

## **Capítulo Sexto**

# **ANÁLISIS DE ALGUNOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

Como apunté en el Capítulo Tercero de esta obra, la desconcentración administrativa puede ser por materia, por servicio y por región. Asimismo, hice notar en páginas anteriores la existencia de órganos desconcentrados tradicionales, subordinados indudablemente a la secretaría de Estado de la que se desconcentran, y también existen órganos desconcentrados en los que se injerta la institución estadounidense de la agencia reguladora; uno que otro, como el Archivo General de la Nación, se han convertido en organismos descentralizados. Algunos más, se han creado de manera ortodoxa mediante ley, otros, deben su existencia a un decreto del titular del Poder Ejecutivo; en el presente capítulo analizo órganos desconcentrados de los diferentes tipos y modos de creación.

## **I. Órganos inspirados en la agencia reguladora independiente**

### *1. Nota preliminar*

Herramienta importante del actual Estado neoliberal, sustituto del Estado empresario, es la agencia reguladora independiente que tuvo su origen en los Estados Unidos, alentada por el propósito de organizar ciertas actividades relacionadas con los intereses de los consumidores mediante organismos independientes, ajenos a la controversia política y a la influencia de cambios electorales, cuyos directivos no son designados por la vía electoral, sino nombrados en razón de su experiencia y conocimiento especializado en la materia que atiende la agencia, amén de su prestigio y probidad.<sup>193</sup>

Como señalé desde el capítulo anterior, la versión mexicana de la agencia reguladora independiente es defectuosa, porque, por una parte, se ha estructurado carente de personalidad jurídica en el molde del órgano desconcentrado que contradice su autonomía, dada la característica subordinación jerárquica del órgano desconcentrado a un secretario de Estado, y por otra parte, sus funcionarios directivos, en muchos casos, tienen una fuerte vinculación con el partido político en el gobierno.

La creación en México de órganos reguladores dotados de autonomía para emitir sus decisiones, no podrá realizarse pulcramente en el molde del órgano desconcentrado, porque éste, de acuerdo con la doctrina y con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe estar subordinado jerárquicamente al titular de una secretaría de Estado.

---

<sup>193</sup> Mauricio Iván Dussauge Laguna, “Agencias reguladoras en México: entre la independencia y el control”, *Revista Buen Gobierno*, No. 5, México, 2008, p. 74.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

## *2. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores*

El servicio público de la Banca lo entiendo como una actividad técnica destinada a satisfacer las necesidades de carácter general de depositar el dinero a buen resguardo, ordenar pagos con cargo a ese depósito, ahorrar, obtener préstamos, transferir dinero de una población a otra, y comprar y vender moneda extranjera, entre otras.

En México, al privatizarse la Banca en la última década del siglo xx, el servicio público de banca se convirtió oficialmente en un servicio de banca sin adjetivos, por lo que dejó de ser un servicio público propiamente dicho y atribuido al Estado, y pasó a ser un servicio público virtual, pero de todas formas sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, cuya observancia se encomienda en gran medida a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### *A. Antecedentes históricos*

Se creó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dedicado a supervisar y regular a las entidades financieras, con el propósito, tanto de procurar su estabilidad y adecuado funcionamiento, como de mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero, en aras de los intereses del público; sus antecedentes históricos se remontan a las postrimerías del siglo xix, época en la que la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda, que para tal efecto, contaba con un cuerpo de interventores, uno para cada banco, encargados de dichas actividades, por disponerlo así el artículo 113 de la Ley General de 1897, publicada el 19 de marzo de 1897, la que además, en su artículo 117, atribuía a esos interventores funciones iguales a las otorgadas a los comisarios de las sociedades, respecto de la contabilidad de las instituciones bancarias.

El sistema de interventores bancarios tuvo un pobre rendimiento, por lo que fue sustituido, en octubre de 1904, por una dependencia de la Secretaría de Hacienda denominada Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros, la que el 30 de octubre de 1915 fue sustituida, en la vigilancia de las actividades de las instituciones de crédito, por la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito.

Diez años más tarde, ante la ineficacia del esquema de control y vigilancia de los bancos, en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido en el ramo de Hacienda por el Congreso de la Unión, el presidente de

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

la República Plutarco Elías Calles expidió la Ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1924, mediante la cual, sin precisarse su naturaleza jurídica, se creó la Comisión Nacional Bancaria, la cual debería integrarse con cinco miembros de notorios conocimientos en asuntos bancarios, designados para un periodo de cinco años por el propio Ejecutivo Federal, quien debía procurar que los intereses agrícolas, comerciales e industriales estuviesen representados por tres de sus miembros, a cuyo efecto pediría a las respectivas cámaras empresariales, que propusieran ternas.

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de mayo de 1941, la Ley General de Instituciones de Crédito, reestructuró a la Comisión Nacional Bancaria en un pleno y un comité permanente, el primero integrado por seis vocales designados por la Secretaría de Hacienda, uno de los cuales sería el presidente de la Comisión, del pleno y del comité, y por tres representantes de las instituciones de crédito; la duración en el cargo de todos los vocales era de cinco años, y su remuneración de quinientos pesos mensuales.

La Comisión Nacional Bancaria incrementó sus atribuciones, primero, al reformarse la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, mediante decreto publicado el 18 de enero de 1969, para encomendarle la inspección y vigilancia de las instituciones de Fianzas, y, posteriormente, al adicionarse el 29 de diciembre de 1970 el artículo 160-Bis a la Ley General de Instituciones de Crédito, para encargarle la inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, por cuya razón cambió su denominación por la de Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

El 31 de diciembre de 1982, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, vigente a partir de enero de 1983, la que fue ideada como un ordenamiento de índole transitorio, según se argumentó en su promoción, para establecer bases jurídico administrativas que permitieran al Estado iniciar la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple, a partir de la histórica medida de la nacionalización de la Banca; en lo relativo a la inspección y vigilancia del sistema financiero, dicha ley mantuvo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que abrogó a la anterior se publicó el 14 de enero de 1985 en el *Diario Oficial de la Federación*, misma que mantuvo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros como la institución encargada de la inspección y vigilancia

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de las instituciones de banca y crédito, de seguros y de fianzas, reconocida expresa y formalmente como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 99, la cual, posteriormente, se dividió en dos órganos formalmente desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, mediante sendas reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 1989, a la Ley General de Instituciones de Seguros y a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, las dos últimas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de enero de 1990.

Un lustro después, la Comisión Nacional Bancaria se fusionó con la Comisión Nacional de Valores, en los términos del artículo tercero transitorio de la vigente Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada el 28 de abril de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por último, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de enero de 1999, canceló las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de conocer de reclamaciones en contra de instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, y casas de bolsa, al derogar su segundo artículo transitorio los artículos 119 y 120 de la Ley de Instituciones de Crédito; 102 y 103 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 87 y 88 de la Ley del Mercado de Valores, facultades que encomendó a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, organismo descentralizado creado por dicho ordenamiento legal.

## B. Régimen jurídico de la Banca

En México, las actividades bancarias y bursátiles están regidas por la Constitución federal en sus artículos 27, frac. V; 28, párrafos 6 y 7; 41, frac. V; 123, A, frac. XXXI y B, frac. XIII Bis, y además, por los siguientes ordenamientos legales: Ley de Ahorro y Crédito Popular; Ley de Instituciones de Crédito; Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; Ley de Protección al Ahorro Bancario; Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; Ley de Sistemas de Pagos; Ley de Sociedades de Inversión; Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado; Ley del Mercado de Valores; Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Crédito; Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal; Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior; Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros; Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

### C. Estructura orgánica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Para el logro de su encomienda y el ejercicio de sus facultades, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de agosto del 2009, actualizado con las reformas publicadas el 24 de abril y 30 de noviembre del 2012, en consonancia con la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores vigente, estructuró a dicho órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la siguiente manera:

#### Junta de Gobierno:

- Presidencia;
- Vicepresidencias:
  - De Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A;
  - De Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros B;
  - De Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares;
  - De Supervisión Bursátil;
  - Técnica;
  - De Política Regulatoria;
  - Jurídica;
  - De Supervisión de Procesos Preventivos, y
  - De Administración y Planeación Estratégica.

A cargo de la presidencia, las vicepresidencias y direcciones generales figuran, respectivamente, el presidente, los vicepresidentes y los directores generales; estos últimos se auxilian o son asistidos por los gerentes, supervisores en jefe, subgerentes, supervisores, inspectores, especialistas y demás personal necesario para el cometido de la institución, que de acuerdo con los recursos presupuestales apruebe la Junta de Gobierno de la Comisión.

Trece miembros integran la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, diez de los cuales deben su nombramiento a alguna instancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y tres al Banco de México; los diez primeros son: el presidente de la Junta –que lo es

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

a la vez de la Comisión—, dos vicepresidentes de la propia Comisión y siete vocales, a los que se suman tres vocales designados por el Banco de México. Los dos vicepresidentes de la Junta son escogidos por el presidente de la misma, de entre los vicepresidentes de la Comisión; de los siete vocales, cinco son nombrados directamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público, en tanto que los órganos desconcentrados de dicha Secretaría: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro nombran un vocal cada una. Todos los vocales de la Junta deben tener cuando menos el nivel de Director General de la Administración Pública Federal o su equivalente. Por cada vocal propietario debe nombrarse un suplente.

Entre las principales atribuciones de la Junta de Gobierno destacan las siguientes:

- Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;
- Acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes que las rigen o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes;
- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas. Dicha facultad podrá delegarse en el presidente, así como en otros servidores públicos de la Comisión, considerando la naturaleza de la infracción o el monto de las multas. A propuesta del presidente de la Comisión, las multas administrativas podrán ser condonadas parcial o totalmente por la Junta de Gobierno;
- Autorizar la constitución y operación y, en su caso, la inscripción en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, de aquellas entidades que señalan las leyes;
- Autorizar la inscripción en la sección especial del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, de valores emitidos en México o por personas morales mexicanas, para ser objeto de oferta en el extranjero;
- Examinar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que debe someter a su consideración el presidente de la Comisión, sobre las labores de la propia Comisión, la situación de las entidades, sistema y mercados financieros, así como respecto del ejercicio de las facultades a que se refiere la fracción VIII del artículo 16 de esta Ley;

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como los informes sobre el ejercicio del presupuesto;
- Aprobar el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes y Contralor Interno de la Comisión a propuesta del Presidente;
- Aprobar disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas;
- Aprobar las condiciones generales de trabajo que deban observarse entre la Comisión y su personal;
- Constituir comités con fines específicos, y
- Nombrar y remover a su Secretario, así como a su suplente, quienes deberán ser servidores públicos de la Comisión.

La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria debe reunirse, por lo menos, una vez cada dos meses, y para que sesione válidamente, debe ser convocada por su presidente y estar presentes un mínimo de siete de sus miembros; sus resoluciones deben adoptarse por mayoría de los miembros presentes, y en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad.

El secretario de Hacienda y Crédito Público designa al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien es la máxima autoridad administrativa de la misma, tiene a su cargo la representación legal de ella, y debe cubrir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- Haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera;
- No desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades. No se incumplirá este requisito cuando se tengan inversiones en términos de lo dispuesto por el artículo 16 Bis 7 de la Ley del Mercado de Valores;
- No tener litigio pendiente con la Comisión, y
- No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, y si se tratare de delito patrimonial, cometido intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena, ni inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.

#### D. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con diversos órganos desconcentrados, como quedó dicho, uno de ellos es el denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Acerca de los órganos

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

desconcentrados, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previene:

Artículo 98-B. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán autonomía técnica y facultades ejecutivas para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito de competencia que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

De conformidad con el artículo primero de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dicha institución es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica, dotado de facultades normativas, disciplinarias y administrativas que la asemejan a los órganos reguladores estadounidenses, pero sin la autonomía característica de tales órganos, por estar jerárquicamente subordinada al secretario de Hacienda y Crédito Público, por lo que, si en rigor conviniera erigirla a semejanza de la agencia reguladora estadounidense, se podría contemplar la posibilidad de constituir la como un órgano desconcentrado directamente del presidente de la República; o en un organismo descentralizado del Estado, o, con atribuciones más modestas, transformarla en un organismo descentralizado no sectorizado, para no estar jerárquicamente subordinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni a ninguna otra dependencia del Poder Ejecutivo.

#### E. Atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Entre las principales atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores figuran las de:

- Realizar la supervisión de las entidades financieras, los organismos de integración, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero;
- Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades;
- Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;
- Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos que señalan las leyes;
- Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarles periódicamente las entidades;

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;
- Establecer los criterios de aplicación general conforme a los cuales se precise si una oferta de valores es pública, así como aquéllos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven y a los referidos usos y sanas prácticas;
- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera;
- Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros;
- Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades financieras que señalan las leyes;
- Autorizar a las personas físicas que celebren operaciones con el público, de asesoría, promoción, compra y venta de valores, como apoderados de los intermediarios del mercado de valores, en los términos que señalen las leyes aplicables a estos últimos;
- Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;
- Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley;
- Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes;
- Investigar aquellos actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo entidades del sector financiero, hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables;
- Ordenar la suspensión de operaciones, así como intervenir administrativa o gerencialmente, según se prevea en las leyes, la negociación, empresa o establecimientos de personas físicas o a las personas morales que, sin la autorización correspondiente, realicen actividades que la requieran

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- en términos de las disposiciones que regulan a las entidades del sector financiero, o bien proceder a la clausura de sus oficinas;
- Investigar actos o hechos que contravengan lo previsto en la Ley del Mercado de Valores, para lo cual podrá practicar visitas que versen sobre tales actos o hechos, así como emplazar, requerir información o solicitar la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir al adecuado desarrollo de la investigación;
  - Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el ministerio público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero;
  - Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
  - Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley;
  - Determinar los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones;
  - Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros;
  - Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión, así como participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financieras a nivel nacional e internacional;
  - Proporcionar la asistencia que le soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, para lo cual en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, podrá recabar respecto de cualquier persona la información y documentación que sea objeto de la solicitud;
  - Intervenir en la emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades, en los términos de ley, cuidando que la circulación de los mismos no exceda de los límites legales;
  - Aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria y de las instituciones de banca de desarrollo las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que correspondan a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia Ley, compete aplicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
  - Llevar el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y certificar inscripciones que consten en el mismo;
  - Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como suspender la citada inscripción por lo que hace a las casas de bolsa;

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Supervisar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, respecto de las obligaciones que les impone la Ley del Mercado de Valores;
- Dictar las disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada tendrán la obligación de hacerla de conocimiento del público;
- Expedir normas que establezcan los requisitos mínimos de divulgación al público que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfacer sobre la calidad crediticia de las emisiones que éstas hayan dictaminado y sobre otros aspectos tendientes a mejorar los servicios que las mismas prestan a los usuarios;
- Emitir reglas a que deberán sujetarse las casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos y empleados;
- Autorizar y vigilar sistemas de compensación, de información centralizada, calificación de valores y otros mecanismos tendientes a facilitar las operaciones o a perfeccionar el mercado de valores;
- Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas;
- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que esta Ley y demás leyes le otorgan y para el eficaz cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que con base en ellas se expidan, y
- Regular los contratos de adhesión, publicidad y estados de cuenta de que empleen las entidades financieras a que se refiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en los términos señalados en el referido texto legal.

## **II. Órganos desconcentrados por materia**

La desconcentración por materia permite transferir atribuciones de una secretaría de Estado, respecto de una materia específica, a un órgano desconcentrado, cuyo órgano ejecutivo de gobierno puede ser unipersonal, y por tanto, estar principalmente a cargo de un solo funcionario, como en el caso de la Comisión Nacional del Agua; o ser un cuerpo colegiado, como ocurre en la Comisión Reguladora de Energía.

### *1. La Comisión Nacional del Agua*

Es bien sabido que el agua es un elemento integrante e imprescindible del cuerpo humano, pues constituye entre el 60 y el 75% de su volumen, por lo que los humanos requerimos ingerirla para subsistir. De igual manera, el agua es un recurso fundamental de nuestro planeta y de su atmósfera; en el aire genera humedad, lluvia y nieve; en la corteza conforma arroyos, ríos,

María Guadalupe Fernández Ruiz

manantiales, lagos y lagunas; bajo tierra, crea capas freáticas y corrientes subterráneas. De los quinientos diez millones de kilómetros cuadrados de superficie de la Tierra, los mares ocupan el setenta y uno por ciento de la misma, algo así como trescientos sesenta y seis millones de kilómetros cuadrados.

Consecuentemente, el agua representa un recurso vital para el género humano, pues requiere ingerirla como bebida vital y usarla en la preparación de alimentos, aseo personal y de los bienes, así como en procesos agrícolas, ganaderos, comerciales, industriales (fabricación de refrescos y de cervezas, y generación de energía eléctrica, por ejemplo) y de servicios (turísticos y de limpieza, entre otros); se trata de un recurso natural, sujeto a un ciclo hidrológico de precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; su aprovechamiento sustentable reclama una regulación que evite su contaminación y su sobre explotación, para impedir que la extracción supere la aportación del ciclo hidrológico natural; reclamo acentuado por el hecho de satisfacer el vital líquido múltiples necesidades de diversas clases, y tener múltiples aprovechamientos que pueden ser excluyentes o sucesivos.

#### A. Antecedentes históricos en materia de aguas

Toda civilización tiene entre sus preocupaciones principales el abastecimiento de agua; así ocurrió en las civilizaciones prehispánicas de nuestro país, las cuales recurrieron a diversos medios y procedimientos, en muchos casos admirables, para surtirse del vital líquido, como lo prueba la existencia de chultunes (depósitos subterráneos construidos en roca),<sup>194</sup> jagüeyes (depósitos artificiales de agua de lluvia a cielo abierto),<sup>195</sup> cenotes (manantiales subterráneos de agua dulce y potable),<sup>196</sup> acueductos, pozos verticales, presas, acequias, atarjeas, diques y canales de riego. Por ejemplo, a los conquistadores les causaron gran admiración los acueductos aztecas, porque, según narra fray Francisco Javier Clavijero:

“Hacían los mexicanos, para comodidad de las poblaciones, muy buenos acueductos. Los de México para conducir el agua de Chapultepec, distante como dos millas de la ciudad, eran dos canales paralelos de piedra argamasa, altos casi 2 varas y anchos 2 pasos, que corrían por una calzada formada sobre el lago y llegaban hasta la entrada de la ciudad, desde donde se repartía el agua a diversas fuentes, especialmente a las de los reales.

<sup>194</sup> Renée Lorelei Zapata Peraza, *Los chuntules. Sistema de captación y almacenamiento de agua pluvial*, México, INAH, 1989, p. 9.

<sup>195</sup> Francisco Javier Santamaría, *Diccionario de mexicanismos*, 3ª ed., México, Porrúa, 1978, p. 625.

<sup>196</sup> *Diccionario de Geografía, historia y biografía mexicanas*, París, Librería de la Vda. de C. Bouret, p. 164.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Aunque eran dos los acueductos no corría el agua sino por uno, y entre tanto limpiaban el otro para que siempre fuese el agua limpia”.<sup>197</sup>

### B. Régimen jurídico del agua

El uso del agua en México ha sido objeto de regulación jurídica desde la época prehispánica. Los antiguos mexicanos impusieron al agua una regulación jurídico-teocrática específica, que erigía como dioses del vital líquido a *Tláloc* y a su esposa *Chalchiuhicueye*.<sup>198</sup>

El orden jurídico teocrático de los mexicanos reguló con acierto tanto la operación de los acueductos, como la organización de las chinampas y de los sistemas de riego de los aztecas, lo que dio lugar a un racional y adecuado uso y manejo del agua.

En la época colonial, el *Fuero Juzgo*, las *Siete Partidas* de Alfonso el Sabio, la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias* y la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, fueron los principales ordenamientos que regularon el uso y aprovechamiento de las aguas, bajo el principio de atribuir la propiedad de las aguas a la Corona española, conforme a la idea del dominio eminente, como lo precisó el Reglamento de medidas de aguas, expedido en 1761 por el virrey de la Nueva España, Joaquín de Montserrat, marqués de Cruillas.<sup>199</sup>

En el primer medio siglo del México independiente se mantuvo la normativa hispana de las aguas; la regulación jurídica hidráulica propia dio principio con la expedición del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California de 1870.<sup>200</sup>

Durante la dictadura porfirista, la regulación jurídica del agua se realizó a través del Código Civil de 1884; de los Códigos Mineros de 1884, 1892 y 1909; de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888; de los Códigos Sanitarios de 1891 y 1894; de la Ley de Ocupación de Terrenos Baldíos de 1894, del Decreto para Concesiones de Agua en el Riego e

<sup>197</sup> Francisco Javier Clavijero, *Historia antigua de México*, 11ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 361.

<sup>198</sup> Vid. Cecilio Agustín Robelo, *Diccionario de mitología náhuatl*, México, Imprenta del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1911, p. 131.

<sup>199</sup> El Reglamento de medidas de aguas, expedido en 1761, tomó por unidad la paja, equivalente a 648 litros al día; dieciocho pajas formaban un real; ocho reales integraban una naranja; tres naranjas equivalían a un surco; y 48 surcos constituían un buey, que era igual a 13,436,928 litros al día.

<sup>200</sup> Para mayor información sobre la legislación de las aguas en el México independiente, vid. José Trinidad Lanz Cárdenas, *Legislación de aguas en México*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1982, 3 tomos.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Industrias de 1894, del Decreto que ratificó las concesiones de los Estados para utilizar aguas federales de 1896, de la Ley de Bienes Inmuebles de 18 de diciembre de 1902, y de la Ley sobre Aprovechamientos de Agua de Jurisdicción Federal de 13 de diciembre de 1910.

La Constitución de 1917 dio un nuevo enfoque a la regulación jurídica del agua, caracterizada por la reivindicación del dominio eminente del Estado mexicano y de la propiedad originaria como expresión de la soberanía, según se desprende del artículo 27 constitucional, que en sus partes relativas al agua, dispuso en su texto original:

Artículo 27.- La propiedad privada de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.  
(...)

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias (...) para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; (...) Los pueblos y rancherías que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad (...)

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la numeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.
- II. Las asociaciones religiosas llamadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos;  
(...)
- IV. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o se les restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915.  
(...)  
Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Como puede advertirse en el texto antes transcrito, la Carta de 1917 perfiló un sistema de propiedad hidráulica compuesto de tres partes; en la primera figuran las aguas de propiedad nacional, listadas en el párrafo quinto de dicho numeral; en la segunda figuran las de propiedad particular, porque “Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la numeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese”; y en la tercera aparecen las de propiedad de los Estados de la Federación, las cuales vienen a ser aquéllas que sin ser propiedad de la Nación, su curso pasa de una finca a otra, por lo que en los términos del quinto párrafo *in fine* del citado precepto, su aprovechamiento “se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados”.

Para la instrumentación legal de las citadas disposiciones constitucionales en materia de agua, el legislador ordinario ha expedido los siguientes ordenamientos legales: Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, de 4 de enero de 1926; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 6 de agosto de 1929; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 30 de agosto de 1934; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 2 de octubre de 1945; Ley de Riegos de 30 de diciembre de 1946; Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 30 de diciembre de 1947; Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, de 29 de diciembre de 1956; Ley de Aguas de Jurisdicción Federal del 30 de diciembre de 1960; Ley Federal de Aguas de 30 de diciembre de 1971; y la vigente Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del martes 1º de diciembre de 1992.

Han participado también en la regulación jurídica del agua, posterior a 1917, las cuatro Leyes Generales de Bienes Nacionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*: la primera el 3 de julio de 1942, la segunda el 30 de enero de 1969, la tercera el 8 de enero de 1982, y la cuarta, actualmente en vigor, el 20 de mayo del 2005. También ha tenido incidencia en la regulación jurídica del agua, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1º de enero de 1963; la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, de 25 de marzo de 1971, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 22 de diciembre de 1976; la Ley Federal de Protección al Ambiente, de 30 de diciembre de 1981; la Ley Federal del Mar publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de enero de 1986; y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### C. La administración pública del agua en México

En México, la administración pública del agua está atribuida principalmente a la Comisión Nacional del Agua,<sup>201</sup> creada mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de enero de 1989, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que sustituyó a la subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la referida Secretaría, cuyas atribuciones le fueron conferidas, y además absorbió a la Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco, que se convirtió en la Gerencia de Aguas del Valle de México de dicha Comisión absorbente.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976 que fusionó en una sola a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, esta última creada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que entró en vigor el 1º de enero de 1947, bajo el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés.

Antecedente inmediato de la Secretaría de Recursos Hidráulicos fue la Comisión Nacional de Irrigación, creada con facultades para realizar los estudios y ejecutar las obras de riego, por la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926, cuyo propósito fundamental fue fomentar las obras de riego consideradas de utilidad pública, para lo cual dispuso también la creación del Fondo Nacional de Irrigación a cargo de la propia Comisión Nacional de Irrigación.

### D. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Agua

En los términos de la fracción XII del artículo 3 de la vigente Ley de Aguas Nacionales, la Comisión Nacional del Agua 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

---

<sup>201</sup> La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, según previene el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales, corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua. Participan también en la administración pública del Agua, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Consejo Consultivo del Agua, el Servicio Meteorológico Nacional, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

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.

En razón de las atribuciones normativas, disciplinarias y administrativas la Ley de Aguas Nacionales confiere a la Comisión Nacional del Agua, ésta se puede considerar parecida a la agencia reguladora estadounidense, lo que choca con su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la que forma parte.

#### E. Atribuciones de la Comisión Nacional del Agua

En su artículo 9, la Ley de Aguas Nacionales determina las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional del Agua, entre las que destacan las siguientes:

- Fungir como autoridad en materia de aguas y de su gestión en el territorio nacional, y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la Ley Nacional de Aguas 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 de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios;
- Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política;
- Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento;
- Emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;
- Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;
- Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras;
- Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional;

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga de aguas;
- Emitir disposiciones sobre la expedición de títulos de concesión, asignación o permiso de descarga de aguas, así como de permisos de diversa índole a que se refiere la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Emitir la normatividad a que deberán apegarse los Organismos de Cuenca en el ejercicio de sus funciones, incluyendo la administración de los recursos que se les destinen y verificar su cumplimiento;
- Emitir disposiciones sobre la estructuración y operación del Registro Público de Derechos de Agua a nivel nacional, apoyarlo financieramente y coordinarlo;
- Expedir las declaratorias de clasificación de los cuerpos de agua nacionales a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales;
- Realizar las declaratorias de clasificación de zonas de alto riesgo por inundación y elaborar los atlas de riesgos conducentes;
- Coordinar el servicio meteorológico nacional y ejercer las funciones en dicha materia;
- Integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, con la participación de los Organismos de Cuenca, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- Resolver de manera expedita las solicitudes de prórroga de concesión, asignación y permisos de descarga, así como permisos provisionales para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales que le sean presentadas en los plazos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales;
- Presentar las denuncias que correspondan ante autoridades competentes cuando, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, tenga conocimiento de actos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa en materia de aguas o a las leyes penales;
- En situaciones de emergencia, escasez extrema, o sobreexplotación, tomar las medidas necesarias, normalmente de carácter transitorio, las cuales cesarán en su aplicación cuando la propia Comisión así lo determine, para garantizar el abastecimiento del uso doméstico y público urbano, a través de la expedición de acuerdos de carácter general; cuando estas acciones pudieren afectar los derechos de concesionarios y asignatarios de aguas nacionales, concertar con los interesados las medidas que correspondan, con apego a esta Ley y sus reglamentos, y
- Regular la transmisión de derechos.

#### F. Estructura orgánica de la Comisión Nacional del Agua

Los órganos principales de la Comisión Nacional del Agua son el Consejo Técnico, la Dirección General, y los organismos de cuenca.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Integran el Consejo Técnico los titulares de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (quien lo presidirá); Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Salud; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Sus principales facultades consisten en aprobar los programas y el presupuesto de la Comisión, así como los informes del Director General; nombrar, a propuesta de éste a los directores generales de los Organismos de Cuenca; acordar los términos en que se puedan gestionar los créditos que requiera la Comisión; acordar la creación de Consejos de Cuenca; y aprobar, a propuesta del director general, el Manual, Estructura Orgánica y Funcionamiento de la Comisión.

Entre las amplias facultades atribuidas al director general de la Comisión Nacional del Agua, destacan las de:

- Dirigir y representar legalmente a la Comisión;
- Adscribir las unidades administrativas de la misma y expedir sus manuales;
- Tramitar ante las dependencias competentes el ejercicio del presupuesto aprobado;
- Otorgar poderes generales y especiales en términos de las disposiciones legales aplicables y delegar facultades en el ámbito de su competencia;
- Presentar los informes que le sean solicitados por el Consejo Técnico y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Solicitar la aprobación del Consejo Técnico sobre los movimientos que impliquen modificar la estructura orgánica y ocupacional y plantillas de personal operativo, en términos de Ley;
- Proponer al Consejo Técnico los estímulos y licencias que puedan otorgarse al personal de la Comisión en términos de Ley;
- Emitir los actos de autoridad en la materia de su ámbito de competencia;
- Expedir los títulos de concesión, asignación, permisos de descarga, así como los permisos provisionales referidos en la Ley de Aguas Nacionales;
- Apoyar y verificar el cumplimiento del carácter autónomo de los Organismos de Cuenca, conforme a los procesos de descentralización de la gestión de los recursos hídricos, y
- Las demás que se confieran a la Comisión en la Ley de Aguas Nacionales y en sus reglamentos.

## G. Naturaleza jurídica del organismo de cuenca

En los términos del artículo 3, fracción XXXIX de la Ley de Aguas Nacionales, el organismo de cuenca es “una unidad técnica, administrativa

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrito directamente al titular de la Comisión [Nacional del Agua], cuyas atribuciones se establecen en la presente Ley [de Aguas Nacionales] y sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específico son determinados por la Comisión”.

Como se puede advertir, el organismo de cuenca no está dotado de personalidad jurídica, por lo que en rigor viene a ser un órgano desconcentrado del órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua, al cual queda jerárquicamente subordinado, situación que se confirma con lo dispuesto por el artículo 12 Bis 2 de la ley en cita, en el sentido de que cada organismo de cuenca está a cargo de un director general, subordinado directamente al director general de la Comisión Nacional del Agua.

Conviene hacer notar que tanto el órgano desconcentrado Comisión Nacional del Agua, como sus correspondientes órganos desconcentrados, forman parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y, por consiguiente, de la administración pública centralizada, con todo lo que ello implica.

Para evitar confusiones, sería conveniente que la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 3, fracción XXXIX, definiera al organismo de cuenca como “un órgano desconcentrado de la Comisión Nacional del Agua, adscrito directamente al titular de la misma, cuyas atribuciones se establecen en la presente Ley [de Aguas Nacionales] y sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específico son determinados por la misma Comisión”.

### *2. El Archivo General de la Nación*

Uno de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación era el Archivo General de la Nación, el que en su calidad de rector de la archivística nacional, tenía a su cargo las acciones de custodiar, ordenar, describir y conservar cuanto documento forme parte de su acervo, con miras a propiciar y promover su consulta y aprovechamiento público. La Ley Federal de Archivos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero del 2012 convirtió a este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación en un organismo descentralizado que se haya incluido en el sector de la administración pública federal que encabeza precisamente dicha Secretaría; dicha ley materializó, en parte la propuesta de Ley Nacional de Archivos sugerida desde 1994.

María Guadalupe Fernández Ruiz

## A. Antecedentes históricos

Se remontan los antecedentes históricos del Archivo General de la Nación a los archivos españoles de la época colonial: Archivo Simancas, iniciado por orden de Carlos V, y Archivo General de Indias instalado en Sevilla por orden de Carlos III de 19 de noviembre de 1781.

Empezó a formarse el acervo del Archivo General de la Nación desde los inicios de la etapa colonial durante la gestión del primer virrey Antonio de Mendoza (1535-1550), y aun cuando en 1624 y 1692 se vio menguado por fuertes incendios en los que se perdieron numerosos documentos de los siglos XVI y XVII, fue impulsado por los virreyes Juan de Acuña, marqués de Casa Fuerte; Juan Francisco Güemes y Horcasitas, conde de Revillagigedo; Agustín de Ahumada y Villalón, marqués de las Amarillas; Carlos Francisco de Croix, marqués de Croix; y Antonio María de Bucareli y Ursúa Hinistroza Lasso de la Vega.

Para la realización de sus tareas administrativas, los virreyes de la Nueva España contaron con una unidad administrativa denominada Secretaría de Cámara del Virreinato, la cual cobró especial relevancia en el siglo XVIII, según se desprende de las Instrucciones formuladas para el funcionamiento de la misma por el virrey Revillagigedo, para quien: “La Secretaría del Virreinato ha de ser ejemplo y modelo de todas las oficinas del Reino, en la constante propiedad y prontitud de sus labores, en la custodia del sigilo más profundo, en la conducta irreprochable de sus dependientes, y en la paz, armonía y unión más estrecha y recomendable”.<sup>202</sup>

A causa de un incendio provocado por el motín de 1692,<sup>203</sup> muchos documentos de los siglos XVI y XVII se perdieron, de ahí la escasa documentación de ese periodo; empero, después del referido desastre se empezó a integrar un nuevo archivo de la Secretaría —después convertido en *Archivo General del Virreinato de la Nueva España*—, con lo que se pudo rescatar del anterior, en cuya labor destacó la actuación del archivero Juan Fermín de Aldama, durante la gestión del virrey marqués de Croix; la de Melchor de Peramás, secretario de la Cámara del Virreinato durante el periodo del virrey Bucareli, y la del coronel Antonio Bonilla en el gobierno del segundo conde de Revillagigedo.

El virrey Juan Vicente de Güemes Padilla Horcasitas y Aguayo, segundo conde de Revillagigedo, puede ser considerado el precursor de la

<sup>202</sup> Tomado de: *Boletín del Archivo General de la Nación*, t. XIII, No. 1, enero-marzo 1942, p. 27.

<sup>203</sup> Cfr. Rubio Mañé, Jorge Ignacio. *El Archivo General de la Nación*, México, Editorial Cultura, 1940, p. 67.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

fundación del Archivo General de la Nación, en razón de su *Proyecto de Archivo General del Virreinato de la Nueva España*, formulado en 1790, complementado en 1793 por unas ordenanzas para su organización y funcionamiento, para el “común depósito de reales cédulas, órdenes, providencias, ordenanzas, instrucciones, procesos, instrumentos públicos, cuentas, padrones, y demás papeles antiguos, que sepultados en diversas oficinas y cubiertos de polvo, ocultan bajo de sí, las noticias preciosas e interesantes”.<sup>204</sup>

A efecto de poner en práctica su proyecto de archivo general, el virrey Revillagigedo informó al rey acerca del desorden en que se guardaba los documentos oficiales y, simultáneamente, el 27 de marzo de 1790 propuso al Ministro de Gracia y Justicia, la creación del *Archivo General del Virreinato de la Nueva España*, en los términos de su referido proyecto que incluía la relación de los beneficios que produciría a favor de las oficinas públicas y de la memoria del país ya que eran “imponderables las ventajas de un archivo general bien ordenado, asistido y manejado por personas inteligentes”.<sup>205</sup>

En el México independiente, después del derrocamiento del emperador Agustín de Iturbide el 19 de marzo de 1823, se nombró provisionalmente un Supremo Poder Ejecutivo colegiado, que del 2 de julio de 1823 al 1º de febrero de 1824 estuvo integrado por José Mariano Michelena, José Miguel Domínguez y Vicente Guerrero, periodo durante el que se desempeñaron sucesivamente como titulares del Ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores cinco personas, entre ellas Lucas Alamán, quien con tal carácter presentó propuesta para crear el Archivo General y Público de la Nación.

Aprobada la propuesta de Alamán, el 23 de agosto de 1823 se fundó el Archivo General y Público de la Nación —a partir de 1917, se acordó dejar de adjetivarlo *público*, para quedar en *Archivo General de la Nación*—,<sup>206</sup> como una institución de carácter nacional a la que se encargó la custodia, guarda, clasificación, ordenación e inventario de los expedientes y demás documentos de la desaparecida administración virreinal, y de los generados en los nuevos ministerios. Para encabezar la nueva institución, instalada en Palacio Nacional, el Supremo Poder Ejecutivo tuvo el acierto de designar a Juan de Dios Uribe y a Ignacio Cubas, quienes merecieron numerosos reconocimientos en el desempeño del cargo.<sup>207</sup>

<sup>204</sup> Cfr. Archivo General de la Nación: <http://www.agn.gob.mx/guiageneral/contenido.php?CodigoReferencia=MX09017AGN>

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> Cfr. Jorge Ignacio Rubio Mañé, *op. cit.*, p. 112.

<sup>207</sup> Cfr. Mario Mariscal, *Reseña Histórica del Archivo General de la Nación*, México, Secretaría de Gobernación, 1946, pp. 51-52.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Es admirable que el Archivo General y Público de la Nación haya sobrevivido durante los periodos aciagos de la Guerra con los Estados Unidos, de la invasión francesa y de la Revolución iniciada en 1910.

José Miguel Arrijoja, director del Archivo durante la Guerra con los Estados Unidos, en cumplimiento de instrucción expresa del supremo gobierno, guardó en lugar seguro, fuera del local de la institución, treinta y tres cajones con los documentos más importantes del archivo, los cuales fueron regresados al recinto oficial una vez retiradas las tropas de la ocupación militar estadounidense.

Ante el avance de las tropas del invasor francés, el Congreso de la Unión decretó, el 29 de mayo de 1863, el traslado de los supremos poderes a la ciudad de San Luis Potosí, cuyos miembros y sus familiares acompañaron en su éxodo al presidente Benito Juárez, quien llevó consigo en once carretas los documentos más importantes del Archivo General y Público de la Nación, hasta que en su paso por Coahuila resolvió esconder tan valioso acervo en la Gruta del Tabaco en agosto de 1864; al respecto, Jorge Fernández Ruiz relata:

“La marcha del gobierno itinerante, ya de por sí difícil, dada la falta de caminos y de medios de transporte, se entorpecía más por la carga de los archivos de la Nación, en 11 carretas destinadas para tal efecto, razón por la cual el Presidente resolvió esconder aquellos documentos; el general Jesús González Herrera, al decir del historiador Pablo M. Cuéllar Valdés, recomendó al señor Juan de la Cruz Borrego para ocultar el archivo y cuidarlo; en unión de vecinos de las rancherías El Gatuño y La Soledad, Juan de la Cruz Borrego escondió el Archivo de la República en la “Gruta del Tabaco”, actualmente considerada monumento nacional; semanas después, las tropas intervencionistas sacrificaron a los custodios de estos documentos al negarse a revelar su paradero; junto con Juan de la Cruz Borrego fueron muertos, y en algunos casos descuartizados Manuel Arreguín, Pablo Arreguín, Darío López Orduña, Mariano Ortiz, Guadalupe Sarmiento y Jerónimo Salazar”.<sup>208</sup>

Las tareas del Archivo General y Público de la Nación se vieron afectadas por los avatares de la lucha armada al llegar la conflagración revolucionaria a la Capital del país, al grado de que en 1914 se vio obligado a cerrar sus puertas indefinidamente, por cuya razón, el licenciado Isidro Fabela, a la sazón titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el gobierno constitucionalista, de la que dependía el Archivo, encargó al director del

<sup>208</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Juárez y sus contemporáneos*, México, UNAM, 1984, p. 304.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

mismo la custodia del acervo, hasta que en el siguiente año reanudó sus actividades por la urgencia de consultar los documentos relativos a la tenencia de la tierra, problema toral de la Revolución.

Al término de la etapa armada de la Revolución mexicana, el Archivo General de la Nación normalizó sus actividades lo que permitió llevar a la práctica el antiguo plan esbozado en 1872 por su entonces Director, Francisco P. Urquidí, de editar un “Copiador del Archivo General”, proyecto que se instrumentó mediante el *Boletín del Archivo General de la Nación*, cuyo primer número apareció en 1930.

### B. El marco jurídico del Archivo General de la Nación

Inició la regulación jurídica de los archivos públicos en la Nueva España a fines del segundo tercio del siglo XVIII con la Cédula Real fechada en San Ildefonso el 7 de octubre de 1764, que prohibió a los virreyes, gobernadores y oficiales reales de los reinos de las Indias la extracción de libros y papeles que se hallaren archivados.<sup>209</sup>

El “Proyecto de Ordenanzas para el Archivo General que ha de establecerse con arreglo a la Real Orden de 28 de abril de 1792” para el Archivo General, formulado durante el gobierno virreinal del segundo conde de Revillagigedo, inspirado en las Ordenanzas del Archivo de Indias, determinaba en su artículo 1º los fondos documentales que, además de los papeles de la Secretaría del virreinato, debían constituir el acervo del Archivo General, con la instrucción de que en las oficinas de los que provinieran quedaran sólo los documentos de los últimos treinta años, con la obligación de remitir cada década, los de los siguientes diez años.

Se dictó la primera disposición del México independiente relativa al Archivo General y Público de la Nación mediante el Acuerdo, fechado el 23 de agosto de 1823, dictado por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta del ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, de comisionar a los señores Juan de Dios Uribe e Ignacio Cubas para el arreglo del Archivo General, “pidiendo los auxiliares y escribientes, que juzguen a propósito, de las secretarías del Despacho, prefiriendo a los de Justicia, o cesantes de cualquier oficina, cabos o sargentos sobrantes; y que con ellos se ocupen en separar los expedientes, distribuyéndolos en las secretarías; que con los concluidos y otras antigüedades se forme un Archivo General, que deberá ser público, formando para él listas triples, por años, por orden alfabético de nombres y materias.”<sup>210</sup>

<sup>209</sup> Vid. Archivo General de la Nación, *Reales Cédulas*, vol. 85, exp. 88.

<sup>210</sup> Vid. Tomado de: Jorge Ignacio Rubio Mañé, “El Archivo General de la Nación”, sobretiro del No. 9 de la *Revista de Historia de América*, agosto de 1940, p. 93.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

A propuesta del Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, José María Lafragua, el encargado del Supremo Poder Ejecutivo, general José Mariano Salas, expidió el 19 de noviembre de 1846 el Reglamento del Archivo General y Público de la Nación, contenido en 134 artículos distribuidos en diez capítulos relativos a lo que debe contener el Archivo; a la plantilla de su personal; a su sistema de coordinación y organización internas; a su sistema de claves; a sus operaciones preliminares; a sus disposiciones generales; al servicio al público; a su fondo financiero; a las atribuciones de su director, y a las de los demás empleados del Archivo.

El Reglamento del Archivo General de la Nación, expedido el 21 de septiembre de 1920 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de octubre del mismo año, constó de veintiséis artículos repartidos en ocho capítulos que se ocuparon del objeto del archivo; de su plantilla de personal; de su director general; de su primer paleógrafo; de su jefe de la sección de investigaciones históricas; de las disposiciones generales; del servicio al público y de la biblioteca del archivo.

En uso de la facultad que le concedía la fracción I del artículo 89 constitucional, y la fracción 22 de la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1939, el presidente Manuel Ávila Camacho expidió el Reglamento del Archivo General de la Nación que estaba vigente al entrar en vigor la Ley Federal de Archivos el 34 de enero del 2013, Reglamento que sin contar los dos transitorios, se integró con cuarenta y dos artículos contenidos en cinco capítulos cuya denominación se presenta a continuación:

Capítulo I	Disposiciones generales;
Capítulo II	De la organización del Archivo;
Capítulo III	De la biblioteca y publicaciones;
Capítulo IV	De la comisión consultiva del Archivo, y
Capítulo V	Del servicio al público.

Pese a que el Artículo Octavo Transitorio de la Ley General de Archivos dispone la obligación de expedir el Reglamento de la misma, dentro del año siguiente a su entrada en vigor, el Ejecutivo Federal no cumplió en tiempo tal obligación y a la fecha aún no se ha expedido; en cambio, la Junta de Gobierno de dicha Institución, expidió el Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación, por cierto no previsto expresamente en la Ley correspondiente.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### C. Evolución de la naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación

En los términos del referido Acuerdo del Supremo Poder Ejecutivo, fechado el 23 de agosto de 1823, el Archivo General se inició como un Departamento de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, que posteriormente se dividiría en una de Relaciones Interiores –antecedente de la Secretaría de Gobernación– y otra de Relaciones Exteriores, carácter que mantuvo conforme al artículo 6 del Reglamento de 1846 del Archivo General y Público de la Nación.

Por disposición de Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en 1915 el Archivo General y Público de la Nación dejó de ser una dependencia de la Secretaría de Relaciones, para pasar a ser parte integrante de la Dirección General de Bellas Artes, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, adscripción absurda que fue corregida mediante disposición del 17 de mayo de 1917, en cuya virtud se convirtió en un Departamento de la Secretaría del Interior, con su denominación reducida a Archivo General de la Nación, situación que se mantuvo en la Ley de Secretarías de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1917 (Artículo 2), y en la de igual nombre publicada el 6 de abril de 1934 (Artículo 2, fracción XXIII); así como en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1935 (Artículo 2, fracción XX), y en la de igual nombre publicada el 30 de diciembre de 1939 (Artículo 2, fracción XXII).

Una diversa Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de diciembre de 1946, no hizo alusión al Archivo General de la Nación, pues no detalló las atribuciones de las secretarías de Estado, y en el caso de la Secretaría de Gobernación, dispuso: “Artículo 3°. Corresponde a la Secretaría de Gobernación el despacho de los asuntos de política interior del país que se le atribuyen como de su competencia por las leyes y reglamentos federales”.

La última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1958, en la fracción XVIII de su artículo 2°, atribuyó expresamente a la Secretaría de Gobernación: “Manejar el Archivo General de la Nación”, situación ratificada por la fracción XVIII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, disposición que pese a las numerosas reformas de dicho ordenamiento legal, en esencia, se mantiene vigente, aun cuando ahora en la fracción XIX de su citado artículo 27, conforme al cual: “A la Secretaría de Gobernación

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...) XIX. Administrar el Archivo General de la Nación, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde su texto original, estableció la posibilidad de que las secretarías de Estado cuenten con órganos administrativos desconcentrados que les estén jerárquicamente subordinados y tengan facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

El acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de julio de 1980 erigió al Archivo General de la Nación en la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal, situación que no modificó la adscripción de dicha institución a la Secretaría de Gobernación, prevista en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1988, modificó la naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación al determinarlo en su artículo 35 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que funge como ente rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

La naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación establecida en el citado Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se confirmó –con pequeñas modificaciones– en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de julio del 2002, conforme al cual el Archivo General de la Nación era un típico órgano desconcentrado, a cuyo cargo quedaba la rectoría de la archivística nacional, que mantenía su carácter de entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

Finalmente, la Ley Federal de Archivos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero del 2012, erigió al Archivo General de la Nación en un organismo descentralizado de la administración pública federal, el cual se ha incluido en el sector de la Secretaría de Gobernación, cuyo órgano de gobierno es presidido por el titular de la misma y se integra, además, con sendos representantes de las Secretarías de Gobernación, de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público; también forma parte

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

de dicho órgano, con voz pero sin voto, el Director del propio Archivo General de la Nación.

#### D. Atribuciones del Archivo General de la Nación

Las actuales atribuciones del Archivo General de la Nación están establecidas en el artículo 44 de la Ley Federal de Archivos vigente y consisten en:

- I. Presidir el Consejo Nacional de Archivos, y proponer la adopción de directrices nacionales en materia de archivos;
- II. Resguardar el patrimonio documental que custodia, las transferencias secundarias de los documentos con valor histórico generados por el Poder Ejecutivo Federal y, en su caso, otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal, así como aquellos documentos en posesión de particulares que, en forma voluntaria y previa valoración, incorpore a sus acervos;
- III. Declarar patrimonio documental de la Nación a aquellos acervos o documentos que sean de interés público y se ajusten a la definición prevista en esta Ley;
- IV. Autorizar los permisos para la salida del país de documentos declarados patrimonio documental de la nación; de aquéllos documentos originales relacionados con la historia de México y de libros que por su naturaleza no sean fácilmente sustituibles;
- V. Reunir, organizar, preservar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas internacionales, adecuadas a la realidad nacional;
- VI. Establecer los lineamientos para analizar, valorar y decidir el destino final de la documentación de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal;
- VII. Emitir el dictamen de baja documental para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal;
- VIII. Desarrollar investigaciones en materias históricas y archivísticas encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda y de los archivos de las dependencias y entidades;
- IX. Gestionar la recuperación e incorporación a sus acervos de aquellos archivos que tengan valor histórico;
- X. Dictar las disposiciones administrativas relacionadas con la conservación y custodia de los documentos históricos del Poder Ejecutivo Federal;
- XI. Preparar, publicar y distribuir, en forma onerosa o gratuita, las obras y colecciones necesarias para apoyar el conocimiento de su

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- acervo, así como promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental del país;
- XII. Proporcionar los servicios complementarios que determine el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones aplicables;
- XIII. Determinar lineamientos para concentrar en sus instalaciones el Diario Oficial de la Federación y demás publicaciones de los Poderes de la Unión, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios o demarcaciones territoriales;
- XIV. Establecer políticas para reunir, organizar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico necesario para apoyar el desarrollo archivístico y la investigación histórica nacional, con base en las mejores prácticas internacionales adecuadas a la realidad nacional;
- XV. Integrar un acervo bibliohemerográfico especializado en materia de archivos y temas afines;
- XVI. Vigilar y, en caso de incumplimiento de esta Ley, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para asegurar su cumplimiento y el de sus disposiciones reglamentarias, así como hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control o de las autoridades que correspondan, las afectaciones del patrimonio documental, a efecto de que se establezcan las responsabilidades correspondientes;
- XVII. Fomentar el desarrollo profesional de archivistas a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas;
- XVIII. Participar y organizar foros y eventos nacionales e internacionales en la materia;
- XIX. Coadyuvar en los mecanismos para otorgar recursos materiales y económicos a los archivos en peligro de destrucción o pérdida;
- XX. Promover el registro nacional de archivos históricos públicos y privados, así como desarrollar actividades relacionadas con este;
- XXI. Realizar convenios con municipios e instituciones, en el marco del cumplimiento de sus objetivos;
- XXII. Cooperar con otros organismos encargados de la política del gobierno nacional en la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, la información y la informática en materia de archivos;
- XXIII. Dictar las disposiciones administrativas relacionadas con la conservación y custodia de los documentos de archivo del Poder Ejecutivo Federal;
- XXIV. Elaborar en coordinación con el Instituto los lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal;

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- XXV. Desarrollar sistemas para la creación, mantenimiento y preservación de documentos electrónicos que asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad a través del tiempo;
- XXVI. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos así como determinar las políticas y procedimientos para proporcionar los servicios de consulta y reprografía al público usuario, previo pago de los derechos correspondientes;
- XXVII. Proponer la adopción de Normas Oficiales Mexicanas en materia de archivos y coadyuvar en su elaboración con las autoridades correspondientes;
- XXVIII. Proponer ante la autoridad competente el rescate de documentos históricos de propiedad pública federal que se encuentren indebidamente en posesión de particulares; y
- XXIX. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables.

#### E. Estructura orgánica del Archivo General de la Nación

En los términos del artículo 9 del Estatuto Orgánico de Gobierno del Archivo General de la Nación su estructura orgánica básica se integra del siguiente modo:

- Dirección General del Archivo General de la Nación;
- Dirección del Sistema Nacional de Archivos;
- Dirección del Archivo Histórico Central;
- Dirección de Desarrollo y Normatividad Archivística;
- Dirección de Publicaciones y Difusión;
- Dirección de Tecnologías de la Información;
- Dirección de Administración;
- Dirección de Asuntos Jurídicos y Archivísticos;
- Consejo Archivístico Administrativo;
- Consejo Académico Asesor, y
- Órgano Interno de Control.

#### F. El acervo del Archivo General de la Nación

Está organizado el acervo del Archivo General de la Nación en 740 fondos, secciones y series de los cuales ya están descritos en línea, en internet, más de un millón de expedientes provenientes de Instituciones Coloniales y de Instituciones Gubernamentales de la época moderna que se han clasificado de la siguiente manera:

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Instituciones coloniales;
- Instituciones gubernamentales época moderna y contemporánea
  - Administración pública: 1821-1910, y
  - Administración pública: 1910-1988.
- Archivos de particulares, y
- Colecciones y documentos:
  - Personas;
  - Familias;
  - Colecciones, y
  - Otros archivos.

## G. Justificación del Archivo General de la Nación

El conjunto de rasgos propios de una colectividad que la caracterizan frente a las demás, es decir, su identidad, se basa, en buena medida, en el acervo documental que integra su memoria colectiva, cuya pérdida daña su identidad, erosiona su idiosincrasia, y obstruye la planeación de su futuro.

El acopio de documentos, sin clasificación y protección, constituye un depósito de papeles viejos que sólo permite reciclarlos para producir papeles nuevos, sin que exista posibilidad de retomar la información contenida en esos documentos; en cambio, un archivo público general, debidamente organizado y sistematizado, guarda y preserva el patrimonio documental histórico de la nación, por lo cual, conforma una herramienta sumamente útil para el ejercicio del derecho a la información –derecho humano de tercera generación–, que debe garantizar el Estado en los términos del artículo 6º constitucional, a partir de su reforma de 1977.

Consecuentemente se justifica la existencia del Archivo General de la Nación como una institución pública encargada de reunir, custodiar, ordenar, describir y conservar los documentos públicos, derivados de procedimientos concluidos, que integran su acervo, a efecto de propiciar e impulsar su aprovechamiento.

Aun cuando la protección del derecho a la información mediante la reforma de 1977 al artículo 6º constitucional, y la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, representaba un avance sumamente importante en esta materia, requería complementarse con una ley de aplicación en todo el país en materia de archivos, como la propuesta desde 1994, porque como bien hiciera notar la doctora Patricia Galeana: “El haberse establecido primero el acceso a la información sin la correspondiente Ley de Archivos ni de datos personales, ha dejado vacíos jurídicos que plantean conflictos al acceso a la información pública”.<sup>211</sup>

<sup>211</sup> Patricia Galeana, “Archivos públicos”, *Derecho a la información y archivos públicos*, coordª. Patricia Galeana, México, LIMAC, A.C./Universidad del Centro de México/Universidad de Guadalajara, 2005, p. 14.

La expedición de la Ley Federal de Archivos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero del 2012, subsana en buena medida esa deficiencia.

### **III. Órganos desconcentrados por servicio**

Están destinados los órganos desconcentrados por servicio a la prestación de servicios públicos atribuidos al Estado, como ocurre con los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación: Radio Educación, a cuyo cargo está la prestación de servicio público de radio, y la Universidad Pedagógica Nacional, que tiene encomendada la prestación de servicio público de educación normal superior.

#### *1. Radio Educación*

Doctrinalmente los servicios públicos se agrupan en dos hemisferios: los propiamente dichos, o propios, caracterizados por ser creados por ley y atribuidos a la administración pública, sin perjuicio de que los presten los particulares bajo el régimen de concesión; y los servicios públicos impropriadamente dichos o virtuales, los cuales no son creación de la ley ni están atribuidos a la administración pública, pese a lo cual, al igual que los propiamente dichos, satisfacen una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho ordinario; su prestación está a cargo de particulares que obtienen permiso para tal efecto.

A diferencia de España, en México el servicio público de radiodifusión es un servicio público impropriadamente dicho o virtual, porque no ha sido creado por la ley, en cambio, en otros países como España y Francia es un servicio público propio cuya prestación la ley atribuye a la administración pública, lo que no es obstáculo para que ésta lo concesione en algunos casos a particulares.

En España, en los términos del artículo 3, numeral 1 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal: “Se atribuye a la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A., Corporación RTVE, la gestión del servicio público de radio y televisión en los términos que se definen en esta Ley”.

En cambio, en México, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión [de inminente abrogación]: “La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social”. Sin embargo, para operar lícitamente, las radiodifusoras

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

comerciales requieren concesión, más no de servicio público, sino concesión de un bien del dominio público, como es la frecuencia por la que van a transitar sus imágenes y emisiones sonoras en el espacio aéreo.

Consecuentemente el servicio público de radio no es en México un servicio público propiamente dicho sino virtual, puesto que se trata de una actividad técnica destinada a satisfacer las necesidades de carácter general de los radioescuchas de información, capacitación, culturización, educación y esparcimiento, sujeta a un régimen exorbitante del derecho ordinario.<sup>212</sup>

#### A. Antecedentes históricos

En 1924 se celebró en Berna, Suiza, la Conferencia Internacional de Telecomunicaciones, en cuyo desarrollo se determinaron las siglas que cada país podría utilizar para identificar sus estaciones de radio, correspondiéndole a México las combinaciones de letras que van de CYA a CZZ; precisamente en ese año, el día primero de diciembre, inició sus actividades Radio Educación, a la que se le asignaron las siglas “C YE” que se interpretaron como Cultura y Educación. En esa fecha, realizó su primera transmisión a control remoto desde la sede del Congreso de la Unión, en ocasión de la ceremonia de toma de posesión del Presidente Plutarco Elías Calles.

La creación de Radio Educación se debió a la idea visionaria de José Vasconcelos de utilizar los medios modernos de comunicación para impartir la educación; según narra el poeta Carlos Pellicer, el entonces Secretario de Educación Pública le comentó:

“Es necesario utilizar los medios modernos como la radiotelefonía en nuestra cruzada educativa. Es por ello que solicitaré al presidente Obregón una emisora de radio para la Secretaría de Educación. Luego veremos la forma de dotar a las escuelas de los correspondientes aparatos receptores y emplearemos la transmisión para dar mayor efectividad a nuestros programas de enseñanza y cultivo espiritual del pueblo mexicano. Se trata de poner en uso una estación que sea poderoso auxiliar pedagógico del maestro y que, entre otras cosas, constituya una gran biblioteca hablada”.<sup>213</sup>

Esta idea encontró eco en los jóvenes intelectuales de la época, por ejemplo, por esas fechas, Salvador Novo dijo en una transmisión de la Radiodifusora

<sup>212</sup> Vid. Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo. Servicios públicos*, México, Porrúa/UNAM, 1995, p. 344.

<sup>213</sup> Mejía Prieto, Jorge. *Historia de la Radio en México*, edición facsimilar, México, IMER, 1986, p. 35.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

CYL: “En la educación de los hijos, el radio es más importante que el biberón y la nodriza, y de más higiénico manejo”.<sup>214</sup>

En 1929 tuvo lugar en la ciudad de Washington una nueva Conferencia Internacional de Telecomunicaciones en la que se acordó modificar las siglas de los servicios de radiocomunicación, para dar lugar a un mayor número de combinaciones, por lo que se confirieron nuevas siglas a cada país. A México lo correspondieron los indicativos de llamada que iniciaran con la letra “X”, desde la combinación XAA a la XPZ.

Consecuentemente, el gobierno mexicano distribuyó las claves específicas en razón de los diversos servicios de radiocomunicación, y determinó que los servicios de radiocomunicación de las aeronaves iniciarían con XA; los servicios generales de radiocomunicación con XB; los servicios telegráficos con XD y XF; los servicios marítimos con XC, y las emisoras de radio con XE, por lo que las siglas de las estaciones de radio hubieron de cambiarse nuevamente.

Años más tarde, a raíz del surgimiento de la televisión y del uso de la frecuencia modulada, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas determinó el empleo del indicativo “XE” para las estaciones de amplitud modulada y el de “XH” para las de frecuencia modulada; fue entonces que se le confirió a Radio Educación el indicativo de llamada “XEPP” y la frecuencia de 1060 kilociclos.

Venida a menos por la incomprensión, negligencia e incuria de las autoridades educativas, Radio Educación estuvo a punto de desaparecer, e inclusive, durante breves periodos suspendió sus transmisiones, pero tomó nuevos bríos con el arribo del licenciado Agustín Yáñez a la titularidad de la Secretaría de Educación Pública, quien prácticamente la refundó en 1968, adscribiéndola a la Dirección General de Educación Audiovisual de dicha Secretaría, y a partir de ese año ya no ha interrumpido sus transmisiones.

## B. Régimen jurídico de Radio Educación

Desarrolla Radio Educación sus actividades en la intersección de la radiodifusión y la educación.

Se puede entender la radiodifusión como un sistema merced al cual, las señales sonoras de tipo mecánico transformadas en ondas electromagnéticas se desplazan a grandes distancias a una velocidad de trescientos mil

---

<sup>214</sup> *Idem.*, p. 23.

María Guadalupe Fernández Ruiz

kilómetros por segundo, por medio de un radio transmisor para que sean captadas en equipos de radio recepción que las reconvierten en sonido.<sup>215</sup>

El Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en su numeral 28, define al servicio de radiodifusión como un “servicio de radiocomunicación cuyas emisiones están destinadas a la recepción directa por el público en general. Este servicio puede comprender emisiones sonoras, emisiones de televisión u otras clases de emisiones”.<sup>216</sup>

En los términos de la Ley General de Educación (artículo 2): “La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social”.

Conforman el régimen jurídico de Radio Educación diversos ordenamientos jurídicos entre los que destacan la Constitución General de la República; la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, la Ley Federal de Telecomunicaciones y su Reglamento; la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Ingresos de la Federación; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y el Acuerdo número 203 mediante el cual se modifica el diverso número 22 por el que se establecen las funciones de Radio Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de noviembre de 1994, entre otros ordenamientos jurídicos.

### C. Creación de Radio Educación

Como comenté al referirme a los antecedentes históricos de Radio Educación, su creación se debe a las gestiones del licenciado José Vasconcelos, en su carácter de Secretario de Educación Pública en el

<sup>215</sup> *Id.* Walter Bruch y Manuel Moralejo, *La electrónica*, México, Salvat, 1973, pp. 73-74.

<sup>216</sup> *Reglamento de Radiocomunicaciones*, Ginebra, Secretaría General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 1976, p. 7.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

gobierno del presidente Álvaro Obregón, y data del 30 de noviembre de 1924.

En la actualidad, Radio Educación tiene una amplia cobertura geográfica merced a sus cuatro señales: en amplitud modulada con una potencia de 100 mil watts a través de la frecuencia de 1060 kilociclos, cubre 16 estados de la República; en la banda internacional de onda corta de 49 metros en la frecuencia de 6185 kilociclos, tiene alcance mundial; vía satélite por el Canal 2 de la red Edusat, cubre todo el territorio nacional, Centroamérica, norte de Sudamérica y sur de los Estados Unidos; y por Internet, por medio de su página web [www.radioeducacion.edu.mx](http://www.radioeducacion.edu.mx) cubre todo el mundo.

### D. Estructura orgánica de Radio Educación

El órgano desconcentrado Radio Educación está a cargo de un Director General, nombrado, y en su caso removido, por el Secretario de Educación Pública; además, el referido Acuerdo 203 previene la existencia de una Comisión Interna de Administración integrada por el Secretario de Educación Pública, quien la presidirá; el presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, quien suplirá al presidente en sus ausencias; el Coordinador del Sector Paraestatal quien fungirá como Secretario Técnico; el titular del Órgano de Control Interno de la Secretaría de Educación Pública; los servidores públicos de la Secretaría que expresamente convoque el titular del ramo; los servidores públicos externos que expresamente invite el titular del ramo, y un Prosecretario designado por el titular del órgano, quien apoyará al Secretario Técnico en el cumplimiento de sus funciones. Además, Radio Educación cuenta con las siguientes áreas administrativas:

- Dirección de Producción y Planeación;
- Dirección de Finanzas, Administración y Desarrollo Técnico;
- Subdirección de Desarrollo Técnico;
- Subdirección de Información;
- Subdirección de Producción y Programación;
- Subdirección de Finanzas y Administración;
- Subdirección de Planeación y Evaluación;
- Departamento de Ingeniería;
- Departamento de Noticias;
- Departamento de Audiencia y Evaluación;
- Departamento de Recursos Humanos;
- Departamento de Programación Musical y Fonoteca;
- Departamento de Producción;
- Departamento de Recursos Financieros;
- Departamento de Continuidad;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Departamento de Informática;
- Departamento de Servicio Profesional de Carrera;
- Departamento de Normas y Control de Calidad;
- Departamento de Información Cultural;
- Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Departamento de Apoyo Jurídico y Contratos, y
- Departamento de Difusión y Convenios.

## E. Naturaleza jurídica de Radio Educación

En los términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y del Acuerdo número 203 mediante el cual se modifica el diverso número 22 por el que se establecen las funciones de Radio Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de noviembre de 1994, Radio Educación es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto consiste en:

- Apoyar, a través de la radio, las tareas educativas encomendadas a la Secretaría de educación pública;
- Promover y difundir programas de interés cultural y cívico;
- Transmitir programas que tiendan al mejoramiento del nivel cultural de la población y que fomenten la propiedad del idioma nacional, y
- Promover y difundir la radiodifusión cultural no lucrativa y propiciar y mantener un intercambio y cooperación con las instituciones encargadas de difundir las manifestaciones artísticas y culturales en el país y en el extranjero.

## F. Atribuciones de Radio Educación

Destacan dentro de las principales atribuciones asignadas a Radio Educación las de:

- Operar las emisoras XEEP y XEPPM, que corresponden respectivamente a las bandas de amplitud modulada y onda corta, de cuyos permisos es titular la Secretaría de Educación Pública, así como las demás frecuencias que se le asignen;
- Diseñar, producir, evaluar y difundir la programación de sus contenidos de acuerdo a su plan de trabajo y a la normatividad vigente en la materia;
- Integrar y administrar su Fonoteca;
- Proveer asistencia técnica y de producción radiofónica a las emisoras no lucrativas del país que así lo soliciten;
- Difundir programas de información y análisis;

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Promover la investigación científica y técnica en materia de radiodifusión, y
- Las demás afines a las anteriores, que le encomiende el Secretario.

### *2. Universidad Pedagógica Nacional*

Como se apunta en la fracción VIII del artículo 3º. constitucional, en México la educación es un servicio público; así lo establece expresamente el artículo 10 de la Ley General de Educación, al disponer: “La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público”.

El servicio público de educación admite diversas modalidades: preescolar, primaria, secundaria, media y superior.

#### *A. Antecedentes históricos*

En la *II Conferencia Nacional de Educación* celebrada el 9 de octubre de 1970, en Oaxtepec, Morelos, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación propuso la creación de una universidad que tuviera por objeto la profesionalización del magisterio, propuesta que años más tarde reiteró al presidente José López Portillo, quien considerando que la educación constituye un factor determinante para el desarrollo nacional y que el Estado debe promover y vigilar de profesionales de la educación, determinó crear la Universidad Pedagógica Nacional.

#### *B. Régimen jurídico de la Educación*

Integran el régimen jurídico de la educación diversos ordenamientos jurídicos entre los que destacan los artículos 2 B, fracción II; 3 fracción VIII y 73, fracción XXV de la *Constitución General de la República*, la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley para la Coordinación de Educación Superior.

#### *C. Creación de la Universidad Pedagógica Nacional*

El 25 de agosto de 1978 se expidió el Decreto que creó la Universidad Pedagógica Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de agosto de 1978.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Actualmente, la Universidad Pedagógica Nacional tiene, además de su sede central en el Ajusco, seis unidades en el Distrito Federal, y 70 planteles en los estados de la República, con el propósito de responder en todas ellas a las necesidades regionales del Sistema Educativo Nacional, poblaciones que se listan a continuación:

- Aguascalientes;
- Mexicali;
- Tijuana;
- La Paz;
- Campeche;
- Ciudad del Carmen;
- Saltillo;
- Torreón;
- Piedras Negras;
- Monclova;
- Colima;
- Tuxtla Gutiérrez;
- Tapachula;
- Chihuahua;
- Ciudad Juárez;
- Parral;
- Durango;
- Guanajuato;
- Celaya León;
- Chilpancingo
- Acapulco;
- Iguala;
- Tlapa;
- Pachuca;
- Guadalajara;
- Tlaquepaque;
- Autlán;
- Ciudad Guzmán;
- Zapopan;
- Toluca;
- Atizapán de Zaragoza;
- San Cristóbal Ecatepec;
- Zitácuaro;
- Cuernavaca;
- Tepic;
- Monterrey;
- Guadalupe;
- Oaxaca;
- Tuxtepec;
- Ixtepec;
- Puebla;
- Teziutlán;
- Tehuacán;
- Querétaro;
- Chetumal;
- San Luis Potosí;
- Ciudad Valles;
- Culiacán;
- Mazatlán;
- Hermosillo;
- Navojoa;
- Nogales;
- Villahermosa;
- Ciudad Victoria;
- Tampico;
- Matamoros;
- Nuevo Laredo;
- Reynosa;
- Tlaxcala;
- Jalapa;
- Veracruz;
- Poza Rica;
- Orizaba;
- Coahuila de Zaragoza;
- Mérida, y
- Zacatecas.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

### D. Estructura orgánica de la Universidad Pedagógica Nacional

La máxima autoridad interna de la Universidad Pedagógica Nacional es la Rectoría, apoyada por un Consejo Académico, la Secretaría Académica, la Secretaría Administrativa, el Consejo Técnico, y las siguientes unidades administrativas:

- Dirección de Planeación;
- Dirección de Servicios Jurídicos;
- Dirección de Unidades UPN;
- Dirección de Biblioteca y Apoyo Académico;
- Dirección de Difusión y Extensión Universitaria;
- Órgano Interno de Control;
- Coordinación del Área Académica Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión;
- Coordinación del Área Académica Diversidad e Interculturalidad;
- Coordinación del Área Académica Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes;
- Coordinación del Área Académica Tecnologías de Información y Modelos Alternativos;
- Coordinación del Área Académica Teoría Pedagógica y Formación Docente;
- Coordinación de Posgrado, y
- 76 Unidades UPN.

### E. Naturaleza jurídica de la Universidad Pedagógica Nacional

De conformidad con lo establecido en su Decreto de creación, la Universidad Pedagógica Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública dedicado a prestar el servicio público de educación superior encaminado a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país.

### F. Atribuciones de la Universidad Pedagógica Nacional

Las principales atribuciones de la Universidad Pedagógica Nacional consisten en realizar actividades de docencia de tipo superior e investigación científica en materia educativa y disciplinas afines, así como actividades de difusión de conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general.

María Guadalupe Fernández Ruiz

## IV. Órganos desconcentrados por región

Como mencioné al referirme a la clasificación de la desconcentración administrativa, María del Carmen Pardo, habla de desconcentración interna para aludir a órganos desconcentrados, representantes de una secretaría de Estado en demarcación territorial distinta a la ubicación de ésta, caso que Jorge Fernández Ruiz identifica como desconcentración por región, porque el órgano central cede el poder decisorio relativo a ciertas facultades encuadradas dentro de su competencia a varios órganos periféricos, cuya jurisdicción se limita a una circunscripción territorial específica, como ocurre en las delegaciones o centros de las secretarías de Estado en las entidades federativas, lo que permite acercar la decisión a los administrados.

### 1. Los Centros SCT

Ejemplo típico de la desconcentración por región, o interna, es la de los Centros SCT, porque, según el artículo 43 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de enero del 2009: “Son las representaciones de la Secretaría en cada uno de los Estados que integran la Federación, y al frente de cada uno de ellos habrá un director general designado por el Secretario”.

Aun cuando el Reglamento en cita no los define expresamente como órganos desconcentrados, es evidente que los centros SCT tienen ese carácter, toda vez que son producto de desconcentración por región.

Dado que el órgano central, en este caso la Secretaría de Comunicaciones y Transportes transfiere el poder decisorio relativo a ciertas facultades encuadradas dentro de su competencia a órganos periféricos denominados centros SCT, cuya jurisdicción se limita en cada caso a una circunscripción territorial específica, o sea a un Estado de los que integran la Federación. En virtud de la mencionada transferencia de facultades, los titulares de los centros SCT tienen asignadas un cúmulo de atribuciones, entre las que destacan:

- Ejercer la representación de la Secretaría en la entidad federativa de su adscripción, respecto de las atribuciones que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le han sido conferidas a la misma; inclusive en los procedimientos judiciales, y contenciosos administrativos en que ésta sea parte, por conducto del Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos del propio Centro SCT, excepto con relación a las atribuciones que sean

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- competencia exclusiva del Secretario o de las Unidades Administrativas que él designe;
- Ejecutar los programas de descentralización, desconcentración, modernización y simplificación administrativa que establezcan las unidades centrales;
  - Establecer, operar y contratar sus propios sistemas, procedimientos y servicios técnicos, administrativos, presupuestales y contables para el manejo de sus recursos humanos, financieros, materiales y de informática que requiera para el cumplimiento de sus funciones, conforme a las normas y lineamientos que fijen las autoridades competentes;
  - Administrar y operar los bienes que requieren para la adecuada prestación de los servicios que brinda la Secretaría en las Entidades Federativas de su adscripción;
  - Vigilar, promover, supervisar y ejecutar los programas de la Secretaría, en la entidad federativa de su adscripción, de conformidad con las normas e instrucciones que determine la Coordinación General de Centros SCT, conjuntamente con las unidades administrativas centrales;
  - Formular el programa de actividades de conformidad con las estrategias, políticas, lineamientos y prioridades establecidas a nivel nacional en congruencia con las condiciones, características y necesidades locales y someterlas a la aprobación de la Coordinación General de Centros SCT;
  - Apoyar y controlar administrativamente a las unidades administrativas foráneas de la Secretaría en la entidad federativa de su adscripción, de conformidad con el presente Reglamento y los lineamientos o instrucciones que dicte el Oficial Mayor de la propia dependencia;
  - Representar a la Secretaría ante los gobiernos de los estados y municipios y organizar los servicios técnicos de apoyo y, cuando se lo soliciten, brindarles asesoría y asistencia para la elaboración y ejecución de proyectos;
  - Autorizar la documentación administrativa relacionada con sus recursos humanos, financieros y materiales asignados, observando la normatividad que se establezca en la materia;
  - Elaborar sus programas anuales de adquisiciones y obras públicas, y llevar a cabo los procedimientos para la contratación de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, servicios de cualquier naturaleza y obras públicas, inclusive los relativos a excepciones a la licitación pública, de acuerdo con los montos que fijen las unidades administrativas centrales, e informar a éstas sobre los referidos casos de excepción en los plazos que se requiera para dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables;
  - Celebrar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, y llevar a cabo la baja de desechos de bienes de consumo, de conformidad con la normatividad aplicable, y
  - Autorizar cuando sea el caso que las unidades especializadas y equipos del Centro SCT proporcionen servicios a otras entidades del sector público,

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

gobierno de los estados, municipios, universidades y particulares, mediante el cobro de las cuotas autorizadas y de acuerdo con los procedimientos establecidos.

## *2. Las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores*

Otro ejemplo inconfundible de desconcentración por región es el de las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a las cuales se delega, para su ejercicio, un cúmulo de facultades de la Secretaría.

El Capítulo VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores [con reforma publicada el 4 de septiembre del 2009], está desarrollado bajo el rótulo: “De la desconcentración administrativa”; en él previene, de manera ortodoxa, que la Secretaría podrá revisar, confirmar, modificar, revocar o anular, en su caso, las resoluciones dictadas por el órgano desconcentrado, y conforme a sus artículos 45 y 46, corresponde a las delegaciones de la Secretaría, localizadas fuera del Distrito Federal, expedir pasaportes ordinarios y legalizar las firmas de los documentos públicos que deban surtir efectos en el extranjero, confiriéndole además, entre otras, las siguientes funciones:

- Conceder permisos y otorgar las constancias para la constitución de asociaciones y sociedades civiles o mercantiles, y la modificación de sus estatutos, por lo que se refiere al cambio de denominación o razón social; para la adquisición de bienes inmuebles por parte de personas físicas y morales extranjeras; para la obtención de concesiones de explotación de minas, aguas, combustibles y minerales en la República Mexicana, a sociedades extranjeras o personas físicas extranjeras; para la constitución de fideicomisos destinados a la adquisición de bienes inmuebles en zona restringida por parte de personas físicas o morales extranjeras o personas morales mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, y para la recepción y control de los avisos, a que se refiere el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras;
- Expedir declaratorias de nacionalidad mexicana por nacimiento y certificados de nacionalidad mexicana;
- Intervenir en los procedimientos y juicios en los que la Secretaría sea parte;
- Tramitar los exhortos y cartas rogatorias que reciban;
- Presentar denuncias y querellas ante el Ministerio Público respecto de los hechos que así lo ameriten;
- Expedir copias certificadas de las constancias que obran en sus archivos cuando deban ser exhibidas en averiguaciones o en procedimientos jurisdiccionales o contenciosos-administrativos, y

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Coadyuvar en la atención de los casos de protección a connacionales en el extranjero que les encomiende la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares o en su caso, las oficinas consulares de México en el exterior, así como los que se presenten en la propia Delegación.

La naturaleza jurídica de las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores es, sin lugar a dudas, la de órganos desconcentrados por región, habida cuenta que cada delegación tiene asignada una circunscripción territorial específica para el ejercicio de las atribuciones que le delega la Secretaría, la que, dada la relación jerárquica de *supra* subordinación, está facultada para revisar, confirmar, modificar, revocar o anular, en su caso, las resoluciones dictadas por la delegación.