de mucha importancia.

Considerando el principio de división de poderes, no puede ser más que función ejecutiva en el sentido de ejecutar la ley. Tampoco es función nueva, sino *emergente*. Queda manifiesto en el análisis que hace la doctrina (Fernández Ruiz J. , "Derecho Administrativo y Administración Pública", 2006) . Antes de la autonomía constitucional, se llevaba a cabo con órganos de la Administración Pública. La creación de organismos constitucionales autónomos se hace sobre la base de la competencia material creada por el legislativo y la necesidad de proveer para su ejecución. Esta es la razón de la distribución entre legislativo y ejecutivo. Podremos coincidir con el Máximo Tribunal en el sentido de nuevos organismos, con autonomía para ejecutar las leyes, pero debemos asumir que no son nuevas funciones.

Es una demostración de actividad ejecutiva que se desarrollaba en el ámbito del Poder Ejecutivo, con órganos de la Administración Pública. Esta descentralización reduce parte de la función y estructura administrativa, aunque perdura el sector en sentido material o sustancial en la Administración Pública.

1. Rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”. Jurisprudencia¹

“El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

Antecedentes:

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 172456. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 20/2007. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647. Tipo: Jurisprudencia

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

2. Rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”. Jurisprudencia²

“Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d)

² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 170238. Instancia: Pleno. Novena Época Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 12/2008. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871. Tipo: Jurisprudencia

atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

Antecedente:

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

[La autonomía constitucional y los derechos fundamentales. El Estado garantista como reforma de Estado y administrativa](#)

Las siguientes dos tesis representan, por una parte, el contexto de la autonomía de los organismos y los límites de esta en función de los derechos fundamentales: dimensión de la reforma de Estado y del sentido de la autonomía constitucional de estos organismos. Es un enfoque distinto cuando se trata de los elementos jurídicos que limitan las atribuciones de los órganos del Estado. Aunque la tesis se refiera solamente a uno de estos organismos, cierto es que los derechos fundamentales resultan ser el límite a la función de cualquiera de los órganos del Estado. El principio de división de poderes como garantía del ejercicio aparece relegado cuando se trata de los organismos constitucionales autónomos.

Podría parecer innecesario hacer referencia a los derechos fundamentales respecto de estos organismos debido al rango constitucional de la norma de creación y atribución de facultades. Casi imposible suponer abuso de poder o la incompetencia o la ilicitud en su actuar. Tal suposición se ha hecho habitual en el discurso vulgar o en el político. Nada más erróneo, pensando en la actividad como manifestación del poder del Estado y el respeto a los derechos fundamentales. Si alguna posibilidad real de ejercicio fuera de la ley por parte de estos, igual a

cualquier otro órgano estatal, siempre será revisable confrontado con la división de poder y los derechos fundamentales.

Así las cosas, no resulta ocioso ubicar el análisis en su justa dimensión. Las tesis siguientes aportan un razonamiento con motivo de una de las prerrogativas de las personas, el derecho a la información, en un caso que también presenta la pugna entre distintos derechos de igual jerarquía. La interpretación judicial versa sobre las facultades de los órganos del Estado frente a estos derechos.

Otro aspecto de necesaria atención es la igualdad entre los órganos del Estado cuando se trata de derechos fundamentales; es decir, se trate de organismos con autonomía o de los poderes tradicionales, cualquiera tendrá a los derechos fundamentales como parámetro para el ejercicio de sus funciones.

- 1.** Rubro: “*TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS*”. Aislada³

“Del análisis sistemático de los artículos 24, 25, 40 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 40 y 41 de su Reglamento, se desprende que en el procedimiento de acceso a los datos personales, documentos e información en posesión de los Poderes de la Unión u órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de que se trate; en primer lugar, en la etapa que se desarrolla ante la unidad de enlace de la dependencia u órgano autónomo cuando, por la naturaleza de la información, el Comité de Acceso considere pertinente recabar la autorización del titular de la información, previo a su entrega, otorgándole un plazo de diez días hábiles para contestar; en segundo lugar, en el trámite del recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información,

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 178846. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. XXXIV/2005. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, marzo de 2005, página 361. Tipo: Aislada.

cuando en el escrito por el cual se interponga ese medio de defensa, se le señale expresamente como tercero interesado o el instituto, oficiosamente, le otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, inclusive, de modo propio, pues ninguna disposición lo prohíbe. Por tanto, la Ley en comento y su Reglamento, marco legal que establece el procedimiento de acceso a la información, otorga a los terceros interesados la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Antecedente:

Amparo en revisión 75/2005. BBVA Bancomer, S.A. y otra. 25 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Javier Arnaud Viñas.

2. Rubro: “TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS”. Tesis Aislada⁴

“Del análisis sistemático de los artículos 24, 25, 40 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 40 y 41 de su Reglamento, se advierte que en el procedimiento de acceso a los datos personales, documentos e información en posesión de los Poderes de la Unión u órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de que se trate, en diversos momentos. En primer lugar, en la etapa que se desarrolla ante la unidad de enlace de la dependencia u órgano autónomo cuando, por la naturaleza de la información, el Comité de Acceso considere pertinente recabar la autorización del titular de la información, previamente a su entrega, otorgándole un plazo de 10 días hábiles para contestar;

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 175730. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 1a. XXXVI/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, febrero de 2006, página 651. Tipo: Aislada.

en segundo lugar, en el trámite del recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, cuando en el escrito por el que se interponga ese medio de defensa, se le señale expresamente como tercero interesado o el Instituto, oficiosamente, le otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, inclusive, de modo propio, pues ninguna disposición lo prohíbe. Por lo tanto, la Ley en comento y su Reglamento otorgan a los terceros interesados la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Antecedente:

“Amparo en revisión 1048/2005. Teléfonos de México, S.A. de C.V. y otra. 9 de noviembre de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Gustavo Ruiz Padilla.”

[El Estado regulador y el principio de legalidad a través de órganos constitucionales autónomos. Función ejecutiva diferenciada y atribución cuasi legislativa](#)

Lo visto anteriormente nos permiten considerar a la existencia de “organismos constitucionales autónomos” como reforma de Estado, que descentraliza a favor de tales entes parte de la función pública de naturaleza ejecutiva, ocasionando una reducción en el ámbito de Poder Ejecutivo, materia esta para ser analizada como reforma administrativa. Ahora bien, veremos seguidamente una tesis que deja ver varias situaciones que denotan diferencias para un mismo conjunto de actos, según quienes la ejecutan. Cabe anticipar que, por efecto de la instalación del Estado regulador, neoliberal o subsidiario, la estructura fue progresivamente cambiando con el objeto de construirse en el instrumento acorde con el nuevo rol del Estado.

En este entorno, la tesis siguiente observa esta circunstancia, la de Estado regulador. Por otra parte, distingue entre los órganos reguladores, los que no están en el ámbito del Ejecutivo, esto es, a los constitucionales autónomos para quienes rige el *principio de legalidad modulado*.

La tesis que exponemos tiene como antecedentes otras en el sentido de la facultad normativa con efectos generales de los órganos reguladores, y que comprende a cualquier titular de órganos de la Administración Pública Federal o de las administraciones de las entidades federativas con ese carácter. Igualmente, a los constitucionales autónomos. En virtud del principio de legalidad, se ha dicho en interpretaciones judiciales anteriores, que la facultad para dictar reglas administrativas generales tiene naturaleza reglamentaria, distinta de la correspondiente al Poder Ejecutivo respecto del reglamento de ley, y proviene de la *habilitación* por parte del Congreso de la Unión. Por lo que las normas dictadas aún esa naturaleza reglamentaria no nacen de una delegación de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, ni pugnan con esta⁵. Para que un órgano con funciones ejecutivas o administrativas dicte reglas generales necesita el mandato legal, no solo por la habilitación misma, sino por la delimitación material que el legislador debe establecer⁶. Quien crea la hipótesis normativa es el legislador, los órganos ejecutivos reglamentan. Esto es así en virtud del principio de división de poderes. se deriva la zona de reserva de ley, refrendado de esta manera con tesis jurisprudencial⁷, relativa al mismo supuesto: función reguladora que cumplen estos órganos y organismos.

Sin embargo, la situación cambia a partir de 2015 respecto de un organismo constitucional autónomo, aunque desarrolla la misma función que los demás órganos administrativos o ejecutivos cuando dictan normas administrativas de carácter general, es decir, regulan las obligaciones de los ciudadanos derivadas de las leyes.

⁵ Ver Registro digital: 184950. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a./J. 7/2003. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, febrero de 2003, página 224. Tipo: Jurisprudencia.

⁶ Ver Registro digital: 187113. Instancia: Pleno Novena Época Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P. XII/2002 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, abril de 2002, página 8. Tipo: Aislada

⁷ Ver Registro digital: 180700. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 107/2004. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, página 109. Tipo: Jurisprudencia

Cabe precisar también que el razonamiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da una solución bastante debatible atendiendo a la doctrina respecto del *incumplimiento de un mandato o de un deber* por parte de los poderes públicos. En el caso la tesis que sigue, sería el incumplimiento del legislativo y el problema de *inconstitucionalidad por omisión* (González Garcete, Cubides Cárdenas, & Santofimio Díaz, 2015). La resolución de narras está fundada formalmente, en las atribuciones derivadas directamente de la norma constitucional, sin considerar el rol legislativo que con esto adjudica a un órgano con funciones ejecutivas. Así las cosas, estamos en presencia de entes que pueden algo más que dictar disposiciones administrativas de carácter general, esto es, podrá dictar normas jurídicas equivalentes a las del Poder Legislativo. La pregunta que hacemos va más allá del principio de legalidad; tiene que ver con el principio de división de poderes y la naturaleza ejecutiva de la función que estos organismos desarrollan.

1. Rubro: *INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). A SUS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD MODULADO CONSTITUCIONALMENTE POR EL MODELO DE ESTADO REGULADOR*". Jurisprudencia⁸.

“Si bien a las disposiciones administrativas de carácter general emitidas por el IFT no les son aplicables los principios del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sí lo son a los reglamentos del Ejecutivo, lo cierto es que les resulta aplicable el principio de legalidad, pero de una manera modulada, acorde al modelo de Estado Regulador, para reflejar la intención del Constituyente de depositar en aquél un poder de creación normativa suficiente para innovar o configurar el ordenamiento jurídico exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia. En este sentido, en primer lugar, cabe precisar que, con motivo de los artículos 73, fracción XVII, 6o. y 28 constitucionales, a las disposiciones aludidas del IFT les

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2010669. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 48/2015 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 34. Tipo: jurisprudencia.

resulta aplicable el principio de subordinación jerárquica con las leyes, entendido de una forma diferenciada acotada a la expresión del artículo 28 constitucional, que establece que las facultades de éste deben entenderse conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes; atendiendo a su carácter diferenciado, este principio no implica que necesariamente deba existir una ley precedida que sea la medida de sus disposiciones de carácter general, pues constitucionalmente, de existir una inactividad legislativa sobre la materia, el órgano regulador podría emitir dichas disposiciones y autónomamente lograr validez si no exceden las delimitaciones internas del indicado artículo 28; no obstante, de existir una ley en la materia y un cuerpo de disposiciones administrativas de carácter general, debe concluirse que ambas fuentes no se encuentran en paridad, pues las normas administrativas de carácter general del IFT se encuentran en un peldaño normativo inferior, por lo que en caso de conflicto deben ceder frente a la ley; luego, deben respetar la exigencia normativa de no contradicción con las leyes. Sin embargo, esta modulación exige reconocer la no aplicación del principio de reserva de ley, ya que su función es inhibir lo que busca propiciar el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción IV, constitucional, esto es, la regulación propia de un ámbito material competencial para desarrollar un cuerpo de reglas que avance los fines estructurales y de protección de derechos a la libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, en un espacio independiente de las presiones políticas que impulsan el proceso democrático, así como de los intereses de los entes regulados. Por tanto, por regla general, en sede de control ha de evaluarse la validez de las disposiciones de carácter general del órgano regulador a la luz del principio de legalidad, considerando que, de los dos subprincipios que lo integran, sólo el de subordinación jerárquica de la ley resulta aplicable de una forma diferenciada (atendiendo a la exigencia de no contradicción) y no el de reserva de ley, a menos de que en el texto constitucional se disponga expresamente lo contrario.”

Antecedente:

“Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi”

Órganos reguladores y los órganos responsables de ramos administrativo. Descentralización de las facultades naturales de las Secretarías de Estado

En este punto consideramos una tesis la cual permite analizar nuevamente la descentralización en su sentido general como estrategia de la Reforma de Estado. Esto ocasiona el traslado de facultades en favor de los futuros órganos reguladores. Los destinatarios son órganos desconcentrados existentes que se recrean para este proceso, como también se transfiere a los descentralizados. Estos últimos van integrando el ámbito de los organismos descentralizados no sectorizados de la Administración Pública. El envío de facultades se convierte en descentralización del Estado cuando importa la creación de un organismo constitucional autónomo.

El proceso de descentralización como estrategia cambia significativamente el carácter de órganos político administrativos de las Secretarías de Estado. Estas, dejan paulatinamente su razón de integración de la administración centralizada, la función principal para la formulación, aplicación y evaluación de las políticas del Estado en distintas materias.

En la siguiente tesis, con base en una ley abrogada, *Ley Federal de Telecomunicaciones*, pero asunto vigente. Se trata de la facultad que se le

reconocía a la en ese entonces *Comisión Federal de Telecomunicaciones* a través del artículo 9-A, fracción XIV, “Intervenir en asuntos internacionales en el ámbito de su competencia”. A pesar de ser, según la misma ley, un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, de ese momento, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión (también cabe precisar que esta naturaleza jurídica supera a la reconocida doctrinalmente). Con todo se le reconoce tal atribución de modo directo, sin perjuicio de la Dependencia expresamente facultada para los asuntos internacionales del Estado. Decimos que la tesis mantiene vigencia por cuanto el Instituto Federal de Telecomunicaciones, recreación de aquella Comisión como organismo constitucional autónomo, ente regulador formado, conserva la esencia de la facultad según el vigente *Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones*. La pregunta que hacemos ronda en la certeza acerca de esta situación ¿interfiere o no en la formación y unidad en las políticas del Estado, en la rectoría del Estado en esta materia?

Como parte de la reforma administrativa la siguiente tesis es un ejemplo de la atomización de la función ejecutiva, dispersión con las autonomías, y llevar a un sin sentido a las Secretarías de Estado y del sistema de gobierno presidencial.

1. Rubro: “COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9o.-A, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE LA AUTORIZA A INTERVENIR EN ASUNTOS INTERNACIONALES EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, NO INTERFIERE CON LAS FACULTADES ATRIBUIDAS A LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.” Jurisprudencia⁹

“La función administrativa cuyo desarrollo compete a la Administración Pública, así como las áreas y materias cuya atención corresponde a las Secretarías de Estado no pueden concebirse de manera aislada, sino que se encuentran vinculadas entre sí, para lograr su correcta implementación; por ello, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la igualdad de rango entre dichas Secretarías, así como la posibilidad de que se coordinen para el despacho de los

⁹ Registro digital: 170841. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 54/2007. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 962. Tipo: Jurisprudencia

asuntos que les conciernen. En ese tenor, se concluye que el hecho de que el artículo 9o.-A, fracción XIV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones faculte a la Comisión Federal de Telecomunicaciones para intervenir en los asuntos internacionales en el ámbito de su competencia, esto es, en materia de telecomunicaciones y de servicios de radiodifusión, no interfiere con la atribución de dirección de la política exterior del Estado mexicano y para la celebración de tratados internacionales que en forma exclusiva se consignan constitucionalmente a favor del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues la Comisión es, en todo caso, un órgano desconcentrado de carácter técnico que auxilia al Ejecutivo Federal en la materia a su cargo, para el desempeño de las funciones que en exclusiva le corresponden.”

Antecedente:

“Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.”

Los órganos desconcentrados en vías de órganos reguladores.
Reducción del ámbito de reserva ejecutiva: facultad de creación de órganos

La doctrina administrativista ha considerado que la figura de órganos reguladores se forja a partir de la desconcentración (Fernández Ruiz M. G., 2015). Es así como los creados a partir de un Decreto o Acuerdo presidencial, con facultades imprecisas, —aun así permanece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal—, comienzan una etapa de recreación, en preparación para órganos reguladores. Un paso importante es comenzar reconociendo autonomía presupuestal como parte de la instalación de órganos reguladores en el seno de la Administración Pública en perspectivas de “entes reguladores” con autonomía

plena respecto de los órganos tradicionales del Estado, particularmente del Poder Ejecutivo.

Al mismo tiempo vemos el matiz de reforma de Estado con el acomodo de la institucionalidad a su nuevo rol. Por otra, el impacto puramente administrativo es notorio en tanto propicia que las decisiones y acciones sean sustentadas por la especialidad y autonomía técnica.

Sin embargo, los cambios dados en esta parte de la organización administrativa coinciden con una tendencia de acotamiento del poder del Poder Ejecutivo. En cierto modo, parecen modos para establecer un nuevo equilibrio entre los poderes supremos, con el consiguiente alejamiento del ámbito del Ejecutivo de las funciones, antaño, concentradas en este órgano. Cabe mencionar que el impacto en la Administración Pública Federal se debe a reformas constitucionales y de leyes ordinarias, aunque en menor grado, pero con gran significación viene de la interpretación jurisprudencial. De este tenor, y sin que el presente importe agotar lo sucedido, exponemos como ejemplo la solución dada por el Máximo Tribunal a la controversia planteada en torno de la facultad para crear órganos desconcentrados: A través de decisión jurisprudencial se estableció la concurrencia del Ejecutivo y del Congreso de la Unión. Para lo cual no se tuvo en cuenta la zona de reserva de cada poder, la finalidad de esa facultad, así como la práctica que antecede en consonancia con lo dispuesto por varias disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Esta ley, al disponer que tales órganos estarán jerárquicamente subordinados a una Secretaría, como parte de su estructura, generó que la mayoría de los órganos desconcentrados hubiesen sido creados por Decreto presidencial o a través del Reglamento interno de la dependencia a la que los órganos desconcentrados quedarían jerárquicamente subordinados. Esta disposición es la que dio pie para interpretar una atribución constitutiva de la zona de reserva ejecutiva que, en las siguientes tesis generadas en el mismo caso, se modifica significativamente.

En virtud de otras disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública cuando el legislador quiso una facultad concurrente, uno u otro poder, lo dice

expresamente, es el caso de la facultad para crear organismos descentralizados. Por lo cual, queda la duda si el fundamento esgrimido judicialmente fue suficiente para sustentar la interpretación que se da a artículos constitucionales.

Extensión la facultad para crear órganos desconcentrados

1. Rubro: “**ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA CREARLOS**”. Jurisprudencia¹⁰

“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.”

Antecedentes:

“Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Genaro

¹⁰ Registro digital: 170675. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 48/2007. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1080. Tipo: Jurisprudencia

David Góngora Pimentel. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.”.

Facultad para crear órganos desconcentrados: concurrencia

2. Rubro: “**ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTÁN FACULTADOS PARA CREAMLOS**”. Jurisprudencia¹¹.

“Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión expedir la ley orgánica en la que se distribuyan los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado, como órganos dependientes inmediatos del Ejecutivo Federal. Asimismo, en dicha ley orgánica el legislador ordinario reconoció la facultad de auto-organización del Ejecutivo en la atribución establecida en su favor de distribuir los asuntos al interior de sus dependencias mediante la expedición de reglamentos interiores desde la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1935, facultad prevista actualmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, autorizando el numeral 19 de la propia Ley, a los titulares de cada Secretaría para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas. Así, la regla general es que el Congreso de la Unión expide una ley en la que, respecto de la administración centralizada, distribuye competencias generales a cada Secretaría, de manera que la organización y distribución de esas competencias entre los distintos órganos o unidades inferiores en cada una de ellas se deja, por delegación legal, al Ejecutivo Federal y a los titulares de cada dependencia. Por otra parte, los órganos desconcentrados fueron

¹¹ Registro digital: 170674. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 49/2007. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1080. Tipo: Jurisprudencia

incorporados por primera ocasión en el artículo 17 de la Ley Orgánica mencionada, en el que expresamente se señala que funcionarán de conformidad con las disposiciones legales aplicables, por lo que se concluye que tanto el Congreso de la Unión mediante ley, como el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto, pueden crearlos”.

Antecedente:

“Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.”

[La concurrencia no impide la desconcentración en la paraestatalidad](#)

Es el particular caso del *“Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado”*, denominado *PENSIONISSSTE*.

La tesis P./J. 166/2008 resulta una interpretación muy interesante puesto que legalmente está previsto la desconcentración solamente en la centralización, como partes de una Secretaría. Sin embargo, la desconcentración es una técnica de organización justificada en la mayor eficiencia y eficacia para atender los encargos públicos. Desde esta perspectiva sería plenamente aceptable. No así si lo pensamos como parte de la descentralización en sentido general, acción de la estrategia de reforma, solamente para avanzar la privatización.

- 3.** Rubro: *“ISSSTE. LA CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.”* Jurisprudencia¹²

¹² Registro digital: 166391. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Constitucional, Laboral. Tesis: P./J. 166/2008. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 22. Tipo: Jurisprudencia.

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

Antecedente:

“Amparo en revisión 220/2008. Alma Rosa Sandoval Rodríguez y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 218/2008. José Luis Olivares Cervantes y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela

Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 219/2008. José del Carmen de la Torre Mendoza y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 221/2008. Socorro Fregoso Fragoso y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.

Amparo en revisión 229/2008. Rosa Carmina Barrera Salinas y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.”

Tarea

Elaborar un ensayo que identifique y describa la intervención del Poder Judicial en la Reforma de Estado y administrativa. Evaluar la importancia. (letra arial 12.5; espacio 1.5, máximo 25 páginas)

Bibliografía

- Echebarria Ariznabarreta, K. (2000). "Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales". (C. L. (CLAD), Ed.) *Reforma y Democracia* (N° 18).
- Fernández Ruiz, J. (2006). *"Derecho Administrativo y Administración Pública"*. México, D. F.: Editorial Porrúa - UNAM.
- Fernández Ruiz, J. (2016). *"Derecho Administrativo"*. México, D. F.: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Fernández Ruiz, M. G. (2015). *"Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana"*, México: INAP, 2015. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Galindo Camacho, M. (2000). *"Teoría de la Administración Pública"*. México, D. F.: Editorial Porrúa.
- González Garcete, J. M., Cubides Cárdenas, J. A., & Santofimio Díaz, M. P. (Enero - Diciembre de 2015). "La inconstitucionalidad por omisión legislativa: a escena la omisión legislativa convencional". *Iustitia* (Número 13).
- Guerrero, O. (1989). "La privatización de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, Vol. XXI(Núm. 2), pp. 1-21.
- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Varios). *"Semanao Judicial de la Federación"*. Recuperado el 2020-2021, de <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

Serrano Migallón, F. (julio-diciembre 2014). "Naturaleza Jurídica de los Órganos Constitucionales Autónomos en México" en "AÍDA. Opera Prima del Derecho Administrativo". (Opus N° 16).