COLECCIÓN TEXTOS JURÍDICOS UNIVERSITARIOS

Rafael I. Martínez Morales

Derecho administrativo 1er. curso

Sexta edición



OXFORD

Derecho administrativo
1er. curso

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

COLECCIÓN TEXTOS JURÍDICOS UNIVERSITARIOS

Derecho administrativo

1er. curso

Sexta edición

Rafael I. Martínez Morales
Universidad Nacional Autónoma de México

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

Oxford University Press es un departamento de la Universidad de Oxford,
el cual promueve los objetivos de excelencia en la investigación, el aprendizaje y la educación
de la Universidad mediante publicaciones en todo el mundo. Oxford es una marca registrada de
Oxford University Press en el Reino Unido y en algunos otros países.

Publicado en México por
Oxford University Press México, S.A. de C.V.
Antonio Caso 142, Col. San Rafael, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06470, México, D.F.

D.R. © Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2011

Se han hecho valer los derechos morales del autor

DERECHO ADMINISTRATIVO
1er. curso

Sexta edición publicada en soporte impreso en 2011
Sexta edición publicada en soporte digital en 2012

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, o guardada en algún sistema de recuperación, o puede ser transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, sin la autorización previa, por escrito, de Oxford University Press México, S.A. de C.V., o como expresamente sea permitido por la ley, por licencia o bajo los términos acordados con la organización apropiada de derechos de reprografía. Deben enviarse las solicitudes de información acerca de reproducciones fuera del alcance de lo mencionado anteriormente al Departamento de Derechos de Autor de Oxford University Press México, S.A. de C.V., a la dirección mencionada arriba.

Usted no debe hacer circular esta obra en cualquier otra forma
y debe imponer esta misma condición a cualquier comprador.

Textos Jurídicos Universitarios

ISBN 978-607-426-267-4

México

Noviembre de 2012

Créditos:
Autor: Rafael I. Martínez Morales
Dirección editorial, diseño y producción: Mario Andrés Aliaga Valenzuela
Gerente Editorial del área de derecho: Lilia Guadalupe Aguilar Iriarte
Gerente de producción: Paula Sosa Jiménez
Edición: Lilia Guadalupe Aguilar Iriarte
Supervisión de producción: Daniel Martínez Osornio
Portada: Brenda Reyes Coix
Composición y formación: Mariana González Gómez

Si algún tercero considera que parte del contenido de esta publicación, viola sus derechos de propiedad intelectual, puede enviar una notificación al domicilio arriba citado, indicando los datos personales del titular de los derechos supuestamente infringidos.

Oxford University Press México, S.A. de C.V., no se responsabiliza de los contenidos de las páginas Web enlazadas o referenciadas en esta publicación.

A Rafael Martínez Fuentes, mi padre

Índice de contenido

Prólogo a la primera edición xxiii
Prefacio xxv
Abreviaturas y siglas xxix

I. Nociones previas 1
1. Ciencia del derecho administrativo 1
1.1 Evolución histórica 1
1.2 Objeto de conocimiento 2
1.3 Concepto 2
1.4 Técnica del derecho administrativo 2
1.5 Metodología y sistematización del derecho administrativo 2
2. Concepto del derecho administrativo 3
2.1 Concepto de derecho 3
2.2 Diversos criterios teóricos que explican el concepto de derecho administrativo 4
2.3 Concepto amplio y estricto del derecho administrativo 5
2.4 Concepto restringido y formal del derecho administrativo 6
2.5 Derecho público y derecho privado 6
2.6 Especificaciones del derecho público 6
2.7 Especificaciones del derecho privado 7
2.8 Opiniones sobre la privatización del derecho público y la publificación del derecho privado 7
3. Ramas especializadas del derecho administrativo 8
3.1 La ciencia del derecho administrativo y las ramas especializadas que tienden hacia su autonomía 8
3.2 Enumeración de los diversos derechos que, sin dejar de ser administrativos, han adquirido autonomía 9
3.3 Relaciones de la ciencia del derecho administrativo con otras ramas del derecho y con otras ciencias 9

4. Fuentes del derecho administrativo 11
4.1 Explicación de los vocablos fuentes del conocimiento jurídico y del derecho 11
4.2 Fuentes del derecho. Creación y supletoriedad 11
4.3 Fuentes del derecho administrativo 12
5. Codificación del derecho administrativo 13
5.1 Concepto de codificación 13
5.2 Codificación parcial por materia 17
5.3 Sistema seguido por nuestro país 17
5.4 Codificación local en las entidades federativas 17

II. Estado y gobierno 19
6. Las personas jurídicas de derecho público. Su estructura y formas de organización 19
6.1 Introducción 19
7. El estado 21
7.1 Su realidad social y jurídica 21
7.2 Concepto de estado 22
7.3 Análisis de los elementos del concepto 22
8. Personalidad jurídica del estado 23
8.1 Concepto de persona 23
8.2 Clasificación de las personas 23
8.3 Nacimiento de la personalidad del estado 24
8.4 Teorías que explican la personalidad jurídica del estado. Dos personalidades, o una sola provista de dos voluntades 24
8.5 Crítica a las teorías anteriores 24
8.6 Personalidad jurídica de derecho público del estado 25
8.7 Características de las personas jurídicas colectivas de derecho público 25
9. Formas de estado y formas de gobierno 26
9.1 Formas de estado 27
9.2 Formas de gobierno 27
10. Forma de estado y de gobierno del estado mexicano 28
10.1 La forma del estado mexicano 28
10.2 La forma de gobierno del estado mexicano 29
10.3 Competencia: federal, local y municipal 29

III. Las funciones del estado 33
11. Las funciones del estado 33
11.1 Distinción entre las funciones o cometidos legislativos, judiciales y administrativos 35

11.2 Criterios orgánico, formal y material 35
11.3 Poder legislativo 37
11.4 Poder ejecutivo 37
11.5 Poder judicial 38

IV. La administración pública 39
12. Concepto de administración pública 39
12.1 Breve evolución histórica 40
12.2 Problemas que presenta la administración pública moderna 40
12.3 Diferentes concepciones de la administración pública 41
12.4 Puntos de vista para el estudio de la administración pública 42
12.5 Clasificación de la administración pública 42
12.6 El interés público 43
13. Formas de organización administrativa 44
13.1 Organización administrativa. Su importancia 44
13.2 Formas de organización administrativa 44
14. Centralización administrativa 46
14.1 Concepto 46
14.2 La relación jerárquica y sus efectos 47
14.3 Poderes que implica la relación jerárquica 47
14.4 Poder de decisión 47
14.5 Poder de nombramiento 47
14.6 Poder de mando 48
14.7 Poder de revisión 48
14.8 Poder de vigilancia 48
14.9 Poder disciplinario 48
14.10 Poder para resolver conflictos de competencia 48
14.11 Órganos que integran la administración pública centralizada 49
14.12 Su número y composición 49
14.13 Evolución de la administración pública 49

V. La centralización federal 51
15. La administración central federal 51
15.1 Organización administrativa centralizada federal 51
15.2 Organismos que la integran 51
15.3 El presidente de la república como funcionario político y administrativo 52
15.4 Requisitos para ser presidente de la república 53
15.5 Facultades del presidente de la república, como jefe de estado y jefe de gobierno 53

15.6 Unidades administrativas dependientes de modo directo de la presidencia de la república 55
16. La secretaría de estado y el secretario de estado 56
16.1 La secretaría de estado. Concepto 56
16.2 El secretario de estado. Concepto 56
16.3 Diferencia entre secretario de estado y ministro 57
16.4 Las secretarías de estado en México 57
16.5 Antecedentes 57
16.6 Evolución histórica de las secretarías de estado 58
17. Competencia de cada secretaría de estado 61
17.1 Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (art. 35) 61
17.2 Secretaría de comunicaciones y transportes (art. 36) 62
17.3 Secretaría de la defensa nacional (art. 29) 62
17.4 Secretaría de desarrollo social (art. 32) 63
17.5 Secretaría de economía (art. 34) 63
17.6 Secretaría de educación pública (art. 38) 63
17.7 Secretaría de energía (art. 33) 64
17.8 Secretaría de la función pública (art. 37) 64
17.9 Secretaría de gobernación (art. 27) 65
17.10 Secretaría de hacienda y crédito público (art. 31) 65
17.11 Secretaría de marina (art. 30) 65
17.12 Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (art. 32 *bis*) 66
17.13 Secretaría de la reforma agraria (art. 41) 66
17.14 Secretaría de relaciones exteriores (art. 28) 67
17.15 Secretaría de salud (art. 39) 67
17.16 Secretaría de seguridad pública (art. 30 *bis*) 67
17.17 Secretaría del trabajo y previsión social (art. 40) 68
17.18 Secretaría de turismo (art. 42) 68
18. La secretaría de estado y su titular 69
18.1 Los secretarios de estado. Concepto 69
18.2 Carácter político y administrativo del secretario de estado 69
18.3 El refrendo ministerial 69
18.4 Efectos del refrendo ministerial 70
18.5 El secretario de estado como funcionario administrativo 71
19. Estructura interna de las secretarías de estado (régimen de suplencias) 71
19.1 Estructura interna 71
19.2 Régimen de suplencias 73

20. El departamento administrativo y su titular 75
20.1 Antecedentes 75
20.2 Crítica 77
20.3 Organización interna de cada departamento 77
21. La procuraduría general de la república y su titular 78
21.1 Antecedentes 78
21.2 Fundamentos para considerarla como parte de la organización centralizada federal 78
21.3 Carácter político, jurídico y administrativo del procurador 79
21.4 Funciones administrativas del procurador y de la procuraduría general de la república 80
21.5 Facultades del procurador general de la república 80
21.6 Estructura interna de la procuraduría 82
22. Reglas comunes de las unidades de la administración pública centralizada federal 83
23. Órganos administrativos intermedios. La reforma administrativa 85
23.1 Las comisiones intersecretariales 85
23.2 Consejo de ministros 86
23.3 Acuerdo colectivo 87
23.4 Gabinete 87
23.5 Oficinas de la administración pública en las entidades federativas 88
23.6 La coordinación y agrupamiento de las entidades del sector paraestatal 88
23.7 Normas básicas de operación sectorial 88
23.8 La reforma administrativa 88
24. La desconcentración administrativa 90
24.1 Nociones generales 90
24.2 Desconcentración política 90
24.3 Desconcentración administrativa 90
24.4 Imprecisión doctrinal y legal 91
24.5 Ventajas de la desconcentración 91
24.6 La desconcentración y sus variantes 91
24.7 Desconcentración en estricto sentido o funcional 91
24.8 Características de los órganos desconcentrados 92
24.9 Autonomía técnica y financiera 92
24.10 Base constitucional 92
24.11 Base legal 92
24.12 Desconcentración vertical 93

24.13 Desconcentración regional 93
24.14 Desconcentración horizontal 93
24.15 Desconcentración federal mexicana 93

VI. Descentralización administrativa 99
25. Descentralización administrativa federal 99
25.1 Diferencia con la descentralización política 99
25.2 Origen de la descentralización administrativa 100
25.3 Constitucionalidad de los organismos descentralizados, los desconcentrados y las empresas de participación estatal 100
25.4 Derecho comparado 101
25.5 Concepto de descentralización administrativa en sentido estricto 101
25.6 Características de los organismos descentralizados 102
25.7 Régimen jurídico propio 102
25.8 Personalidad jurídica 103
25.9 Denominación 103
25.10 La sede y el ámbito territorial 104
25.11 Órgano de dirección, administración y representación 104
25.12 Estructura administrativa interna 105
25.13 Patrimonio propio 105
25.14 Objeto 105
25.15 Finalidad 110
25.16 Régimen fiscal 110
25.17 Organización descentralizada en las entidades federativas y en los municipios 110
26. Las empresas públicas. Las sociedades mercantiles de estado o empresas de participación estatal. Las sociedades nacionales de crédito 111
26.1 Antecedentes en México 111
26.2 Fundamentación de las empresas de estado 111
26.3 El concepto de empresa pública como género y como institución política administrativa 112
26.4 La noción de empresa en derecho mexicano y en particular en derecho mercantil 112
26.5 La empresa en la legislación mexicana 113
26.6 La empresa pública y sus diferencias con la empresa privada 113
26.7 Características de la empresa pública 114
26.8 La empresa pública en el derecho comparado 114
26.9 Diversas formas jurídicas de organización que puede adoptar la empresa pública 114

26.10 La sociedad mercantil de estado, empresa de participación estatal 115
26.11 Las sociedades mercantiles de estado 115
26.12 Diversos grados de participación del estado en las sociedades anónimas y sus consecuencias 115
26.13 Objeto de las sociedades mercantiles de estado 116
26.14 Su regulación en cuanto al funcionamiento y organización 116
26.15 Procedimiento para su creación 117
26.16 La derivación de la personalidad de estas sociedades 117
26.17 La administración pública como accionista de sociedades mercantiles 117
26.18 Órganos de decisión y administración de la sociedad anónima de estado 117
26.19 Asambleas generales, concepto, clases y caracteres. Asambleas ordinarias. Asambleas extraordinarias 118
26.20 Consejo de administración 118
26.21 Poderes y facultades de la administración 118
26.22 Directores generales o gerentes generales y consejeros delegados 118
26.23 Aportación de capital social 119
26.24 Las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas 119
26.25 La nacionalización de la banca y las sociedades nacionales de crédito 119
26.26 Sociedades mercantiles de participación minoritaria del estado. Sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria 120
26.27 Extinción y liquidación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal 124

27. El fideicomiso público o fideicomiso de estado 125
27.1 Breve noción sobre el fideicomiso 125
27.2 Clasificación de los fideicomisos 126
27.3 Patrimonio fiduciario, sujetos, forma 126
27.4 Obligaciones de los fiduciarios 126
27.5 Facultades del fiduciario 127
27.6 Las instituciones fiduciarias 127
27.7 Derechos y obligaciones del fideicomitente 127
27.8 Derechos y obligaciones del fideicomisario 128
27.9 Concepto de comité técnico 128
27.10 Antecedentes en el derecho estadounidense 128
27.11 El comité técnico del fideicomiso en la ley bancaria de 1941 128
27.12 Su carácter potestativo en los fideicomisos privados 129
27.13 Normas que rigen al comité técnico en el fideicomiso privado 129
27.14 Los delegados fiduciarios 129

27.15 Extinción del fideicomiso 129
27.16 El fideicomiso público, gubernamental o del estado 130
27.17 Concepto de fideicomiso público 130
27.18 Elementos del fideicomiso público 130
27.19 Regulación legal 131
27.20 Bases de los fideicomisos públicos conforme al decreto del 27 de febrero de 1979 131
27.21 Comité técnico 131
27.22 Normas que rigen al comité técnico en los fideicomisos públicos 132
27.23 Delegados fiduciarios especiales 132
27.24 Diferencias entre los delegados fiduciarios normales y los delegados fiduciarios especiales 133
27.25 Registro del fideicomiso público 133
27.26 El fideicomiso no posee personalidad jurídica propia 135
27.27 Comparación entre el comité técnico de los fideicomisos y el consejo administrativo de las sociedades anónimas 135

28. Control y vigilancia del estado sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal 136
28.1 El control, la vigilancia y la coordinación del sector paraestatal a partir de 1977 137
28.2 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* 138
28.3 Acuerdo que agrupa por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal 139
28.4 *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* 139
28.5 *Ley General de Deuda Pública* 140
28.6 *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* 140
28.7 *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas* 141
28.8 *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica* 142
28.9 *Ley General de Bienes Nacionales* 142
28.10 *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* 143
28.11 Decreto de fideicomiso 144
28.12 Acuerdos de reforma administrativa 144

VII. Las partes de la federación 147

29. Las entidades federativas, su gobierno y su administración pública 147
29.1 Las entidades federativas 147
29.2 Administración pública de los estados de la federación 150
29.3 El órgano superior jerárquico dentro de los estados de la federación 150
29.4 Unidades administrativas que integran la administración pública local 152

29.5 Secretaría general de gobierno y su titular 153
29.6 El secretario general de gobierno en las constituciones de los estados 153
29.7 La similitud y las diferencias con un secretario de estado federal 154
29.8 Tesorería general del estado 155
29.9 Facultades del titular de la tesorería general del estado 155
29.10 Oficialía mayor 156
29.11 Procuraduría general de justicia y ministerio público local 156
29.12 Unidades administrativas de jerarquía menor 156
29.13 Organismos descentralizados, desconcentrados y empresas y sociedades mercantiles de las entidades federativas 157
30. El Distrito Federal y su gobierno 158
30.1 Antecedentes de los distritos federales en el derecho comparado 158
30.2 Antecedentes en México 158
30.3 El Distrito Federal como entidad federativa 159
30.4 Personalidad jurídica del Distrito Federal 160
30.5 Actual marco jurídico 160
30.6 Administración pública 161
30.7 Las delegaciones políticas del Distrito Federal 162
30.8 Los delegados 163
30.9 Competencia de las delegaciones del Distrito Federal 163
30.10 Competencia de la administración pública del Distrito Federal 164
30.11 Órganos administrativos del Distrito Federal 165
30.12 Función legislativa 166
30.13 Función jurisdiccional 168
31. El municipio 168
31.1 Antecedentes en México 168
31.2 Ubicación del municipio dentro del sistema federal 169
31.3 Carácter político administrativo 170
31.4 El municipio como órgano político administrativo dentro del estado, pero sin dependencia administrativa del ejecutivo 170
31.5 El municipio y las formas de administración pública 171
31.6 Sus características de acuerdo con el art. 115 constitucional 171
31.7 Autonomía del municipio 172
31.8 Ingresos del municipio. Atribuciones y cometidos de los municipios 172
31.9 La legislación municipal 175
31.10 Estadística y realidad municipal en México 176
31.11 Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas 177
31.12 Órganos del municipio. El ayuntamiento. Presidente municipal. Estructura orgánica municipal 178

VIII. La actividad administrativa 181
32. La actividad de la administración pública 181
32.1 Aspecto dinámico de la actividad de la administración pública 181
32.2 Su expansión y sectores a los que se orienta 182
32.3 Actos jurídicos y operaciones materiales 184
32.4 Clasificación de los actos jurídicos 185
32.5 Acto creador de situación jurídica general. Ley orgánica. Ley reglamentaria. Diferencias formales y materiales. Imperio y sanción 186
32.6 Acto creador de situación jurídica particular o concreta 188
32.7 Acto condición 188
32.8 Los actos administrativos y judiciales 189
32.9 Características y diferenciación 189
32.10 Actos de gobierno 190
32.11 Actos políticos 190
32.12 Actos públicos 191

IX. El acto administrativo 193
33. Teoría general del acto administrativo 193
33.1 Dificultad para establecer un concepto del acto administrativo 193
33.2 Distinción entre hecho y acto jurídico 194
33.3 Aspectos que abarca el acto administrativo 194
33.4 Características del acto administrativo 194
33.5 Concepto del acto administrativo 195
34. Análisis lógico de los elementos del acto administrativo 196
34.1 Los elementos constitutivos y su fundamento. Sujeto 196
34.2 Concepto de autoridad 197
34.3 La manifestación externa de la voluntad 197
34.4 Objeto 197
34.5 Forma 198
35. Modalidades o requisitos del acto administrativo y de sus elementos 199
35.1 Crítica a la doctrina que sostiene el motivo y la finalidad como elementos estructurales del acto administrativo 199
35.2 Las modalidades del acto administrativo. Motivo. Finalidad 199
35.3 Conceptos que no constituyen ni elementos, ni requisitos del acto administrativo 200
36. Requisitos constitucionales del acto administrativo 201
36.1 La competencia 201
36.2 La forma escrita 201

36.3 Fundamentación 201
36.4 Motivación 202
36.5 Principio de legalidad 202
36.6 No retroactividad 202
37. Efectos del acto administrativo 203
37.1 Distinción entre acto perfecto y acto eficaz 203
37.2 El acto administrativo como creación de derechos 203
37.3 Efectos frente a terceros 204
38. La falta del acto administrativo y el silencio de la administración 204
38.1 Diversas posibilidades teóricas que explican el silencio administrativo 204
38.2 El silencio administrativo en materia fiscal 205
38.3 Distinción entre silencio administrativo y derecho de petición 205
38.4 El silencio administrativo y el ejercicio de la acción ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal 206
39. Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo 206
39.1 Ejecución 206
39.2 El cumplimiento 207
39.3 Extinción del acto administrativo 207
39.4 Medios normales 207
39.5 Medios anormales 207
39.6 Revocación administrativa 208
39.7 La rescisión 208
39.8 La prescripción 209
39.9 Caducidad 209
39.10 El término y la condición 209
39.11 La renuncia de derechos 210
39.12 Irregularidades e ineficacias del acto administrativo 210
39.13 Problemática de los conceptos de inexistencia y nulidad en el derecho civil 210
39.14 La nulidad absoluta y la nulidad relativa en el *Código Civil Federal* 211
39.15 Estudio del sistema de nulidades en el derecho comparado. Crítica de la teoría civilista 212
39.16 Irregularidades e ineficacias del acto jurídico y de sus elementos en el derecho administrativo. Ineficacia total o parcial del acto 213
39.17 Nulidad de pleno derecho 213
39.18 Irregularidades e ineficacias en el derecho administrativo 213
39.19 La irregularidad del acto administrativo en el refrendo ministerial 214
39.20 Autoridad que debe decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación 214

39.21 Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales federales y administrativos en materia de amparo 215
40. El procedimiento administrativo 216
40.1 Diferencia entre proceso y procedimiento 216
40.2 Procedimiento administrativo. Concepto 216
40.3 Clasificación del procedimiento 216
40.4 Características y requisitos del procedimiento administrativo. El procedimiento externo y las formalidades constitucionales 217
40.5 Las formalidades esenciales del procedimiento 217
40.6 *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo* 218
41. Competencia de cada secretaría de estado y de la procuraduría general de la república 219
41.1 Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (art. 35) 219
41.2 Secretaría de comunicaciones y transportes (art. 36) 221
41.3 Secretaría de la defensa nacional (art. 29) 223
41.4 Secretaría de desarrollo social (art. 32) 224
41.5 Secretaría de economía (art. 34) 226
41.6 Secretaría de educación pública (art. 38) 228
41.7 Secretaría de energía (art. 33) 230
41.8 Secretaría de la función pública (art. 37) 232
41.9 Secretaría de gobernación (art. 27) 235
41.10 Secretaría de hacienda y crédito público (art. 31) 236
41.11 Secretaría de marina (art. 30) 238
41.12 Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (art. 32 *bis*) 238
41.13 Procuraduría general de la república (art.5) 242
41.14 Secretaría de la reforma agraria (art. 41) 243
41.15 Secretaría de relaciones exteriores (art. 28) 243
41.16 Secretaría de salud (art. 39) 244
41.17 Secretaría de seguridad pública (art. 30 *bis*) 246
41.18 Secretaría del trabajo y previsión social (art. 40) 247
41.19 Secretaría de turismo (art. 42) 248

X. Discrecionalidad administrativa 251
42. Facultad discrecional y acto discrecional. Facultad reglada y acto reglado. Delegación de facultades 251
42.1 La facultad discrecional 251
42.2 Facultad vinculada o reglada y acto reglado 252
42.3 Clasificación de las facultades discrecionales 253

42.4 La facultad discrecional libre 253
42.5 La facultad discrecional obligatoria 253
42.6 Facultad discrecional técnica 254
42.7 Discrecionalidad y arbitrariedad 254
42.8 Límites a la facultad discrecional 255
42.9 La facultad discrecional y las garantías individuales 256
42.10 Conveniencia de otorgar facultades discrecionales 256
42.11 Delegación y avocación de facultades 257

XI. Concesión y servicio público 259
43. Teoría general de la concesión 259
43.1 Introducción 259
43.2 Variabilidad según la postura política del estado 260
43.3 Evolución histórica 260
43.4 Concepto de concesión 260
43.5 Naturaleza jurídica de la concesión 261
43.6 Los elementos subjetivos de la concesión 261
43.7 El régimen jurídico positivo 262
43.8 Principios que rigen la concesión 262
43.9 Capacidad del concesionario 262
43.10 Limitaciones de las actividades sujetas a concesión 263
43.11 Capacidad técnica del concesionario 263
43.12 Capacidad financiera. Plazo 263
43.13 Derechos del concesionario 264
43.14 Propiedad de los bienes afectados a la explotación de la concesión 264
43.15 Tarifa 264
43.16 Relaciones entre el concesionario y los usuarios 265
43.17 Obligaciones del concesionario 265
43.18 Derecho de reversión 265
43.19 Procedimiento para otorgar la concesión 265
43.20 El título de la concesión 266
43.21 Extinción de la concesión 270
43.22 Cumplimiento del plazo 270
43.23 Falta de objeto o materia de la concesión 270
43.24 Rescisión 271
43.25 Revocación 271
43.26 Caducidad 271
43.27 Rescate 271
43.28 Renuncia 272
43.29 Quiebra o muerte del concesionario 272

43.30 Concesiones de las entidades federativas y de los municipios 272
43.31 La asignación. Concepto 273
43.32 La asignación minera 273
43.33 La asignación en materia de aguas federales 273
43.34 La asignación para la explotación de materiales y la ocupación de terrenos 273
44. Permisos, licencias y autorizaciones 274
44.1 Actos de aprobación 274
44.2 Autorización 275
44.3 Permisos 275
44.4 Licencias 275
44.5 Diferencias con la concesión 275
44.6 Régimen jurídico 276
45. El servicio público 277
45.1 Nociones generales 277
45.2 Evolución del servicio público en el derecho francés 278
45.3 Análisis de las teorías acerca del servicio público 280
45.4 Concepto de servicio público 281
45.5 Sistema de prestación de los servicios públicos 282
45.6 Clasificación de los servicios públicos 283
45.7 Crisis actual del concepto 284
45.8 La noción del servicio público en la legislación y jurisprudencia mexicanas 285

XII. Reglamentación administrativa 289
46. Teoría general del reglamento 289
46.1 Concepto genérico de reglamento 289
46.2 Los reglamentos de particulares. Su fundamento 290
46.3 El reglamento de autoridad. Su fundamento 290
46.4 Los reglamentos internos de los órganos del estado 291
46.5 La doctrina de los reglamentos autónomos 291
46.6 Los reglamentos de necesidad 292
46.7 El reglamento administrativo. Concepto. Requisitos teóricos y formales 293
46.8 Diferencias entre el reglamento y la ley 293
46.9 Finalidad del reglamento 294
46.10 Facultad reglamentaria del presidente de la república 294
46.11 Derecho comparado 295
46.12 Proliferación de reglamentos emitidos por otras autoridades 295

46.13 Reglamentos, facultad del presidente de la república para expedirlos 296
46.14 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 296
46.15 Reglamentos administrativos. Naturaleza que deben tener 297
46.16 Reglamentación de las leyes 297
47. Normalización 298
47.1 Normas de calidad 298
48. Decretos, circulares y acuerdos administrativos 301
48.1 Decreto. Concepto 301
48.2 Diferencias entre ley y decreto 301
48.3 Decretos legislativos 301
48.4 Decretos judiciales 302
48.5 Decretos administrativos 302
48.6 Decretos del ejecutivo 303
48.7 Circulares. Concepto 303
48.8 Principios que rigen esta materia 303
48.9 Efectos de la circular 304
48.10 Acuerdo 304

Bibliografía general 307
Índice onomástico 315
Índice analítico 317

Prólogo a la primera edición

La obra *Derecho administrativo* que se publica debido a la autoría de Rafael I. Martínez Morales, y que ahora prologo, desarrolla los programas de estudios de la materia, que la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México publicó en 1986, para la formación de licenciatura. El autor adopta para la exposición de sus obras una sistemática que parte de la tradición administrativista francesa, la cual en la primera brillante etapa de su historia la llenaron las figuras de Maurice Hauriou y Leon Duguit, con su discípulo Gaston Jèze, y después, en el hundimiento de los dogmas duguitianos, los grandes nombres de Laubadère, Rivero, Vedel, Waline, en su segunda proyección histórica. Recoge también el autor de estas obras el acervo de la doctrina española (Oliván, Royo Villanova, Villar Palasí, García de Enterría, etc.), y finalmente arriba a las concepciones mexicanas (Lares, Fraga, Serra Rojas, etc.), ya que éste es el itinerario teórico que ha seguido la conformación de nuestro actual orden jurídico en materia administrativa. Desde luego, Martínez Morales se vio en la necesidad de introducir ciertos cambios entre el orden adoptado por los programas y la organización de su material, y lo hizo de forma armoniosa; son ejemplos de lo anterior los puntos referidos a las funciones del estado y la función pública. Este hecho, aunado al manejo de un método eminentemente pedagógico, las convierte en valiosos textos para el proceso de enseñanza-aprendizaje de la asignatura, ya que provee un extenso repertorio de soluciones.

A lo largo de los dos libros se incorporan conceptos doctrinarios y aspectos de derecho positivo sumamente actualizados, los cuales se estudian con un novedoso abordamiento, configurado por la nueva administración. Es de señalarse la labor de síntesis que les confiere una gran plenitud de tratamiento de la materia, no obstante que cada tema se considera exhaustivamente. Además, la sencillez expositiva adoptada en los mismos se traduce en una extraordinaria facilidad de comprensión de algunas cuestiones de por sí sumamente complejas, entre las que se puede mencionar el análisis del acto administrativo, expuesto con enorme vitalidad, y que en algunos tratadistas nubla los demás puntos.

Por otro lado, encontramos remisiones a puntos jurídicos conexos al que se trata y a figuras de derecho comparado. Como apéndice importante de cada tema, se incluye una rica y oportuna bibliografía, que habrá de ayudar al estudioso a profundizar en la cuestión jurídica de su interés.

En la obra se tratan los temas fundamentales siguientes:

1. Base teórica del derecho administrativo.
2. Nociones relativas al estado y su carácter jurídico.
3. Administración pública en cuanto a organización estatal.
4. Acto administrativo.
5. Concesión y servicio público.
6. Reglamento y figuras afines.
7. Facultades de la autoridad.
8. Infracciones administrativas.
9. Dispersión legislativa.
10. Economía y orden jurídico.
11. Patrimonio estatal y derecho financiero.
12. Contratos públicos.
13. Política y policía administrativas.
14. Población, salubridad y ecología.
15. Interés y orden públicos.
16. Protección al débil, propiedad intelectual, energéticos, turismo y fuerzas armadas.
17. Función pública.
18. Justicia administrativa.

Al prologar esta obra, que contiene grandes inquietudes teóricas y prácticas, damos la bienvenida a su autor, joven brillante en la cátedra, y estimo que seguirá captando la experiencia diaria e incluirá en sus futuras ediciones los frutos de su hacer docente; pero, sobre todo, como dice el Anuario de 1986 en la presentación del mismo por el licenciado Jaime Torres Bodet, "Servidumbre y grandeza del abogado": llevar al respeto de la justicia, la realidad de la democracia y la humanidad de la inteligencia aunados la libertad y los principios del derecho administrativo, que permitirá a la administración cumplir plenamente, como dice Prosper Weil, su misión de interés general.

Jorge Olivera Toro
Ministro jubilado
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Prefacio

En 1971 empezamos a impartir la asignatura de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; desde entonces a la fecha, y de manera ininterrumpida, hemos tenido el privilegio de abordar los temas de esta vasta disciplina jurídica frente a grupos de alumnos que, con más seriedad e interés de lo que a veces se piensa, asisten a las aulas.

Desde el primer día de clases fue evidente la grave situación provocada por la falta de libros de texto que se apegaran al programa oficial de la materia, programa que, por otro lado, ha sufrido múltiples modificaciones a lo largo de los años de nuestro ejercicio docente. Dicha situación resulta especialmente alarmante en el actual curso segundo. Fue esta carencia la que nos llevó a pensar en preparar un instrumento didáctico que auxiliara a los estudiantes, el cual les permitiera tener a mano la información pertinente, sin necesidad de estar tomando notas que, por lo general, son de muy dudosa veracidad y, además, provocan una constante distracción tanto a la exposición que hace el profesor como a la discusión de ejemplos y dudas, en la que la participación de los alumnos resulta insustituible para el mejor aprovechamiento de la cátedra.

Lo anterior quiere decir que estos cursos de derecho administrativo están dirigidos primordialmente a los estudiantes de la licenciatura en derecho; desde luego, si resultasen de utilidad al profesional o al especialista, enhorabuena: habrán rebasado su objetivo original.

Los conocimientos que se vierten en estos volúmenes se los debo, en lo que tengan de valioso, a la Universidad Nacional Autónoma de México, en general, y a mis exalumnos, en especial; una y otros han alimentado constantemente la necesidad permanente de actualización en una rama jurídica tan cambiante como es el derecho administrativo, ya que la misma se transforma de manera vertiginosa al ritmo de la vida social contemporánea; y son precisamente esos cambios, entre otras razones, que se invocan más adelante, los que propiciaron la inserción de los apoyos bibliográficos anotados al final de cada tema.

Derecho administrativo, 1er. curso

En la exposición de los dos cursos de derecho administrativo se siguieron puntualmente los programas oficiales vigentes en la Facultad de Derecho (según publicación de 1986), y sólo nos permitimos hacer ajustes de estilo, actualización y mínimamente de sistemática; algunos agregados los consideramos necesarios, por ejemplo, el último capítulo del segundo curso (justicia administrativa) y el tema 40 de ese mismo volumen, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos. Al final de cada tema (89 en total) se incluyó una bibliografía, la cual tiene por objeto reconocer el crédito correspondiente al autor consultado, o apoyar nuestra idea o, también, informar acerca de la fuente que desarrolla otra opinión, o constituir una guía para que el lector pueda ampliar el estudio de la figura. Las fechas de las disposiciones jurídicas que se anotan son las de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo que se indique otra cosa.

Haber seguido fielmente el programa oficial para el estudio del derecho administrativo en nuestra Facultad implicó a veces sujetarse a una determinada corriente doctrinal; ello en virtud de lo detallista que era tal programa y porque en algunas ocasiones incluso indica qué posición debe secundarse para el tratamiento de algún tema o institución jurídica. Siempre tratando de facilitar a los alumnos el estudio de la materia, optamos por respetar la secuencia del temario aprobado por la autoridad universitaria.

Cabe destacar que el programa de la asignatura Derecho burocrático es igual en una extensa parte al del segundo curso de derecho administrativo, con el cual coincide en varios temas (casi todo el capítulo XIII del segundo volumen de este texto jurídico universitario); por esta razón estimamos que puede ser de utilidad a los alumnos inscritos en aquella materia.

A pesar de lo ambicioso de los programas vigentes, su amplitud deja fuera cuestiones como la sistematización de las relaciones subjetivas administración-administrado, la educación, la cultura, la pesca, el urbanismo, la metrología, la minería, la responsabilidad estatal, las telecomunicaciones, los transportes, la prensa, la radio, la televisión, la cinematografía, el comercio, la industria, las profesiones, la actividad registral y la vivienda.

Los temas, agrupados en 26 capítulos, se han desarrollado de la manera más breve posible, a efecto de dejar su profundización a la orientación que cada profesor estime adecuada. En el texto se ha prescindido, dentro de lo razonable, de insertar opiniones ideológicas o de carácter personal; pero el deseo de que el derecho, aun en el ámbito de las facultades discrecionales, rija la acción del poder público y que, desde luego, sean superados los vicios existentes mediante la eficacia de aquél, ha sido el anhelo que ha normado la secuencia de nuestro discurso.

No obstante que el material fue reunido a lo largo de varios años de ejercer la docencia, el trabajo final de estructuración, actualización, redacción y revisión requirió cientos de horas valiosas robadas a mi hijo Rafael, a quien le agradezco su paciencia y entusiasmo.

Cada tema fue comentado con el jurista Héctor Miguel Gómez Flores, quien formuló certeras observaciones, producto de su amplio conocimiento del derecho y de su acendrada vocación *ius* filosófica; en tales comentarios también participó el catedrático universitario Eduardo Galindo Becerra. En una lectura final, el doctor Rodolfo Montiel Herrera aportó

acertadas opiniones. A ellos mi renovado y permanente reconocimiento. Para recabar datos con el fin de actualizar esta sexta edición se tuvo la ayuda de Úrsula Gómez Carrasco.

Al maestro Jorge Olivera Toro, mil gracias por aceptar prologar las obras de uno de sus discípulos. Al licenciado Manuel López Gallo, mi agradecimiento por su hospitalidad para la redacción final del curso segundo.

En esta nueva edición, aunque se conserva básicamente la estructura y el contenido de la anterior, hemos incorporado las reformas legislativas recientes; asimismo, efectuamos las adecuaciones necesarias debidas al retiro del estado de casi todas las actividades comerciales e industriales en que participaba hasta hace poco, y ante el auge de la corriente económica del neoliberalismo.

Dado el abundante empleo de mayúsculas en los textos normativos del actual derecho mexicano, en donde parece que cualquier palabra que consideran importante los que redactan los ordenamientos jurídicos la anotan con inicial mayúscula, hemos optado por limitar drásticamente su uso; reservamos ello a nombres de personas físicas o colectivas, a la denominación oficial de disposiciones jurídicas y a los nombres geográficos, y seguimos la regla gramatical respecto a inicio de párrafo o después de punto. La única excepción a lo dicho la efectuamos cuando se trata de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, por no ser nombres propios, aparecen escritos con minúscula: estado, ejecutivo, presidente, senadores, diputados, ley, entre otros.

En 1993, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México adoptó un nuevo plan de estudios para la licenciatura en derecho, en el que los programas de nuestra asignatura se modificaron. Esto es ahora una práctica sexenal de actualización y revisión. Hemos considerado prudente seguir con la versión de 1986 (adaptada) y no basarnos en las muy erráticas intenciones de cambios.

El autor

Abreviaturas y siglas

art.(s)	artículo, artículos
Banrural	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
cap.(s)	capítulo, capítulos
cfr.	confrontar con, confróntese con
col.	colección
comp.(s)	compilador, compiladores; compilado por
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
coord.(s)	coordinador, coordinadores; coordinado por
CPEUM	*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
dir.(s)	director, directores; dirigido por
DOF	*Diario Oficial de la Federación*
ed.(s)	edición; editor, editores; editado por
et al.	*et alii: y otros, y colaboradores*
Ficart	Fideicomiso para Créditos en Áreas de Riego y de Temporal
fig.(s)	figura, figuras
FIRA	Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
fracc.(s)	fracción, fracciones
frag.(s)	fragmento, fragmentos
inc.(s)	inciso, incisos
inéd.	inédito: no editado, no impreso, no publicado
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
infra	adelante, abajo, después [adverbio que remite a un contenido anotado posteriormente]
ISSEMyM	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
loc. cit.	*loco citato: en el lugar citado*

n. del e.	nota del editor
núm.(s)	número, números, numeral, numerales
OEA	Organización de los Estados Americanos
op. cit.	*opus citato: obra citada*
p., pp.	página, páginas
párr.(s), §	párrafo, párrafos
reimp.	reimpresión, reimpreso por
rev.	revisado por
S.A. de C.V.	Sociedad Anónima de Capital Variable
S.N.C.	Sociedad Nacional de Crédito
s., ss.	siguiente, siguientes
s. d.	*sin data: sin fecha; sin dato de casa editora o de lugar de publicación*
secc.(s)	sección, secciones
supra	atrás, arriba, antes [adverbio que remite a un contenido anotado anteriormente]
t.(s)	tomo, tomos
tít.(s)	título, títulos
trad.(s)	traductor, traductores; traducido de, traducido por
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
vol.(s)	volumen, volúmenes

Derecho administrativo, 1er. curso

I. Nociones previas

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Definir la ciencia del derecho administrativo.
- Distinguir entre derecho público y derecho privado.
- Proponer un concepto del derecho administrativo.
- Conocer las ramas y las relaciones del derecho administrativo.
- Diferenciar las diversas fuentes del derecho administrativo.
- Opinar acerca de la codificación administrativa.
- Citar ejemplos de códigos administrativos.

1. Ciencia del derecho administrativo

1.1 Evolución histórica

Si bien el fenómeno de la administración pública surge en las primeras sociedades políticas, el derecho administrativo, como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, es relativamente nuevo.

Sería prolijo señalar los antecedentes históricos del derecho administrativo; además, ello es materia de otros textos y no de nuestro curso. Sin embargo, para situarnos en el tiempo resulta conveniente indicar algunos datos: los clásicos del pensamiento político de los siglos XVII y XVIII sientan las premisas de los futuros estudios; la escuela francesa (siglo XIX), cuyos principales exponentes son Maurice Hauriou, Leon Duguit, Gaston Jèze; José de Posada de Herrera, en España, y Teodosio Lares (mediados del siglo XIX) y Gabino Fraga (1934) en México.

I. Nociones previas

Al referirnos a esta disciplina podemos afirmar que estamos en presencia de una rama nueva del derecho, cuya breve evolución ha ido pareja al crecimiento de las estructuras del poder ejecutivo y al incremento de la actividad de éste, y que ha acompañado al poder público en su tránsito desde el estado policía al estado social de derecho y en el resurgimiento del liberalismo al finalizar el siglo XX, con matices radicales en diversos campos del actuar social.

1.2 Objeto de conocimiento

Durante largo tiempo se consideró que el derecho administrativo tenía por objeto regular la estructura del poder ejecutivo, y que la actividad de ese poder y los organismos que lo integran era materia de la ciencia de la administración pública. En torno a esta idea y sustentando una opinión contraria, escribieron Orlando, Meucci, Meyer, Gerber, etcétera.

La ciencia del derecho administrativo tiene por objeto el estudio de las reglas jurídicas que conciernen a la acción administrativa del estado; el estudio de la regulación normativa de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones. En otras palabras, su objeto de conocimiento lo constituyen los fenómenos jurídicos (leyes, reglamentos, actos, contratos, resoluciones, etc.) relacionados con la estructura y actividad del poder ejecutivo (federal, local —provincial o estadual— o municipal).

1.3 Concepto

La ciencia del derecho administrativo es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos.

1.4 Técnica del derecho administrativo

La existencia de una técnica específica del derecho administrativo ha sido poco estudiada en la doctrina. Refiérese a los instrumentos, así como al modo o manera de generar y ejecutar las reglas de derecho administrativo.

Consideramos un tanto exagerado hablar de técnica del derecho administrativo, pues llegados a ese extremo habría que hablar de estética, gramática, axiología, historia, epistemología, etc., del derecho administrativo.

1.5 Metodología y sistematización del derecho administrativo

Todo método de conocimiento es adecuado cuando conduce a entender el objeto de estudio; cualquier método científico implica una sistematización, la cual será acertada en la medida en que nos conduzca a la cognición de la materia investigada.

Opinamos que el estudio del derecho administrativo en abstracto ha de arrancar de las ideas generales, es decir, de una teoría general, para llegar a explicar las cuestiones

concretas (parte especial); o sea, aplicar el método deductivo. Al lado de esto, es válido indicar que la subsunción de las normas jurídicas administrativas ha de iniciarse a partir del caso concreto, para buscar la regla aplicable, y escalando la jerarquía de ordenamientos se llega hasta la ley y el artículo constitucional correspondientes. Esto no excluye la eventual utilización de otros métodos, como el experimental, el dialéctico o el histórico, lo cual dependerá fundamentalmente del caso o la figura por resolver o estudiar.

La necesidad de adoptar un sistema y la de conceptualizar son claras, ya que, como ha dicho José María Boquera Oliver, "renunciar a un sistema que nos permita analizar, relacionar e integrar las normas jurídicas equivale a renunciar al conocimiento científico del derecho".

Por otra parte, existen autores que, a partir de ciertos conceptos (orden público y policía administrativa), desarrollan el estudio de la parte especial del derecho administrativo.

Habremos de seguir en la exposición de estos cursos los programas oficiales de la materia, vigentes en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; programas que implican también cierta metodología y cierta sistematización del conocimiento jurídico. Nos abstenemos de hacer comentarios a ese sistema, por no estar ello contemplado en los objetivos de estos textos.

Bibliografía del tema

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. I, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

Hauriou, Maurice, *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 2, Madrid, 1976.

Meyer, J., *La administración y la organización administrativa*, 2ª ed., La España Moderna, Madrid.

Orlando, V. E., *Principios de derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 5, Madrid, 1978.

Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, t. I, 2ª ed., Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1962.

2. Concepto del derecho administrativo

2.1 Concepto de derecho

Conceptualizar el derecho plantea un problema de carácter filosófico muy complejo, del cual se han ocupado innumerables teóricos sin que hayan podido llegar a la unanimidad en lo referente a qué comprende el término. Lo que sí es innegable es que su desarrollo como polémica resulta relativamente reciente, pues se remonta a los orígenes del estado moderno, en que el principio de soberanía es trasladado del monarca a la generalidad, es decir, al conjunto de individuos que conforman toda la sociedad, a quienes

I. Nociones previas

coloca en un plano de igualdad ante la ley, sin importar la posición económica o social que guardan dentro de aquélla.

Hay quienes sostienen que cualquier sistema de normas de conducta dirigidas a los individuos de una población dada, garantizado por el uso de la fuerza para el caso de resistencia o incumplimiento, representa ya un sistema de derecho, posiblemente en razón de que este arquetipo lo encontramos desde las primeras formas humanas de organización.

Nuestra opinión, opuesta a la anterior, es que el derecho, como lo conocemos en la actualidad, y para su aceptación, observa un requisito *sine qua non*: la igualdad de los hombres a quienes está dirigido, circunstancia que históricamente aparece con el fin de los sistemas que resguardan los privilegios de unos pocos (Revolución francesa).

Esta idea, bosquejada por los contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau), adquiere con Immanuel Kant una inmejorable claridad cuando sostiene que la coacción ejercida por el sistema de derecho debe ser "general, recíproca e igual", de tal suerte que este pensador introduce la génesis de nuestra moderna tradición legal, ya que preconiza la total autonomía de la organización jurídica frente a los intereses económicos particulares y la actuación política discrecional y espontánea de los individuos o ambos.

Sin pretender profundizar acerca del tema, sino más bien puntualizar su complejidad, debemos, para los efectos del curso, adoptar un concepto que delimite una categoría esencial para proseguir nuestro estudio.

A dicho efecto, entendemos por derecho al sistema de normas de conducta dirigidas, por igual, a los individuos de una sociedad, con el fin de establecer las bases de su convivencia, mediante la imposición de obligaciones y el otorgamiento de facultades (derechos) tanto entre sí como con respecto al estado, y fijando sanciones para el incumplimiento de las obligaciones, las cuales pueden ser impuestas aun en contra de la voluntad de aquel a quien obliga.

Para Hans Kelsen, el derecho "es un orden coactivo, ...método específico que permite inducir a los hombres a conducirse de una manera determinada".

2.2 Diversos criterios teóricos que explican el concepto de derecho administrativo

Según José Luis Villar Palasí, existen más de 90 conceptos de derecho administrativo, provenientes de otros tantos autores; este dato ilustra lo difícil que resulta determinar los criterios que permitan conceptualizarlo, así como elegir alguna definición o algún concepto que sean los mejores para la comprensión del tema.

Álvarez-Gendín, Boquera Oliver y Olivera Toro, entre otros, realizan una sistematización de los criterios teóricos que determinan el concepto de nuestra disciplina, los cuales, ya resumidos, son los siguientes:

1. Criterio orgánico: hace hincapié en los entes administrativos.
2. Corriente que lo considera como conjunto de leyes administrativas.

3. Criterio de la actividad administrativa.
4. Teoría de la función administrativa como nota determinante (Fraga).
5. Corriente que atiende a las relaciones del poder ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares.
6. Criterio del servicio público (Duguit, Rolland, Jèze).
7. Criterio teleológico. Insiste en los fines de interés general de la administración (Gascón y Marín, Colmeiro, Lares).
8. Sistema de principios jurídicos.
9. El criterio que pone la nota esencial en los medios de defensa con que cuenta el particular frente a la autoridad administrativa.

2.3 Concepto amplio y estricto del derecho administrativo

En este apartado se aspira a proporcionar un concepto de nuestra disciplina, en el cual se contengan todas las notas importantes propias de ella y las diferenciadoras en relación con las otras ramas jurídicas. Ésta, desde luego, es una aspiración ambiciosa, pues todas las opiniones al respecto son válidas, según los razonamientos de sus autores.

Es oportuno aclarar con Boquera que: "No debe confundirse el concepto de derecho administrativo con la definición del derecho administrativo. Ésta pretende expresar el contenido de la disciplina jurídica; aquél servirá de punto de partida para conseguir un sistema científico."

Citamos como representativos de una amplia producción doctrinal en nuestra disciplina los conceptos de derecho administrativo siguientes:

> Parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa.
>
> *Enrique Sayagués Laso*

> Rama del derecho público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa.
>
> *Gabino Fraga*

> Rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.
>
> *Agustín Gordillo*

Por nuestra parte, resumimos diciendo que *derecho administrativo* es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Cabe indicar las características que la doctrina le ha atribuido al derecho administrativo: rama jurídica interna del derecho público, generalmente no codificada, escrita, en evolución y de una enorme extensión y variedad de asuntos.

2.4 Concepto restringido y formal del derecho administrativo

Como conceptos formales y restringidos se pretende encuadrar a aquellos que resulten insuficientes por omitir algún aspecto regulado dentro del derecho administrativo; este encuadramiento es totalmente subjetivo y lo hacemos sólo para seguir el programa. Así, tenemos:

> El derecho administrativo es el derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.
>
> *Ivor Jennings*

> Es el conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.
>
> *Marcel Waline*

2.5 Derecho público y derecho privado

La idea de dividir al derecho en público y privado se remonta a los romanos, quienes así distinguieron entre la normatividad dirigida a conservar "la cosa romana" y la referida a la utilidad de cada persona, considerada ésta en particular e independiente del cuerpo social.

Posteriormente, Kant retoma esa idea y la incorpora a su sistemática del derecho, la cual ha evolucionado de manera muy tenue hasta nuestros días, ya que definimos al *derecho público* como el sistema normativo que regula la actuación del estado en su accionar soberano y determina las relaciones y los intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes.

Y por *derecho privado* entendemos al sistema normativo que regula las relaciones jurídicas entre los particulares, quienes se encuentran en un plano de igualdad ante la ley.

2.6 Especificaciones del derecho público

En cuanto al sistema, comprende de forma jerarquizada las disposiciones constitutivas del estado, así como las que lo organizan y facultan para intervenir en una diversidad de aspectos de la vida social, como los servicios públicos, la impartición de justicia, la seguridad nacional, la rectoría económica y la recepción, el manejo y la aplicación de las contribuciones obtenidas de los particulares para sufragar los gastos comunes.

La doctrina ha sostenido, tradicionalmente, que el derecho constitucional, el administrativo, el internacional público, el penal y el procesal, son ramas del derecho público.

2.7 Especificaciones del derecho privado

Para Kant, el derecho privado es esencialmente el derecho de la propiedad, ya que a ésta se le considera el elemento en el que se basa la formación del estado y del derecho modernos.

Este derecho, de y para los propietarios, tiene en el contrato su expresión más acabada, en virtud del cual ellos se relacionan voluntariamente. En dicha relación siempre destaca un contenido económico.

Esta proposición, que en la actualidad nos parece tan obvia, ni remotamente lo era antes de Kant, quien, avanzando todavía más, sostiene que todos los hombres somos propietarios, aun cuando no poseamos nada, ya que estamos en la posibilidad legal de serlo. Asimismo, resuelve el problema que se planteaba al pensar que la propiedad consistía en una relación entre el individuo y la cosa en sí, lo que implicaba necesariamente su posesión física y que el lugar donde estuviera el objeto requería la presencia del propietario.

Kant afirmó que el concepto de la *propiedad* establece no sólo una relación con el objeto, sino también, y de manera fundamental, con los demás propietarios, quienes están obligados recíprocamente a respetar tal derecho. Con esto, desencadena al individuo de la cosa, al otorgarle el pleno reconocimiento social a su calidad de dueño y avalando su derecho por el estado, este último en el carácter de propietario originario de todo.

Ahora bien, las normas que integran el sistema de derecho privado han sido, a su vez, divididas y constituyen las disciplinas jurídicas especiales, las cuales son identificadas en nuestros días como derecho civil, mercantil e internacional privado.

2.8 Opiniones sobre la privatización del derecho público y la publificación del derecho privado

En el terreno de los hechos, la sistemática propuesta por Kant al distinguir entre derecho público y privado no ha sido muy respetada, ya que de acuerdo con las circunstancias imperantes, aquellas normas que en un momento dado estaban incluidas en algún cuerpo legal considerado de derecho privado, han pasado a ocupar un lugar dentro de los de derecho público, conforme se iba acentuando la intervención estatal en algunos aspectos de la vida socioeconómica.

Esta irrupción del estado ha sido origen de múltiples discusiones acerca de la naturaleza jurídica de dichas normas que de modo poco usual, y por disposición de la ley, pasan a ser tuteladas por el estado de manera directa.

En nuestro país existen marcados ejemplos de este fenómeno, como sucede con la legislación mercantil, en virtud del interés del estado por la actividad financiera, las inversiones extranjeras, la protección al consumidor, la minería, o como acontece con las regulaciones que norman lo relativo a la ecología, etcétera.

De lo que no encontramos antecedentes reales en nuestro país es del fenómeno inverso, es decir, de la privatización del derecho público, consistente en que alguna norma

ubicada dentro del cuerpo del derecho público pase al del derecho privado; sin embargo, la posibilidad no está descartada, principalmente ante el auge del neoliberalismo (piénsese en la comercialización del ejido, a partir de 1992).

Finalmente, es unánime la opinión de que la división entre derecho público y derecho privado no soporta el rigor del análisis científico jurídico y que la misma obedece a razones de tipo práctico y didáctico, ya que, en última instancia, toda disposición legislativa emana de la voluntad estatal y, por ende, debe considerarse como de origen público. Argumento que es válido a propósito del llamado *derecho social* que, como tercer grupo de ramas jurídicas, ha hecho su aparición en tiempos más o menos recientes.

Bibliografía del tema

Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona, 1958.

Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

Clarke Adams, John, *El derecho administrativo norteamericano*, Eudeba, Buenos Aires, 1964.

Dworkin, Ronald M., *¿Es el derecho un sistema de reglas?*, UNAM, col. Cuadernos de Crítica, núm. 6, México, 1978.

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Cárdenas, México, 1979.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 47ª ed., Porrúa, México, 1995.

Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Macchi, Buenos Aires, 1977.

Kant, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, UNAM, col. Nuestros Clásicos, núm. 33, México, 1978.

Kantorowicz, Hermann, *La definición del derecho*, Revista de Occidente, Madrid, 1964.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 10ª ed., Eudeba, Buenos Aires, 1971.

Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1988.

Villar Palasí, José Luis, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid, 1972.

3. Ramas especializadas del derecho administrativo

3.1 La ciencia del derecho administrativo y las ramas especializadas que tienden hacia su autonomía

Característica de la vida actual es la hiperespecialización de las ciencias, la técnica y de todo conocimiento y estudio, como vemos que ocurre en la medicina, la ingeniería, la administración. A esta tendencia tampoco escapa el derecho administrativo, en el que los teóricos y litigantes pretenden reivindicar la autonomía de cada uno de los aspectos por él regulados. Así, se habla y a veces se escribe o estudia:

1. Derecho aduanero
2. Derecho aéreo y espacial
3. Derecho ambiental
4. Derecho autoral
5. Derecho burocrático
6. Derecho de las comunicaciones
7. Derecho cultural
8. Derecho demográfico
9. Derecho del deporte
10. Derecho eclesiástico
11. Derecho educativo
12. Derecho energético
13. Derecho funerario
14. Derecho hidráulico
15. Derecho migratorio
16. Derecho minero
17. Derecho pesquero
18. Derecho de la propiedad industrial
19. Derecho de las telecomunicaciones
20. Derecho sanitario
21. Derecho turístico
22. Derecho universitario
23. Derecho urbanístico.

La denominación de cada una de estas 23 ramas del derecho administrativo indica qué actividad se regula por ellas.

3.2 Enumeración de los diversos derechos que, sin dejar de ser administrativos, han adquirido autonomía

En su momento, hemos dicho que el derecho, como ciencia y como conjunto de normas, es uno solo y que por razones de su estudio y descripción es que se ha dividido, división que siempre será controvertible y que nunca alcanzará una aceptación universal.

Se considera, y no de manera unánime, que las siguientes ramas del derecho se desprendieron del administrativo, y además que las mismas han alcanzado su autonomía científica y académica:

1. Derecho financiero
2. Derecho fiscal (rama del anterior)
3. Derecho agrario
4. Derecho municipal
5. Derecho militar.

3.3 Relaciones de la ciencia del derecho administrativo con otras ramas del derecho y con otras ciencias

Relaciones con otras ramas del derecho

Este tipo de relaciones pueden ser de supletoriedad o porque algunas reglas de derecho administrativo derivan de esas ramas. Así, tenemos sus vinculaciones con el:

a) Derecho constitucional. La constitución política es la ley suprema. Ella estructura la base de los entes públicos y establece las reglas en materia de derechos humanos, reglas que habrán de ser acatadas y respetadas en la actuación de la

administración pública; además, la constitución contiene otras normas relativas a cuestiones administrativas. Alguien ha dicho que el administrativo es derecho constitucional aplicado, de ahí la importancia de estas relaciones.

b) *Derecho civil.* En el código civil, el estado reconoce los principios generales de derecho y establece algunas otras regulaciones que son aplicables a diversas ramas jurídicas. Por otro lado, la administración pública se somete a normas del derecho civil a propósito de la donación, los legados, las asociaciones, etcétera.
c) *Derecho mercantil.* Ciertas figuras de esta disciplina tienen un uso frecuente por parte de los órganos estatales: las sociedades, los contratos, etc. Además, el estado efectúa intensas operaciones de carácter comercial.
d) *Derecho procesal.* Esta rama presenta una fundamental relación de supletoriedad para los procedimientos de producción y ejecución del acto administrativo, así como para la impugnación de éste, en su caso.
e) *Derecho internacional público.* El poder ejecutivo es el que origina y aplica (casi siempre) los tratados y convenios internacionales y, además, define y expresa la política exterior.
f) *Derecho internacional privado.* La solución de los conflictos de leyes se efectúa, por lo general, mediante actos de la administración pública.
g) *Derecho penal.* Un ente de la administración pública es casi siempre el titular de la acción penal y el sistema penitenciario es manejado por ella misma, de ahí las relaciones con esta rama jurídica.
h) *Derecho del trabajo.* En México, los conflictos laborales en primera instancia se ventilan ante órganos administrativos (juntas de conciliación y arbitraje). El estado, según veremos en el segundo curso, mantiene vitales relaciones con sus trabajadores.

Relaciones con ciencias no jurídicas

Las relaciones del derecho administrativo con disciplinas no jurídicas son de dos grandes áreas:

1. Con aquellas ramas del conocimiento humano (científico o técnico) que lo originan, nutren o auxilian, por ejemplo:

   - administración
   - economía
   - historia
   - política
   - sociología.

2. Con campos del conocimiento o quehacer humanos que son precisamente la materia regulada por el derecho administrativo. En mayor o menor medida, casi toda actividad de la sociedad está contemplada por las reglas del derecho; así, tenemos:

- administración
- agricultura
- comercio exterior
- contabilidad
- economía
- informática
- ingeniería
- medicina
- mercado de valores
- protección ambiental.

Bibliografía del tema

Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona, 1958.

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. I, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 7ª ed., 1ª reimp., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.

Royo Villanova, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, 10ª ed., Imprenta Castellana, Valladolid, 1927.

Villar Palasí, José Luis, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid, 1972.

4. Fuentes del derecho administrativo

4.1 Explicación de los vocablos fuentes del conocimiento jurídico y del derecho

En la teoría general del derecho (introducción al estudio del derecho), generalmente se describen tres tipos de fuentes: *formales*, *reales* e *históricas*. Las primeras se refieren a los diversos tipos de textos normativos (constitución política, leyes, tratados, reglamentos, etc.). Las *fuentes reales* son los acontecimientos culturales y fenómenos naturales de cualquier tipo que determinan el contenido del derecho vigente, y las *fuentes históricas*, aquellos documentos y vestigios de otra índole que permiten conocer el orden jurídico de sociedades anteriores a la nuestra.

El enunciado de este inciso de nuestro programa supone la existencia de fuentes para estudiar o conocer el derecho (fuentes formales e históricas), y al lado de ellas, las de la fuerza creadora del derecho originada por fenómenos sociológicos y naturales de todo tipo que determinan el contenido de éste (fuentes reales principalmente). La "conciencia social, como base originaria del derecho", ha dicho José Antonio García-Trevijano de tales fenómenos, los cuales resultan ser la fuente del orden jurídico, es decir, de donde éste proviene.

4.2 Fuentes del derecho. Creación y supletoriedad

El derecho, la norma jurídica, surge como producto de ciertos fenómenos sociales o naturales que, debido a su fuerza, logran que el legislador les dé forma y los incorpore en los textos legales. El derecho resulta así ser la expresión normativa de las pretensiones e ideología de las fuerzas reales de poder.

El derecho administrativo, no obstante su amplitud, requiere supletoriedad en su aplicación; por eso se recurre al derecho civil y mercantil, al derecho procesal, a los principios generales de derecho y, eventualmente, a la costumbre y los estudios doctrinales. La supletoriedad se presenta, como es sabido, cuando un ordenamiento adolece de lagunas y él mismo establece que sean subsanadas mediante la aplicación de otros textos legales. La supletoriedad se da, como indica Rafael de Pina, cuando existen normas subsidiarias.

4.3 Fuentes del derecho administrativo

En derecho administrativo, como en casi todas las ramas jurídicas, suele citarse una lista de fuentes, que son, en realidad, las fuentes formales o los documentos donde se encuentran las normas de nuestra materia y aquellos otros textos, ideas o actividades que pueden contener directa o indirectamente reglas o elementos supletorios o interpretativos. En el derecho mexicano, dicha lista es la siguiente:

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
2. Leyes federales
3. Tratados y convenios internacionales
4. Leyes locales
5. Reglamentos
6. Planes y programas
7. Normas oficiales
8. Circulares
9. Acuerdos
10. Decretos
11. Convenios
12. Jurisprudencia
13. Derecho civil, procesal, mercantil, penal y laboral
14. Principios generales de derecho
15. Costumbre
16. Doctrina.

Las señaladas en los numerales 1 a 11 son *fuentes directas* y están ordenadas conforme a una secuencia de prelación jerárquica; las cinco restantes son *fuentes interpretativas* o *supletorias*.

Algunas de estas fuentes habrán de estudiarse más adelante (capítulo XII), otras han sido objeto de comentario en asignaturas diversas. En su momento, señalaremos que expresiones como *oficio, circular, bases generales, resoluciones, reglas,* etc., son variantes de *reglamento, circular, decreto* o *acuerdo*.

Bibliografía del tema

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. I, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

Castellanos Ruiz, Gregorio, *Compendio histórico sobre las fuentes del derecho*, M. Gabucio M., Villahermosa, 1896.

De Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, t. I, 8ª ed., LGDJ, París, 1980.

De Pina, Rafael, *Diccionario de derecho*, 4ª ed., Porrúa, México, 1985.
García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 3ª ed., Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974.
Martínez Morales, Rafael, *Diccionario jurídico general,* 3 vols., lure, México, 2007.

5. Codificación del derecho administrativo

5.1 Concepto de codificación

François Geny dice que *código* es: "Un conjunto de disposiciones legales que versan sobre una materia de legislación positiva, influido en su estructura por una idea general, a la que ordinariamente se refiere el título que al mismo código se da."

Esta definición, aunada al concepto de codificación de Benjamín Villegas Basavilbaso, nos permitirá completar la noción de codificación que habremos de adoptar. Este autor señala: "La legislación está codificada cuando se presenta en una ley única, la cual exige una recopilación orgánica y sistematizada de esa legislación."

En ese orden de ideas, *codificación* es la reducción sistematizada a una unidad del conjunto de normas jurídicas de una determinada rama del derecho vigente.

El derecho administrativo no está codificado en la mayoría de los países, a diferencia de otras ramas que sí lo están: derecho civil, derecho penal, derecho constitucional, etcétera.

La *codificación administrativa*, entendida como la elaboración de un código administrativo, ha sido objeto de encontradas opiniones por parte de la doctrina desde el siglo XIX, la que ha afirmado o negado, según la postura adoptada, la posibilidad o imposibilidad, conveniencia o inconveniencia, de tal tarea; al lado de éstas existe una tercera tesis, la cual admite sólo la codificación parcial por materias. Detengámonos a reseñar esta polémica, porque ella implica admitir o no lo científico y aun la juridicidad del derecho administrativo, así como prever el futuro de éste.

Las posiciones adoptadas por los administrativistas respecto del problema de la codificación, en cuanto a su realización, pueden agruparse en tres corrientes:

1. La que sostienen los autores que niegan la posibilidad de tal codificación: Rocco, Cormignani, De Gioanis, Mellein, Mantellini, Di Bernardo, Colmeiro, Cuesta, Berthélemy, Orlando, Merkl, García Oviedo, Mellado, Oda, Sarría, Lafèrriere, Meucci, García-Trevijano y Serra Rojas.
2. La sustentada por autores que admiten la posibilidad y conveniencia de la codificación administrativa: Cotille, Ducrocq, D'Alessio, Broccoli, De Posada, Royo Villanova, Telessio, Garrido Falla, Entrena Cuesta y Boquera Oliver.
3. La tesis que sólo admite la codificación parcial por materias, a la que se afilian: Orti, Zanobini, La Torre, Lentini, Gascón y Marín, Santamaría de Paredes, Maltos de Vasconcelos, Brandão Cavalcanti, Bullrich, Bielsa, Villegas Basavilbaso y Álvarez-Gendín.

Los argumentos de los autores del primer grupo pueden resumirse de la forma siguiente:

- multiplicidad de las disposiciones jurídico administrativas
- mutabilidad del derecho administrativo
- falta de orden en la legislación administrativa
- la codificación es contraria a los principios del derecho público, del que forma parte el derecho administrativo
- el derecho administrativo carece de madurez para la codificación, o ésta es imposible debido a que tal rama del derecho posee perfiles muy propios y distintos de las otras vertientes del derecho que sí son codificables.

Analicemos cada uno de estos argumentos, con el auxilio de la doctrina que los ha sostenido o criticado.

Multiplicidad de las disposiciones jurídico administrativas

H. Berthélemy afirmaba que la variedad de materias y diversidad de principios en el derecho administrativo era lo que explicaba la ausencia de un código, y Carlos García Oviedo nos dice que el derecho administrativo "es complejidad infinita, mundo de asuntos, enciclopedia de materias. Sería muy de temer que más que un código se obtuviera un conglomerado o, cuando más, una mera ordenación".

Para rebatir lo anterior, Villegas Basavilbaso asegura que la multiplicidad de normas administrativas no es un obstáculo insalvable para elaborar un código, lo dificultará pero no lo impedirá: "No es la multiplicidad de las disposiciones lo que fundamentalmente dificulta esta labor... más bien la índole tan diversa de los asuntos lo que imposibilita la obra", afirma García Oviedo; sin embargo, el mismo autor indica que la "extensión creciente de la legislación administrativa" es una circunstancia importante en abono de tal tarea.

Finalmente, Fernando Garrido Falla cree que no hay inconveniente en sostener la posibilidad de la codificación si lo que se pretende es: "Lograr una codificación de los principios generales y de la parte general, así como de las grandes leyes que presiden la actividad administrativa en cada materia concreta (y sin perjuicio del necesario desarrollo reglamentario, que, al margen del código, han de encontrar tales leyes)."

Mutabilidad del derecho administrativo

Este argumento puede plantearse con las opiniones de Di Bernardo y García Oviedo: "Es imposible segregar el derecho administrativo de las corrientes sociales en que se mueve para fijarlo en un código. La materia administrativa carece, por su propia naturaleza, de la estabilidad de otros órdenes. El código podría nacer, pero nacería anticuado."

De Posada critica a los opositores a la labor de codificación cuando señala que en: "La movilidad de la norma jurídico administrativa, argumento capital, no distingue la materia técnica de la materia política... en la actividad política prevalece el elemento circunstancial e inestable."

En el mismo sentido se pronuncia Rafael Bielsa, quien afirma que este argumento, el de la movilidad, puede ser superado si se delimitan: "Las dos esferas de la actividad del poder ejecutivo: la política y la administrativa... en lo político predomina el elemento circunstancial y movedizo, en lo administrativo es el elemento más o menos fijo, estable y técnico."

Villegas Basavilbaso se afilia a esta misma postura: "En todas las ramas de la legislación, tanto en las de derecho público como en las de derecho privado, se encuentran dos elementos: uno de mayor permanencia o fijeza, el otro de menor estabilidad, sujeto a las transformaciones económicas sociales."

Podemos concluir, con De Posada, que: "En el derecho administrativo hay elementos fundamentales de cierta fijeza, que es posible y conveniente definir y fijar jurídicamente."

Falta de orden en la legislación administrativa

Los autores que sostienen la conveniencia de la codificación califican de exagerada la opinión contraria basada en la falta de orden, y plantean "la necesidad de uniformar y ordenar la legislación administrativa, por cuanto no se concibe si la administración es el orden, que su regulación jurídica se presente dispersa, fragmentaria y, a veces, contradictoria".

Además, aceptar la falta de orden como argumento contrario es caer en un círculo vicioso: "no se codifica por falta de orden... y no hay orden porque no se codifica".

La codificación es contraria a los principios del derecho público

Creemos que este argumento está totalmente superado por la doctrina y la realidad legislativa; baste recordar, como afirma Bielsa, las constituciones políticas.

El derecho administrativo carece de madurez para la codificación, tal disciplina posee perfiles propios

Consideramos que este argumento es el más serio de los esgrimidos en contra de la codificación, pero también creemos que será precisamente por su medio y el de los estudios doctrinarios como el derecho administrativo llegará a alcanzar su pleno desarrollo.

Para Villegas Basavilbaso, quien recurre a las condiciones establecidas por Rodolfo von Ihering, para la elaboración de un código es necesario que haya:

1. Noción precisa del derecho administrativo.
2. Sujeto del derecho administrativo.
3. Objeto preciso del derecho administrativo.

Agrega que actualmente estas condiciones o elementos no existen en nuestra materia. En este punto opinamos que sí existen sujeto y objeto precisos del derecho administrativo y que únicamente la noción de éste es aún vaga.

El mismo autor, que considera al derecho administrativo como un derecho en formación, dice categóricamente que "un derecho en formación no se puede codificar" y cree que esto "constituye el obstáculo supremo para la codificación", pero "no existen inconvenientes insalvables para la codificación parcial". "Los caracteres que deben con-

I. Nociones previas

currir a un orden de derecho", afirma García Oviedo, "para que sea posible la codificación del mismo, faltan en el derecho administrativo, al menos en su momento actual, y tememos que siempre".

La idea de que todo intento de codificación es contrario a la naturaleza del derecho administrativo ha sido desarrollada por Adolfo Merkl.

Merkl considera que la mayor parte del campo jurídico pertenece al derecho administrativo, pero esto no implica que sea codificable, ya que la técnica de esta codificación estaría fuera de toda lógica, porque sería imposible agrupar el total de las normas administrativas en leyes, en las cuales hubiera una principal y otras accesorias; esto, afirma, jamás llegará a ser realidad.

Arguye Merkl que la vastedad de cuestiones que comprende dicha rama del derecho evitará todo intento de agrupar sus normas en unos cuantos códigos, tal como sucede con el derecho procesal, o en uno solo, como es el caso del constitucional. Y, finalmente, sostiene que resultaría absurdo un código que, al agrupar las disposiciones jurídico administrativas, presentara al lado de las normas relativas a cultos y policía, las normas referentes al registro civil y uso de armas.

Nos parece que este argumento es de poco valor, pues agrupar las materias administrativas, por diversas que éstas sean, nada tiene de absurdo si se hace con técnica adecuada, como no es absurdo que el código civil regule el divorcio y la hipoteca, por ejemplo. El mismo Merkl reconoce que es propio tratar el derecho de familia y la reglamentación del derecho de propiedad, usufructo, habitación, etc., en una sola ley; sin embargo, insiste en que sería absurdo agrupar en un texto único las materias administrativas.

El autor que nos ocupa afirma que hay normas administrativas que pueden compararse con las normas del derecho procesal en lo que respecta a sus alcances jurídico políticos o por cualquier otro motivo no jurídico. ¿Por qué, nos preguntamos, no es posible codificar ese sector que Merkl reconoce que se encuentra en el derecho administrativo? Los argumentos que expone en contra de la codificación nos parecen insuficientes para desecharla, de tal suerte que esta interrogante queda vigente.

Sin embargo, por convincentes que parezcan sus argumentos, a ello se opone, además de las críticas apuntadas, toda una realidad de codificación administrativa: códigos administrativos, con mayores o menores fallas, vigentes en el extranjero y leyes de codificación parcial tanto en México como en otros países.

Creemos que mediante la aplicación de un código administrativo se logrará, además de una marcha más correcta de la administración pública, acelerar el desarrollo del derecho administrativo, lo que traerá consigo la madurez, que no sin justificación se le ha negado a esta rama jurídica; situación que lamentablemente responde a una realidad universal, la cual tiene que ser superada con el concurso legislativo y doctrinario de hombres de todos los países. Con la codificación también se alcanzará una mayor certeza jurídica, más justicia para los gobernados y un manejo sin complicaciones de la ley.

Así, concluimos con Garrido Falla: "la única cuestión por debatirse es la relativa a la extensión y proporciones que dicha codificación pueda alcanzar".

5.2 Codificación parcial por materia

Ya hemos expuesto las razones aducidas para sostener que en derecho administrativo sólo son codificables las materias que poseen cierto grado de evolución y autonomía relativa. Tal corriente (codificación parcial) está representada, entre otros, por Bielsa y Villegas Basavilbaso, y sus opiniones las hemos presentado en la sección anterior: quienes de manera particular admiten ciertas críticas contra la codificación y aceptan algunos argumentos a favor.

Desde luego, la codificación parcial no implica compilar las leyes por secretaría u órganos que las manejen, sino sistematizarlas por ramas jurídicas, ordenadas en un texto único expedido por el poder legislativo.

5.3 Sistema seguido por nuestro país

Hace décadas (1939), el legislador federal mexicano adoptó el sistema de codificar el derecho administrativo parcialmente por materias, al expedir la *Ley de Vías Generales de Comunicación*, actualmente disgregado su contenido en varios textos legales. Aunque la denominación presente de algunos no sea *código*, su naturaleza sí corresponde a ello; así, se encuentran vigentes en la actualidad los códigos parciales siguientes:

1. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*
2. *Ley Aduanera.*
3. *Ley General de Salud.*
4. *Código Fiscal de la Federación.*
5. *Ley Federal de Derechos.*
6. *Ley Agraria.*

Además, han existido varios proyectos de código federal administrativo.

5.4 Codificación local en las entidades federativas

La multiplicidad de disposiciones jurídicas han convertido al derecho administrativo en una disciplina difícil de conocer, y ello es evidente en los estados de la república más que en el plano federal, pues en éste algo se ha logrado mediante la codificación parcial.

Chihuahua fue la primera entidad federativa de la república mexicana que elaboró un código administrativo, se promulgó en 1950 y le siguieron las versiones de 1960 y 1974. Su técnica es adecuada y sus resultados, razonables.

La mayoría de los estados de la federación cuentan con un código fiscal, el cual sigue el esquema del código tipo propuesto por la OEA (Organización de Estados Americanos), por medio de la secretaría de hacienda y crédito público. Los estados de Guanajuato, Nuevo León y San Luis Potosí poseían ya su código tributario hacia 1961; en la actualidad podemos citar, además, a Chihuahua, Sonora, Baja California y al Estado de México.

Por otro lado, casi todas las entidades de la federación cuentan con una ley orgánica de la administración pública local, las que han venido a sustituir a las anteriores "ley orgánica del poder ejecutivo del estado de..."

Bibliografía del tema

Berthélemy, H., *Traité elementaire de droit administratif*, 3ª ed., Libraire Nouvelle de Droit et de Jurisprudence Arthur Rousseau, París, 1905.

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. I, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

Caetano, Marcello, *Manual de direito administrativo*, 7ª ed., Coimbra, Lisboa, 1965.

García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. I, 9ª ed., EISA, Madrid, 1968.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 7ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Martínez Morales, Rafael I., *La codificación administrativa en los estados de la República Mexicana*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1967.

Merkl, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.

Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, t. I, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949.

Cuestionario

1. Cite algún antecedente histórico del estudio del derecho administrativo.
2. Indique el objeto de conocimiento de la ciencia del derecho administrativo.
3. Defina la ciencia del derecho administrativo.
4. Proporcione un concepto de derecho administrativo.
5. Explique los distintos criterios para definir el derecho administrativo.
6. Mencione las ramas del derecho público y las del privado.
7. Señale cinco ramas del derecho administrativo.
8. ¿Qué ramas del derecho administrativo se considera que han alcanzado autonomía?
9. Enuncie las relaciones del derecho administrativo con disciplinas jurídicas y no jurídicas.
10. Clasifique las fuentes del derecho.
11. Enumere las fuentes del derecho administrativo.
12. ¿En qué consiste la codificación?
13. ¿Qué argumentos se dan contra la codificación del derecho administrativo?
14. Nombre a tres autores de cada una de las corrientes relativas a la codificación administrativa.
15. Cite dos ejemplos de códigos parciales y dos de locales.

II. *Estado y gobierno*

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Proporcionar las notas características de las personas jurídicas de derecho público.
- Definir al estado.
- Explicar las formas de estado y gobierno.
- Indicar qué forma de estado y de gobierno existen en México.
- Distinguir la competencia en los niveles federal, local y municipal.

6. Las personas jurídicas de derecho público. Su estructura y formas de organización

6.1 Introducción

La obligación que nos hemos impuesto de observar la pauta marcada por el programa oficial de la materia nos lleva, en este espacio, a presentar un punto tratado en los temas inmediatos posteriores (7, 8 y 9), que se refieren al concepto de persona jurídica y cómo se aplica al fenómeno del estado, además de la estructura y formas de organización que lo caracterizan.

Seguir fielmente la sistemática del programa nos induciría a ser reiterativos en la exposición, si en este lugar abordáramos en detalle la estructura y formas de organización de las personas de derecho público, o nos conduciría a lo esquemático, al fragmentar excesivamente el tema que nos ocupa.

II. Estado y gobierno

Sin embargo, habremos de encauzar nuestra exposición reseñando brevemente el proceso de formación de estas personas jurídicas de derecho público, para lo que tomamos como base la descripción de algunos de sus aspectos sociopolíticos; o bien, las elaboraciones teóricas más representativas que se han formulado.

Iniciemos por indicar que el *estado*, cuyo concepto lo reservamos para el desarrollo del siguiente tema, no es un ser que exista por sí mismo y con voluntad propia; más bien es un fenómeno que se da en el seno de la sociedad, consistente en el hecho de que algunos, o la mayoría o la totalidad (por lo menos idealmente), dictan e imponen el orden jurídico que regirá la conducta de los hombres que se hallan unidos dentro de una determinada extensión territorial.

Dicha imposición, sustentada en el poder supremo del estado, no es aceptada de manera mecánica, pues implica y exige crear y mantener entre los individuos un consenso favorable, así como con sus correspondientes instituciones.

No podría ser de otro modo, pues la supremacía del estado no ha de mantenerse de forma automática, ni por la amenaza ni por la violencia física desnuda; de ello, los antecedentes históricos son prolijos.

A nuestro juicio, esta tesis tiene como precedente a los contractualistas (Hobbes y Rousseau, entre otros), quienes sustentaban que el hombre, ante los inconvenientes de su socialización, decide establecer un pacto con sus congéneres para así garantizar el bien de todos, a efecto de lo cual renuncian a una parte de su libertad.

Para Juan Jacobo Rousseau es en el pueblo donde reside la verdadera soberanía, pues éste, como emisor de una "voluntad general" (que no es la suma de las voluntades individuales), cambia su libertad natural por su libertad civil, voluntad, por otra parte, que deriva del contrato social, y en cuya virtud la misma puede ser impuesta al individuo, mediante la fuerza, cuando se niegue a acatarla.

Cabe señalar que para Rousseau la "voluntad general" constituye un acto puro del pensamiento, el cual razona al margen de las pasiones humanas y de los intereses individuales o de grupo; es la voluntad según la verdad, voluntad que no necesariamente está identificada con la opinión de la mayoría, sino con la razón, siempre dirigida hacia el bien común.

Así, el autor ginebrino sentencia que, cuando el gobernante no observa los dictados de la "voluntad general" y actúa en contra del bienestar común, ha dejado de representar al pueblo que lo eligió (o que lo aceptó); el modelo de estado al que aspiraba Rousseau es aquel en el que gobernante y gobernado son una misma cosa.

En este ambiente cultural, un contemporáneo del creador del *contrato social*, Charles-Louis de Secondat, barón de la Bréde y de Montesquieu, destacado representante de la Ilustración francesa, cuya obra más conocida es *El espíritu de las leyes* (1748), y quien fuera admirador del parlamentarismo inglés, sostiene que la libertad implica la separación de poderes en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; John Locke ya lo había propuesto con anticipación, pero su distribución fue distinta. La versión tripartita del poder tiene un antecedente en Aristóteles que la expone en la *Política*.

Esta distribución del poder estatal garantiza que los órganos en los cuales reside obren como contrapesos entre sí, con lo que se evita el abuso tiránico de la fuerza y, por ende, se logra que dichos entes actúen conforme a la ley de acuerdo con la "voluntad general".

Opinamos, a manera de corolario, que en esencia éstas son las ideas que sustentan la representatividad de las personas jurídicas de derecho público, es decir, en la "voluntad general", la cual deriva de la tesis que reza que la soberanía corresponde al pueblo de manera exclusiva, y que éste se ve representado en el ejercicio del poder por sus gobernantes, independientemente de cómo se organicen los órganos, por cuyo medio aquéllos efectúen sus tareas.

Bibliografía del tema

Aristóteles, *Política*, trad. Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, 1999.
Arnáiz Amigo, Aurora, *Ética y estado*, 2ª ed., UNAM, México, 1975.
Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1981.
Cerroni, Umberto, *Introducción al pensamiento político*, Siglo XXI, col. Mínima, núm. 4, México, 1981.
Copleston, Frederick, *Historia de la filosofía*, t. 6, 4ª ed., Ariel, México, 1983.
De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, 2ª ed., UNAM, México, 1980.
Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1980.
Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Oxford University Press, México, 1999.
Xirau, Ramón, *Introducción a la filosofía*, UNAM, México, 1983.

7. El estado

7.1 Su realidad social y jurídica

Podemos considerar que la aparición del estado nacional es relativamente reciente en la historia de la humanidad, pues emerge en el siglo XII en Europa, cuando es identificado como una nueva forma de organización política, la cual surge y se va desarrollando en las sociedades de la época, conforme sus necesidades y limitaciones específicas, se consolida a lo largo de un proceso que alcanza el siglo XIX y que aún continúa en nuestros días.

Hablar del origen, la integración y las tareas del estado es entrar en un área polémica, en razón de la gran cantidad de acepciones generadas por los expertos en la materia, quienes pretenden describir con exactitud este fenómeno, que ha sido un protagonista importantísimo de la vida social, y que se hace presente en los aspectos más insignificantes de la cotidianidad mediante mecanismos de control que se renuevan de acuerdo con la creciente complejidad de las relaciones humanas.

Para alcanzar esta relevancia, el estado, en su fase moderna, tuvo que trascender y enterrar las viejas estructuras políticas que le precedieron (los feudos principalmente),

para lo que se valió de los nuevos valores e intereses que conformaron al Renacimiento (siglo XV) y que ubicaron al hombre como centro del universo.

En esta larga pugna (del estado contra las añejas estructuras), el derecho ha caminado de la mano de aquél, como una fuerza opuesta al sistema de privilegios propios de la forma antigua de organización política. El derecho evoluciona con el estado y se vincula a éste, cada día más, hasta llegar a confundirse con él, al grado de ser considerados, por algunos teóricos (con Kelsen a la cabeza), una misma cosa; en efecto, ellos afirman que el estado no es sino la expresión jurídica de la sociedad.

Por no ser objeto de nuestro curso, resulta inadecuado entrar, en detalle, en el estudio de la polémica sostenida en cuanto a la relación estado y derecho, además de que para los fines perseguidos en este texto nos basta con su enunciación.

Es imprescindible destacar la importancia del derecho como factor de organización del estado, ya que es él quien asigna atribuciones a los entes estatales, establece sus mecanismos de acción y les fija los límites conforme a los cuales deben conducirse en su contacto con los particulares; asimismo, él organiza a la comunidad al establecer las bases sobre las que se da su interrelación.

Para realizar sus funciones, el estado tiene la posibilidad de imponer sus mandatos por medio de la fuerza, que él mismo ha institucionalizado y que es lo que distingue al derecho de los otros sistemas normativos.

7.2 Concepto de estado

A título ilustrativo damos la definición de Rafael Bielsa: "El estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio."

La prodigalidad de conceptos en este punto es tan variada como los criterios que han servido de base para formularlos, razón por la cual se ha optado por acogerse al tradicional concepto jurídico de Georg Jellinek, quien lo define como: "La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio."

7.3 Análisis de los elementos del concepto

De la definición de Jellinek podemos inferir que son tres los elementos fundamentales que conforman el estado:

a) *Población.* Integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio estado.
b) *Territorio.* Espacio vital de la población en el cual el estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

c) *Poder.* Es la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás. En el caso del estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas. Dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada *fuerza pública*, monopolizada por el estado. Max Weber ha definido a ese fenómeno como *poder legal.*

Muchos tratadistas incluyen otros elementos que consideran esenciales, como la soberanía, el orden jurídico, la unidad, etc., pero consideramos que éstos se encuentran implícitos en los anteriores.

Bibliografía del tema

Arnáiz Amigo, Aurora, *Ciencia del estado*, t. I, Antigua Librería Robledo, México, 1959.
Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. I, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. I, 13ª ed., Siglo XXI, México, 2002.
De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, 2ª ed., UNAM, México, 1980.
Hegel, G. F., *Filosofía del derecho*, UNAM, col. Nuestros Clásicos, núm. 51, México, 1975.
Heller, Herman, *Teoría del estado*, 7ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
Jellinek, Georg, *Teoría general del estado*, 2ª ed., Albatros, Buenos Aires, 1978.
Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 10ª ed., Eudeba, Buenos Aires, 1971.
____, *Teoría general del derecho y del estado*, 3ª ed., UNAM, México, 1969.
Pirenne, Henri, *Historia económica y social de la Edad Media*, 16ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
Serra Rojas, Andrés, *Historia de las ideas e instituciones políticas*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1991.
Weber, Max, *El político y el científico*, 4ª ed., Premiá, México, 1984.

8. Personalidad jurídica del estado

8.1 Concepto de persona

Jurídicamente, se designa con este término todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Está considerado por algunos tratadistas no sólo como un concepto jurídico fundamental, sino también como el primer objeto del derecho, en virtud del cual se ha establecido todo orden jurídico.

8.2 Clasificación de las personas

Nuestra legislación civil sigue a la doctrina y reconoce dos clases:

a) *Persona física.* Ser humano jurídicamente considerado como aquel al que la ley ha dotado de derechos y obligaciones.

b) *Persona moral o colectiva.* Es la agrupación de individuos a la que, en cuanto tal, la ley le ha reconocido capacidad jurídica independiente de la de sus integrantes, para adquirir derechos y contraer obligaciones.

8.3 Nacimiento de la personalidad del estado

La concepción de persona jurídica adoptada en este texto lleva a concluir que efectivamente es el orden jurídico el que atribuye a los individuos o a ciertas agrupaciones de éstos, la capacidad para tener derechos y asumir obligaciones; la personalidad jurídica del estado (como persona colectiva) nace única y exclusivamente cuando el orden legal ha determinado el correspondiente reconocimiento.

La afirmación precedente se ve apoyada en que el concepto comentado es, por definición, de carácter jurídico y sólo puede provenir de un orden legal creado por el estado, mediante el establecimiento de las bases sobre las cuales se desarrollará su actuación y la de su población. Dichas bases fijan los límites de tal actuación, que no podrán ser transgredidos válidamente ni por el propio estado. Cabe señalar que nos encontramos ante un estado de derecho (la fase más evolucionada de la organización política).

8.4 Teorías que explican la personalidad jurídica del estado. Dos personalidades, o una sola provista de dos voluntades

La incursión del estado en actividades que antes estaban reservadas de manera exclusiva a los particulares, así como la propia necesidad de acogerse a normas de derecho privado en sus relaciones con la población, han planteado el problema de dilucidar si el estado, cuando se relaciona en un plano de igualdad con los ciudadanos, por ejemplo, con motivo de una compraventa, lo hace ostentándose como un simple particular y, por tanto, con una personalidad jurídica de derecho privado, o bien, lo hace sin despojarse de su investidura de ente sujeto al derecho público.

Esto nos lleva a mencionar la controversia que ha ocupado la atención de la doctrina durante un buen tiempo y que se centra en determinar si el estado cuenta con dos personalidades jurídicas (una de derecho público y otra de derecho privado), o bien, con una sola personalidad, que se manifiesta en dos aspectos o voluntades, según la circunstancia en que a aquél le toque actuar.

8.5 Crítica a las teorías anteriores

En dicha divergencia de opiniones se puede observar como fondo la gran disputa todavía sin resolver por parte de los especialistas, disputa radicada en torno a la división misma entre derecho público y derecho privado, tema que se trató en su momento. Ahora, bástenos expresar que esta sistemática aplicada al estudio del derecho, retornada y enriquecida por Kant, no ha sido aceptada de manera universal, pues se le opone a ella

la idea de que toda norma jurídica es por naturaleza de derecho público, ya que siempre emana del estado; esta polémica ha venido a complicarse con el surgimiento, relativamente reciente, del denominado *derecho social*.

8.6 Personalidad jurídica de derecho público del estado

Aunque parezca arriesgado nuestro planteamiento, consideramos que desde el punto de vista legal, el estado figura como la persona jurídica primigenia de todos los sistemas de derecho vigentes, ya que es a él al que le ha correspondido crearlos, para lo que comienza por legitimarse a sí mismo por medio de ellos, de tal suerte que su capacidad legal para ser sujeto de derechos y obligaciones derivará de la ley. Por razones de método, y de acuerdo con nuestra legislación, se ha aceptado que dicha capacidad proviene del derecho público, no obstante lo discutible que resulta esta afirmación porque, como se ha sostenido, parte en dos al sistema del derecho (derecho público y derecho privado), lo que ya no es universalmente admitido.

8.7 Características de las personas jurídicas colectivas de derecho público

En correspondencia con los atributos que los tratadistas y la legislación le han reconocido en materia civil a las personas jurídicas, sean éstas físicas o colectivas, debemos, asimismo, aceptar que los órganos conformantes del aparato del estado, y que conocemos como *personas jurídicas de derecho público*, poseen sus propios atributos o características, los cuales le proveen de la capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones y cuya diferencia, respecto a las primeras, consiste en los fines perseguidos por los unos y las otras que, en última instancia, en las personas jurídicas de derecho público es el interés público.

Con base en ello, se tiene que los atributos o las características de dichas personas jurídicas de derecho público son:

a) *Capacidad.* Que en estos casos se limita a la necesaria para cumplir, dentro de un espacio territorial, con el objeto específico para el cual han sido creadas.
b) *Patrimonio.* Constituido por los recursos de los que han sido provistos para el cumplimiento de ese objeto.
c) *Objeto.* Son las atribuciones, tareas y competencia que le han sido asignadas, de acuerdo con la normatividad, a cada persona jurídica de derecho público.
d) *Régimen jurídico específico.* Es el conjunto de reglas que crean a la persona jurídica de derecho público, delimitan su competencia, mediante la asignación de las tareas por desempeñar y en algunas ocasiones, también, determinan su duración.

Las personas de derecho público en México

Según veremos a lo largo de este primer curso, no sólo el estado (federación, cada una de las partes de la unión y los municipios) posee su propia personalidad jurídica, sino también ciertos organismos autónomos como los descentralizados, sociedades mercantiles de estado y algunos otros entes. Debemos agregar que toda persona de derecho público es, necesariamente, moral o colectiva.

Bibliografía del tema

Benoit, Francis Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del estado*, 2ª ed., UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Kant, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, 1ª reimp., UNAM, col. Nuestros Clásicos, núm. 33, México, 1978.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 10ª ed., Eudeba, Buenos Aires, 1971.

Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. I, 4ª ed., Porrúa, México, 1982.

Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

9. Formas de estado y formas de gobierno

Si hemos considerado al estado como la estructura permanente de la organización política de una sociedad, asentada en un territorio determinado y donde aquélla ejerce su poder con exclusión de cualquier otra y de conformidad a un orden jurídico; por gobierno, y para los efectos del curso, entenderemos el conjunto de órganos al que el estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio de ese poder.

Vale la pena aclarar, respecto de esta estrecha relación, que la misma ha motivado gran confusión en torno a estos dos entes sociales, que han llegado a ser considerados como uno mismo, no obstante que, en realidad, el estado es sólo una de las tantas formas como la humanidad se ha organizado políticamente a través de la historia, y que el gobierno ha estado presente en todas ellas.

En efecto, y esto ya ha sido expresado en el desarrollo del tema correspondiente, la aparición del estado, en tanto fenómeno social, se remonta al siglo XV de n. e.; al gobierno, en cambio, lo podemos situar desde los orígenes mismos de las sociedades humanas, porque surge como respuesta a la necesidad de mantener la cohesión del grupo, que es la mejor herramienta de supervivencia. En ninguna sociedad se ha encontrado la aceptación espontánea e inmediata, por parte de sus integrantes, de las reglas de convivencia establecidas, lo que ha requerido siempre un órgano (seguramente primero fue un jefe o jefes) que las imponga y tome las decisiones, a efecto de evitar las consecuencias disgregatorias que pudieran acarrear los frecuentes conflictos y, además, que se encargue de la organización de la defensa contra los peligros externos (principalmente la amenaza de otro grupo).

La formación de relaciones sociales cada día más complejas propició la intensa evolución de estos dos entes, configurando formas cada vez más elaboradas y de acuerdo con las necesidades sociales de la organización política. Ello motivó que los estudiosos de la materia fueran clasificándolos en atención a distintos criterios. En este trabajo se han recogido únicamente aquellas que consideramos vigentes y aplicables a la realidad actual.

9.1 Formas de estado

Federal

Es aquel constituido por varios estados originalmente autónomos que han supeditado el ejercicio de sus soberanías a la del nuevo estado federal. Un ejemplo clásico de éste es el de la integración de las antiguas colonias inglesas en nuestro continente, para conformar a Estados Unidos de América.

Central o unitario

En contraposición al anterior, esta forma de organización política se refiere al estado que no se ha integrado mediante una federación y, por ende, conserva su autonomía y soberanía plenas de manera unificada.

9.2 Formas de gobierno

Aparte de las formas de gobierno parlamentario y presidencial, históricamente se han dado otras como la monarquía moderada, la autocracia y la teocracia.

En la actualidad, y atendiendo a un criterio eminentemente orgánico, las formas de gobierno son la parlamentaria y la presidencial, según sea el titular que ejerza el poder.

Régimen parlamentario

Surge progresivamente como una respuesta antagónica al poder centralizado de otra forma de gobierno ya superada, la monarquía absoluta, a efecto de participar del poder político que antes se encontraba en manos de un solo hombre, quien paulatinamente es obligado a compartirlo ante el influjo de una creciente fuerza modernizante representada por la burguesía, fuerza ésta que torna a la monarquía absoluta en constitucional, al hacerla responsable de sus actos de gobierno ante el parlamento, organismo que alcanzó su apogeo político en los umbrales del siglo XX.

En un intento por definir al parlamento, podrá decirse que es una asamblea que, basada en un principio de representación de diversos estratos sociales, cuenta con funciones referidas de modo principal a la actividad legislativa del estado, así como a la elección de los funcionarios encargados de las tareas ejecutivas (por lo general miembros del propio parlamento), y quienes pueden ser removidos por la misma asamblea cuando así lo considere conveniente.

Régimen presidencial

A diferencia del anterior, esta forma de gobierno se caracteriza porque la hegemonía política del estado ya no recae en una asamblea, sino en un solo hombre al que el pueblo elige, ya sea de manera directa o por intermedio de representantes y al que se le ha denominado *presidente.*

Las exigencias propias de la dinámica del estado contemporáneo implican que el orden jurídico, en un sistema presidencial, otorgue a su titular facultades discrecionales que le permitan afrontar con solvencia los problemas socioeconómicos imperantes en su país.

Bibliografía del tema

Arnáiz Amigo, Aurora, *Ética y estado*, 2ª ed., UNAM, México, 1975.
Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, 13ª ed., Siglo XXI, México, 2002.
Burgoa, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Porrúa, México, 1984.
García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 47ª ed., Porrúa, México, 1995.
Hegel, G. F., *Filosofía del derecho*, UNAM, col. Nuestros Clásicos, núm. 51, México, 1975.
Kant, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, UNAM, col. Nuestros Clásicos, núm. 33, México, 1978.
Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1980.

10. Forma de estado y de gobierno del estado mexicano

10.1 La forma del estado mexicano

Según las categorías expresadas en los parágrafos anteriores y de acuerdo con lo preceptuado por su constitución política, la forma adoptada por el estado mexicano es la federal, cuya naturaleza jurídica está definida por el art. 40 de dicha ley suprema al disponer que está compuesto por "estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación". No se considera que éste sea el espacio adecuado para polemizar acerca del tema; sólo se enuncia que para algunos tratadistas no se está frente a una federación, en el sentido estricto del término, ya que esta forma de estado supone requisitos, que no han sido observados en el proceso de conformación de la organización política mexicana, como la existencia previa de verdaderos estados independientes, los cuales asumen la decisión de establecer una alianza o unión, en virtud de lo cual supeditan su soberanía a la del nuevo estado federal.

Sin embargo, hay quien sostiene la real existencia de dos tipos de estados federales. Aquellos que han surgido según el proceso referido y que generalmente se caracterizan porque los estados miembros conservan su poder originario, asignándole al estado federal determinadas atribuciones más bien limitadas. Por otra parte, existen los estados que han seguido el proceso inverso, al partir de un estado central o unitario que mediante

su constitución se organiza en federación, para lo que le reconoce autonomía a ciertos conglomerados humanos asentados en extensiones territoriales determinadas a los que denomina *estados libres*, y a los que les reparte tareas específicas, por lo que el estado federal se reserva competencia más amplia.

El caso mexicano es singular, como la mayoría de los estados. Nuestro país nunca fue una organización monolítica, ni en la etapa precolombina, ni durante la Colonia española; por lo que afirmar que la constitución federal de 1824 dividió lo que había estado políticamente unido es, según nuestro criterio, muy discutible. Las dimensiones que deseamos darle a estos cursos nos impiden extendernos en este argumento.

10.2 La forma de gobierno del estado mexicano

Si la forma de estado de la organización política mexicana se ha prestado a polémica entre los estudiosos, no existe la menor duda acerca de la forma de gobierno adoptada, pues el régimen presidencial delineado en su carta magna se ha visto confirmado a cada momento en el plano de los hechos ya que, no obstante la voluntad sostenida por las diversas actas constitucionales que lo han regido a lo largo de la vida independiente, en el sentido de adoptar la tesis de la existencia de un solo poder supremo, dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, la figura del ejecutivo ha traspasado el umbral del equilibrio, se ha asentado como el rector de la vida política nacional y ha supeditado a su proyecto de gobierno a los órganos encargados de las funciones legislativa y judicial.

En el presidente de la república coinciden las facultades de jefe de estado y jefe de gobierno, reservadas en el régimen parlamentario a distintas personas, debiéndose señalar que la diferenciación más común entre ellas es que el primero tiene a su cargo actos básicamente protocolarios, y el segundo ejerce efectivamente el poder que le ha sido conferido.

10.3 Competencia: federal, local y municipal

El concepto de competencia, desde el punto de vista jurídico, tiene su expresión más técnica en el desarrollo de la actividad jurisdiccional, la cual en México es privativa del poder judicial (con las excepciones que se tratarán en su oportunidad). Sin embargo, su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente deriva de nuestra constitución como un requisito de validez y eficacia de éstos (art. 16 constitucional), el cual consiste en que todo órgano que emita actos deberá estar autorizado para ello por la ley, es decir, deberá ser competente.

Es así como la constitución mexicana ha delimitado los respectivos ámbitos de competencia, para lo que establece una pirámide de tres niveles: la federación, los estados miembros y los municipios, y ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades.

El gobierno de la federación

El art. 124 constitucional contiene un principio básico de distribución de competencias entre la federación y los estados miembros, al determinar que las facultades no otorgadas de manera expresa a los funcionarios federales se consideren reservadas a los estados.

Dichas atribuciones, a su vez, son ejercidas por medio de los órganos en los que residen el poder ejecutivo (presidencia de la república), el poder legislativo (congreso de la unión) y el poder judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación principalmente), lo que constituye una adjudicación de competencias.

Las materias cuya competencia es de naturaleza federal están contenidas básicamente en el art. 73 de la constitución política, el que fija las cuestiones acerca de las cuales puede legislar el congreso de la unión.

Los arts. 74, 76, 89 y 103 a 106 establecen, también, disposiciones relativas a qué asuntos competen a la federación.

A título de ejemplo, citaremos los siguientes rubros cuyas atribuciones están reservadas al gobierno federal: admisión de nuevas entidades federativas, símbolos nacionales, monumentos arqueológicos, comercio exterior, defensa nacional, relaciones con otros países, hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear, espacio aéreo, mares, instituciones de crédito, nacionalidad y extranjería, vías generales de comunicación, emisión de moneda, solución de controversias entre los estados y entre los poderes de un mismo estado.

El ámbito espacial de los actos jurídicos de la federación es todo el territorio nacional con las modalidades previstas en el derecho.

La competencia local, o de las entidades federativas

Territorialmente, las entidades federativas, mediante sus órganos gubernamentales, gozan de una competencia circunscrita a los límites que histórica y legalmente se les han reconocido. Es decir, cada entidad federativa posee un determinado territorio y sólo dentro de él pueden actuar sus autoridades, aunque sus actos tengan validez y deban ser reconocidos en las demás partes de la federación.

La competencia local por materia está determinada por el principio constitucional ya enunciado: todos los asuntos que no están claramente concedidos a la federación se entienden reservados a favor de los estados; esto es, el llamado en doctrina, criterio residual.

Es pertinente observar lo siguiente: la mayoría de los aspectos de la actividad social se han ido incorporando insertos dentro del ámbito federal, por lo que la competencia local sobre ellos es raquítica. Existen materias concurrentes, es decir, materias que tanto la federación como los estados pueden regular: educación, conflictos laborales, algunas cuestiones de salud, asistencia social, carreteras y turismo interno, entre otras.

En el tema 29 habremos de analizar el gobierno y la administración provincial o local.

La competencia municipal

El tema 31 está dedicado al estudio, con cierto detalle, del municipio. Bástenos, por ahora, señalar las notas generales siguientes:

1. La competencia por territorio está limitada a la superficie que la constitución y las leyes locales le reconozcan a cada municipio, con base, principalmente, en razones históricas.
2. La competencia por materia la señala, en principio, el art. 115 de la constitución federal.

A pesar de que desde el inicio de la Revolución de 1910 se insistió en fortalecer y otorgar libertad de acción al municipio, la realidad es que a éste se le han dejado pocos asuntos en su ámbito competencial y, también, menos recursos económicos para que sobreviva.

De los escasos rubros destinados a la administración municipal podemos mencionar: mercados, agua potable, limpia, alumbrado, calles, parques, panteones, rastros y tránsito vehicular, entre otros.

Bibliografía del tema

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. I, 13ª ed., Siglo XXI, México, 2002.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6ª ed., Porrúa, México, 1985.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 3ª ed., Era, México, 1969.

Martínez Morales, Rafael, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2010.

Meyer, Lorenzo, *El estado mexicano contemporáneo*, Lecturas de política mexicana, 1ª reimp., El Colegio de México, México, 1981.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 8ª ed., Porrúa, México, 1967.

Cuestionario

1. Indique qué entiende Rousseau por voluntad general.
2. Proponga una definición de estado.
3. Explique los elementos del estado.
4. Señale el concepto y la clasificación de persona.
5. ¿Cómo surge la personalidad del estado?
6. ¿En qué consiste la teoría de la doble personalidad del estado?
7. Enliste las formas de estado.
8. Enumere las formas de gobierno.
9. ¿Qué es un estado federal?
10. ¿Cuál es la nota fundamental de un estado unitario?
11. Reseñe las diferencias entre un régimen parlamentario y uno presidencial.
12. Califique la forma del estado mexicano.
13. Exprese cuál es la forma del gobierno mexicano.
14. Fundamente la competencia federal, local y municipal, según la constitución.
15. Cite ejemplos de materias federales, locales y municipales.

III. *Las funciones del estado*

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Diferenciar los conceptos de fines, atribuciones, funciones, competencia y facultades en derecho público.

11. Las funciones del estado

El tema de las funciones del estado sigue siendo el más problemático en la tarea de enseñanza aprendizaje del derecho administrativo, así como en la actividad doctrinal de esta disciplina. Se ha construido, a lo largo de décadas, un minucioso andamiaje terminológico en torno a esa idea.

La delimitación conceptual lograda es aparentemente tan compleja, o así les parece a muchos, que su seguimiento en la práctica no se ha logrado; además, en la cátedra resulta muy complicada. A estos dos grandes problemas debemos agregar que muchos autores, al exponer su pensamiento acerca de las funciones del estado, se contradicen en las siguientes páginas de su obra al utilizar de manera incorrecta lo que habían precisado certeramente.

Cuando la gran mayoría de los tratadistas de derecho administrativo abandona la idea de servicio público como explicación de todas las tareas que efectúa el poder público mediante los órganos del ejecutivo, surge una variedad de corrientes para conceptualizar la actividad estatal en el orden administrativo. Las diversas teorías emplean distinta terminología, la cual muchas veces se contradice o pretende innovar y, en realidad, solamente está recurriendo a sinónimos para designar una misma actividad.

III. Las funciones del estado

III. Las funciones del estado

Tradicionalmente, se parte de la idea de la división de poderes y se indica que a cada uno de ellos le corresponde efectuar una función (legislativa, administrativa o jurisdiccional). Este planteamiento no resulta tan sencillo si tenemos en cuenta lo siguiente: por qué y para qué realizan esas funciones los poderes del estado, ¿existen diferencias entre los vocablos: *fines, atribuciones, cometidos, funciones, competencia y facultades*? Además, no todos los actos que realiza cada uno de los poderes corresponden a la función que se supone tienen asignada (por ejemplo, parte de las tareas del congreso de la unión no son de carácter legislativo). En este capítulo (tema 11) trataremos de aclarar estas cuestiones.

Dado lo complejo, y a veces contradictorio, de la terminología empleada a propósito de las funciones del estado, precisaremos anticipadamente qué entendemos por las expresiones más usuales en este campo del derecho administrativo:

a) *Fines del estado.* El estado es una persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio y que persigue la realización de ciertas finalidades, que son delimitadas por distintos criterios filosóficos; dichas finalidades pueden ser lograr el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de empresa, mantener el poder de un grupo hegemónico.
b) *Atribuciones o cometidos.* Son las tareas que el estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a alcanzar sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etcétera.
c) *Funciones del estado. Función* significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de los cuales se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con las modalidades y excepciones que veremos. De tal modo que las funciones del estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.
d) *Competencia.* El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.
e) *Facultad.* Es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual exterioriza su voluntad. La facultad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal.

Los conceptos anteriores responden a las preguntas siguientes:

¿Para qué?	Fines
¿Qué?	Atribuciones
¿Cómo?	Funciones
¿Quién? (ente)	Competencia
¿Quién? (persona física)	Facultad.

11.1 Distinción entre las funciones o cometidos legislativos, judiciales y administrativos

Antes de entrar en el estudio de las funciones del estado, conviene insistir en que los cometidos no son equivalentes a ellas y más bien esa expresión se identifica con las atribuciones estatales. "Los cometidos son cosa distinta de las funciones estatales, aunque por razones de terminología más que de fondo, con frecuencia sean confundidos" (Enrique Sayagués Laso).

Recordemos que al principio de este capítulo se expresó que las funciones son el medio de acción para que el estado, valiéndose del poder público, realice sus cometidos o atribuciones (éstos son los grandes rubros de la actividad estatal, encaminados al logro de ciertos fines).

11.2 Criterios orgánico, formal y material

Las funciones del estado se realizan, básicamente, mediante actos de derecho público emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; a estos órganos les corresponde la función legislativa, administrativa y jurisdiccional, respectivamente. A esas tres funciones clásicas, algunos autores agregan la función constituyente, función gubernamental, función electoral y función municipal; a efecto de no rebasar los propósitos de nuestro texto, nos abstendremos de analizar estas funciones adicionales a las tres por lo general estudiadas.

Para clasificar los actos del poder público, de acuerdo con las funciones del estado, suelen seguirse tres criterios: el orgánico, el formal y el material, los que se comentan a continuación.

Criterio orgánico

Un acto es legislativo, administrativo o jurisdiccional, dependiendo de cuál de los tres poderes del estado lo emita.

Así, todo acto del congreso, de alguna de las cámaras, de la comisión permanente o de alguna de sus oficinas, es legislativo.

Cualquier acto que realice el poder ejecutivo, mediante una dependencia o entidad, es orgánicamente administrativo.

En cuanto a los actos jurisdiccionales, dentro de este criterio orgánico, lo serán todos los que efectúe el poder judicial por medio de la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejo de la judicatura, los tribunales de circuito, juzgados de distrito, jurado popular, tribunales y juzgados estaduales, y juzgados municipales.

Con este criterio orgánico se tiene en cuenta únicamente al ente que realiza la función, sin ver la naturaleza del acto.

Este enfoque orgánico de los actos de derecho público puede recibir otras denominaciones: *formal* (Fraga), *subjetivo* (Gordillo). Nosotros estamos siguiendo aquí el enfoque triple (orgánico, formal y material), aprendido en la cátedra de derecho administrativo impartida por Carlos Cortés Figueroa (1965).

Criterio formal

Cada uno de los tres poderes tiene encomendadas tareas y desarrolla procedimientos que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo poder. El criterio orgánico resulta insatisfactorio para explicar, por ejemplo, por qué el congreso realiza actos administrativos, la Suprema Corte emite reglamentos y la administración pública dirime conflictos en algunas materias. Esto se explica porque la repartición de funciones entre los tres poderes no es tajante; en realidad, difícilmente lo podría ser; lo que existe es una asignación de competencias muy precisa a cada ente estatal.

En el criterio formal, que atiende a la forma o al procedimiento para emitir al acto, éste será:

a) *Legislativo.* Si parte de una iniciativa o proyecto, provoque una discusión y sea finalmente promulgado.
b) *Administrativo.* Cuando se trate de la emisión de actos reglamentarios, condición o materiales.
c) *Jurisdiccional.* En tanto resuelve una controversia.

Criterio material

Con este punto de vista se pretende determinar la naturaleza o esencia del acto realizado, para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales. Conforme a este enfoque, un acto será:

a) *Legislativo.* En el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta, e impersonal.
b) *Administrativo.* Si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados desde luego por órganos públicos.
c) *Jurisdiccional.* Cuando para resolver una controversia se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona un pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal.

Estos criterios para clasificar actos de derecho público, según la función estatal a la que correspondan son, como toda opinión en el estudio del orden jurídico, susceptibles de críticas, variantes e innovaciones. Hemos pretendido describirlos únicamente, sin entrar a polemizar (para ampliar la información, véase la bibliografía de este tema, en especial las obras de Gabino Fraga y Enrique Sayagués).

En cuanto al derecho positivo vigente en México se pueden citar, entre otros, los siguientes casos en que los poderes de la unión realizan, materialmente, una función distinta de la que les corresponde de manera primordial.

11.3 Poder legislativo

Actos administrativos

1. Nombramiento de su personal de apoyo.
2. Designación de funcionarios y empleados de la auditoría superior de la federación (fiscalizadora del empleo del presupuesto de egresos).
3. Revisión de la cuenta pública anual (véase el segundo volumen de esta obra).
4. Conceder autorizaciones para aceptar y usar condecoraciones extranjeras; autorizar servicios a gobiernos de otros países; resolver respecto de la solicitud del jefe de estado para salir del territorio nacional; el manejo de su biblioteca.
5. Realizar su labor editorial.
6. Sancionar a los legisladores por ausencias.
7. Ratificación de nombramientos que haga el presidente (funcionarios de hacienda, diplomáticos, cónsules, jefes militares).

Actos jurisdiccionales

1. La instrucción de juicio político a altos funcionarios.
2. La declaración de procedencia del proceso penal contra servidores públicos.

11.4 Poder ejecutivo

Actos legislativos

1. Expedición de reglamentos y disposiciones similares de carácter general.
2. Leyes de urgencia conforme al art. 29 de la constitución federal.
3. Modificaciones a las leyes impositivas del comercio exterior (según el art. 131 constitucional).

Actos jurisdiccionales

1. Las tareas del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, de los tribunales agrarios y de las juntas de conciliación y arbitraje.
2. Determinados recursos administrativos y algunas actividades de entes como la Procuraduría Federal del Consumidor, la comisión nacional bancaria y de valores (véase el último capítulo del segundo curso).

11.5 Poder judicial

Actos legislativos

1. Emisión de reglamentos de carácter interno.
2. Fijar la jurisprudencia.

Actos administrativos

1. Designación de jueces de distrito y magistrados de circuito.
2. Nombramiento del demás personal de las distintas dependencias del poder judicial.
3. Inspección a juzgados y tribunales; elaboración del proyecto de su presupuesto de egresos.

Bibliografía del tema

Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del estado*, 2ª ed., UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Carrillo Patraca, Joaquín, *"La naturaleza intrínseca de la función administrativa", en Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

Demichel, André, *Le droit administratif*, LGDJ, París, 1978.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª ed., Porrúa, México, 1998.

Gallego Anabitarte, Alfredo, *Derecho administrativo, programa y guía para su estudio*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1980.

Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 5ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998.

Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

Cuestionario

1. Proponga un concepto de fines y atribuciones del estado.
2. Explique brevemente las funciones estatales.
3. ¿Cuál es la diferencia entre competencia y facultad?
4. Según el criterio material, describa las funciones del estado.
5. Anote tres ejemplos de actos orgánicamente legislativos.

IV. *La administración pública*

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Conceptualizar la administración pública.
- Aprender las diversas clasificaciones de administración pública.
- Conocer las formas de organización administrativa.
- Definir la centralización administrativa.
- Explicar las facultades derivadas de la relación jerárquica.

12. Concepto de administración pública

La administración pública es el objeto de estudio de la disciplina denominada *administración pública* (la disciplina y su objeto de estudio coinciden en su denominación); esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra disciplina que le es afín: la *administración de empresas.* Dichas diferencias se explican en función de los entes hacia los cuales ellas se dirigen, entes cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en que se desenvuelven. La sistemática a que responden sus planteamientos teóricos y prácticos, por ende, también es distinto. Ambas, sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma, les son comunes, de ahí que las dos emplean expresiones como *organización*, *planeación*, *control*, *evaluación*, *selección de personal*, *dirección*, etcétera.

La mayoría de los autores que se mencionan en este tema, para abreviar y evitar redundancias, utilizan solamente la expresión *ciencia de la administración*, pero en este caso de lo que se está hablando es de la disciplina de la administración pública. Por otra

parte, es de hacer notar que los especialistas aún no se ponen de acuerdo de manera unánime en cuanto a si la administración es una ciencia o una técnica; por eso preferimos referirnos a ella con el término *disciplina*.

12.1 Breve evolución histórica

La evolución histórica de la administración pública no es breve; breve puede ser la exposición que se haga acerca de su desarrollo a lo largo de la historia, pero eso queda librado al arbitrio del expositor y no por limitantes impuestas por la naturaleza misma del tema. A continuación proporcionamos unas notas muy generales referidas a ese proceso que durante decenas de siglos ha acompañado a la humanidad.

Desde las más remotas sociedades aparece la administración, primero para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines tributarios. Con el surgimiento y la expansión de los grandes imperios de la antigüedad, experimenta un salto cualitativo y cuantitativo, a efecto de adaptarse al manejo de las riquezas obtenidas mediante la guerra.

Según Omar Guerrero, los primeros escritos acerca de la administración pública los aporta la India entre los siglos VI a IV a. de n. e. A partir de entonces se pueden reseñar, como lo hace el autor citado, los estudios que siguieron a instituciones públicas, encargadas de la función o actividad administrativa de las sociedades políticamente estructuradas y siempre cambiantes.

Así, los entes de la administración existen, se modifican, se adaptan al apogeo de la Roma imperial. Este mismo proceso de cambio y adaptación se repite en la alta Edad Media, con la baja Edad Media, en el surgimiento del estado moderno (siglo XV) y en el nuevo régimen que deviene a raíz de la Revolución francesa (1789). Dinámica que, por otra parte, se mantiene en nuestros días y que también se dio en otras sociedades políticas no occidentales (las civilizaciones americanas anteriores al siglo XV, el Lejano Oriente, etcétera).

Por lo que hace a los estudiosos de la materia, son de mencionarse Anne Robert Jacques Turgot (1727-1781), Jean Charles Bonnin (siglo XVIII), Charles-Alexis Clárel de Tocqueville (1805-1859), Carlos von Stein (1757-1831), Alejandro Oliván (1796-1878), José de Posada de Herrera (1815-1885), Otto Mayer (1846-1924), Luis de la Rosa Oteiza (1805-1856) y Francisco Bulnes en México (1847-1924), Max Weber (1864-1920) y Fritz Morstein Marx (siglo XX).

12.2 Problemas que presenta la administración pública moderna

Manuel M. Diez afirma: "La administración es tan abigarrada, tan diversa en su forma y contenido que solamente se puede aceptar una noción negativa: el hecho de no ser legislación ni ser justicia."

A medida que el estado se iba consolidando, la administración pública incorporaba nuevos cometidos a su ámbito de competencia. Este movimiento orientado a aumentar

el radio de acción de la función administrativa no ha cesado en la actualidad, porque prácticamente toda actividad social implica relaciones con los órganos del poder ejecutivo federal, local o municipal.

Tal ensanchamiento del campo de acción de la administración pública ha producido la innovación y proliferación de métodos, reglas y organismos, lo que ha motivado que se haya experimentado una multiplicidad de variantes en las estructuras del poder público, y el incremento de la diversificación de sistemas. A esto nos referiremos en los próximos temas.

Estos comentarios resultan vigentes a pesar de las políticas neoliberales adoptadas en casi todos los países al finalizar el siglo XX; el llamado *adelgazamiento* del estado no trajo consigo que éste renunciara a cuotas de poder y las traspasara a otras instancias sociales.

12.3 Diferentes concepciones de la administración pública

Los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos constituyen la materia que integra la administración pública.

La administración pública, al ser analizada por la ciencia o teoría de la administración y desde un punto de vista eminentemente extrajurídico, comprende los elementos siguientes:

- organización
- coordinación
- finalidad
- objetivos
- métodos operativos
- planeación
- control
- evaluación.

Otra concepción será la *teleológica*, es decir, aquella en que se tienen en cuenta los fines que ella persigue, los cuales pueden ser, a modo de ejemplos, lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, hacer posible la vida en sociedad, garantizar la libre empresa.

Una concepción más, de las muchas que se han desarrollado, consiste en considerar la administración pública como una corporación de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados. Por último, nos referimos a la tesis que concibe a la administración pública como un instrumento fundamental dentro de la actividad política del estado, ya que por su medio se ejerce principalmente el poder.

12.4 Puntos de vista para el estudio de la administración pública

Existen dos puntos de vista o criterios a los que se acude para establecer la naturaleza o materia que integra la administración pública, los cuales se denominan *orgánico* y *dinámico* o *funcional*, respectivamente.

Orgánico

De acuerdo con este criterio, el objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del poder ejecutivo, ya sea que tal vinculación sea real o formal (incluye secretarías, organismos descentralizados, comisiones, sociedades mercantiles de estado, etcétera).

Dinámico o funcional

Según este punto de vista, la materia de la ciencia de la administración está constituida por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa. Esto es, el objeto por estudiar es el quehacer estatal que se realiza en forma de función administrativa (Fraga, Gordillo), de cometido (Sayagués) o actividad administrativa (Manuel M. Diez, Royo Villanova).

12.5 Clasificación de la administración pública

En el derecho administrativo, como en otras ramas jurídicas, cada autor acude a su propio criterio para clasificar o definir. A ello se debe que existan abundantes clasificaciones de la administración pública, además de las previstas por la ley; de unas y otras solamente citaremos algunas:

a) *Activa y contenciosa.* Es un criterio inspirado en la escuela francesa. La activa denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la contenciosa, a los órganos del poder ejecutivo competentes para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública.
b) *Federal, local y municipal.* Esta clasificación se basa en la constitución política mexicana y atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político. Vale la observación de que la administración local también se conoce como *estatal* y en derecho comparado equivale a la denominada *provincial* o *estadual.*
c) *Centralizada y paraestatal.* Se refiere a los dos tipos de administración pública previstos en el art. 90 de la constitución federal.
d) *Centralizada, desconcentrada y descentralizada.* Este criterio está referido a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.

e) *De acuerdo con la competencia de cada órgano.* Se puede hablar de administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, además de otras.
f) *Dependencias y entidades.* Esta distinción se introdujo en nuestro derecho a partir de 1977 e identifica dependencias con secretarías y procuradurías de justicia (órganos centralizados); el vocablo *entidades* se reserva para los entes paraestatales (organismos descentralizados en sentido amplio).
g) *Órganos y organismos.* Proveniente de las leyes vigentes, esta clasificación agrupa así a los entes administrativos: los órganos son los que dependen directamente del ejecutivo y los organismos son las *entidades* paraestatales.

12.6 El interés público

Satisfacer el interés público, actuar en la consecución de causas de interés público, se señalan como fin y justificación de la administración pública y de su actividad.

En este lugar, señala el programa de 1997, debe estudiarse el concepto de interés público y figuras afines; considerando que el tema se repite en el segundo curso, en donde se verá con la amplitud necesaria, aquí sólo ha de indicarse de manera muy breve.

Interés público es la pretensión de un sector poblacional para que un bien o actividad material o cultural, que les es común, sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo éste primordial; *figuras afines*, en una compleja polémica sobre el tema, se han discutido como sinónimos del interés público a:

- *interés social*, interés general, interés nacional
- *utilidad pública*, utilidad nacional
- *beneficio colectivo*, beneficio social, beneficio general.

De manera errónea, se ha llegado a sostener que *interés público* es sinónimo de *orden público.* En el segundo volumen de este *Derecho administrativo* abordaremos con cierto detalle la noción de *orden público.*

La idea del interés público es de suma trascendencia en nuestra disciplina; habremos de encontrarla como finalidad de la administración pública y del acto administrativo en temas subsecuentes.

Bibliografía del tema

Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.

Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, Harla, México, 1986.

____, *Introducción a la administración pública*, Harla, México, 1985.

Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1988.
Puget, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, París, 1969.
Tead, Ordway, *El arte de la administración*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
Waldo, Dwight, *La administración pública del cambio social*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974.

13. Formas de organización administrativa

13.1 Organización administrativa. Su importancia

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman la administración pública, se debe a que sólo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa.

La organización administrativa está integrada por los entes del poder ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a la constitución y a las leyes respectivas les han sido asignadas.

Al decir de Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros, la organización administrativa ha sido "contemplada por el derecho administrativo como instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa". Por otro lado, en un tiempo fue popular la idea de que la estructura o forma de organización de la administración pública era materia de estudio del derecho constitucional; en la actualidad muy pocos autores sostienen esta posición.

El sistema de organización administrativa es, junto con el acto administrativo, el núcleo de la doctrina del derecho administrativo.

En nuestra época, en la que el poder público ha ampliado en forma considerable su actuación, especialmente en el ámbito administrativo (a pesar de estarse retirando casi por completo de tareas directas en lo industrial y en lo comercial), la estructura del poder ejecutivo adquiere relevancia y su regulación jurídica es una cuestión de primordial interés para la población, así como objeto de estudios minuciosos. Al respecto podría citarse una vasta bibliografía, pero hemos optado por mencionar, al final de este tema, una pequeña selección de ella.

13.2 Formas de organización administrativa

Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del poder ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo; ya sea que ese titular se llame *presidente*, *primer ministro*, *gabinete*, *gobernador* o *ayuntamiento*. Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; cómo se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del estado.

La ciencia del derecho administrativo estudia generalmente tres formas de organización administrativa:

1. La centralización
2. La desconcentración
3. La descentralización.

Estas tres formas habrán de analizarse con cierto detalle en el transcurso de los próximos 15 temas.

El derecho mexicano vigente establece las siguientes formas de organización de la administración pública (el art. 90 constitucional únicamente utiliza el primer y tercer vocablos).

- centralizada
- desconcentrada
- paraestatal, dividida en:
  - organismos descentralizados
  - empresas de participación estatal
  - fideicomisos públicos.

Cada una de estas figuras habrá de ser estudiada por separado en los siguientes temas; por ahora, baste indicar alguna nota de identificación, de manera general y aproximada:

a) *Centralización.* Los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo.

b) *Desconcentración.* Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.

c) *Paraestatal.* Corresponde a la forma que en la doctrina se llama *descentralización.* Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto. Como se anotó, en nuestro derecho existen tres clases de estos organismos paraestatales, los que, según veremos en su oportunidad, están regulados por diversas disposiciones y pueden adoptar variados esquemas en lo que se refiere a su origen, funcionamiento y objetivos.

Es de aclararse que el art. 3º de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* considera como entidades paraestatales a:

I. Organismos descentralizados;

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

Opinamos que los tipos de entes previstos en la fracc. II pueden agruparse en la denominación *empresas de participación estatal*; mencionar algunas de las formas de empresas y no todas, como lo hace la ley, sólo puede conducir a confusión. El tema se retomará al iniciar el capítulo VI.

Bibliografía del tema

Benoit, Francis Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.
Bourjol, Maurice, *Droit administratif*, t. I, Masson, París, 1972.
García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. I, 9ª ed., EISA, Madrid, 1968.
Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 7ª ed., 1ª reimp., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 5ª ed., Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 1998.
Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
Orlando, V. E., *Principios de derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 5, Madrid, 1979.
Puget, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, París, 1969.
Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

14. Centralización administrativa

14.1 Concepto

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.

El tratadista uruguayo Enrique Sayagués señala que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único.

14.2 La relación jerárquica y sus efectos

La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada *relación jerárquica*.

Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, casi de tipo militar, que permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa. Además, es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de exteriorizar o ejecutar.

Se ha analizado (Torné Jiménez) cómo esta rigidez jerárquica tiende a atenuarse con la proliferación de ciertos organismos colegiados (comités, comisiones intersecretariales, gabinete).

14.3 Poderes que implica la relación jerárquica

Los poderes o las facultades que se derivan de la relación jerárquica son estudiados con diversas variantes por los especialistas de derecho administrativo. En nuestro caso, el programa fija que esos poderes son de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia.

Estos poderes son facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa.

Observemos que, desde un punto de vista etimológico, *jerarquía* implica mando (poder).

14.4 Poder de decisión

Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para señalar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir.

14.5 Poder de nombramiento

El superior puede evaluar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el estado y el servidor público.

Es, pues, el superior quien designa a los empleados subalternos, conforme al sistema previsto en la ley. En el caso de servidores de confianza, aquél puede removerlos libremente.

14.6 Poder de mando

Es la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir un acto administrativo.

14.7 Poder de revisión

Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y según establezca la legislación. (Véase Recursos administrativos, en el capítulo final del segundo curso.)

14.8 Poder de vigilancia

Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

14.9 Poder disciplinario

Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas.

Esas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta: amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese.

14.10 Poder para resolver conflictos de competencia

Cuando, respecto a cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos le corresponde ese caso concreto.

En relación con esta potestad, que sólo puede ejercerse cuando la ley es oscura o tiene lagunas, el art. 24 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* prevé que en casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría de estado para conocer de un asunto determinado, el presidente de la república resolverá por medio de la secretaría de gobernación, a qué dependencia corresponde resolverlo.

En el ámbito interno de cada órgano centralizado, será el titular del mismo quien decida este tipo de dudas.

14.11 Órganos que integran la administración pública centralizada

Como hemos dicho cuando nos referimos al concepto de centralización, ésta se integra por los entes del poder ejecutivo que dependen directamente del jefe del gobierno. Pueden denominarse *secretarías*, *ministerios*, *procuradurías*, etcétera.

El derecho mexicano actualmente usa las denominaciones *secretaría* y *procuraduría*, figuras que serán tratadas en el capítulo correspondiente.

14.12 Su número y composición

El número de órganos centralizados es muy variable y depende del país, la época, las posibilidades presupuestarias y la conveniencia política de contar con un aparato administrativo grande o reducido.

En cuanto a su composición, cuentan con un titular (secretario o ministro, jefe de departamento o procurador) y con personal de distintos niveles, el cual está a cargo de las oficinas en que jerárquicamente se estructura el órgano centralizado.

El caso mexicano, en cuanto a centralización administrativa, será estudiado en los siguientes temas.

14.13 Evolución de la administración pública

"La administración es de todos los tiempos y de todas las sociedades." (De Posada de Herrera.) Ya hemos dicho que surge con los primeros fenómenos políticos; en los temas 12, 16, 20 y otros de este primer curso de derecho administrativo, se tratan aspectos del desarrollo histórico de la administración pública.

En este lugar, sólo diremos que la administración pública (coordinadora de recursos estatales para efectuar acciones de interés público) ha sufrido, a través de los siglos, una permanente evolución que la ha tornado más amplia y compleja.

La administración pública, por otro lado, siempre ha sido matizada por la orientación ideológica sustentada por los gobernantes y signada por los valores impuestos en cada época. Desde luego, la forma centralizada (concentración del poder) fue la única conocida durante milenios y es hasta fechas relativamente recientes en que, a la par de la complejidad de las actividades sociales, surgen las otras formas de organización administrativa (desconcentrada y descentralizada).

Bibliografía del tema

Amphoux, Jean, *Le chancelier federal dans le regime constitutionnel de la Republique Federale D'Allemagne*, LGDJ, París, 1962.

Bourjol, Maurice, *Droit administratif*, Masson, París, 1972.

De Posada de Herrera, José, *Lecciones de administración*, t. I, Instituto Nacional de Administración Pública, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 3, Madrid, 1978.

Di Malta, Pierre, *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, LGDJ, París, 1961.

Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1974.
Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.
Torné Jiménez, José, *El derecho administrativo, entre la sociología y la dogmática*, Universidad de Granada, Granada, 1978.

Cuestionario

1. Indique algún dato histórico de la administración pública.
2. Señale dos autores clásicos de la ciencia de la administración.
3. Conceptualice la administración pública.
4. Enumere los elementos de la administración.
5. Explique tres clasificaciones de administración pública.
6. Cite la clasificación doctrinal de las formas de organización administrativa.
7. ¿Cómo clasifica la constitución a la administración pública?
8. Defina la centralización administrativa.
9. Enumere las facultades de la relación jerárquica.
10. Reseñe cuatro de las facultades derivadas de la relación jerárquica.

V. *La centralización federal*

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Explicar el carácter político y las facultades administrativas del presidente de la república.
- Reseñar los antecedentes de los órganos centralizados de la federación.
- Indicar la estructura y competencia de cada secretaría de estado y de la procuraduría general de la república.
- Señalar la naturaleza y las facultades del secretario de estado.
- Identificar y describir los organismos especiales o intermedios.
- Conocer la desconcentración administrativa.

15. La administración central federal

15.1 Organización administrativa centralizada federal

El poder ejecutivo federal en México se deposita en una sola persona, que es el presidente de la república; los entes o dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando y que configuran la administración centralizada de la federación tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal.

15.2 Organismos que la integran

De acuerdo con el párrafo segundo del art. 1º de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la administración pública centralizada la conforman la presidencia de

la república, las secretarías de estado y la consejería jurídica; la procuraduría general de la república quedó excluida de esa norma en 1994, pero ello no le quita su naturaleza de ente centralizado. Esta disposición se contradice con el art. 2º de la misma ley, que considera integrantes de la organización solamente a las secretarías y a la consejería.

Por otra parte, es de criticar que la ley estime como órgano a la presidencia de la república, ya que ésta no puede ser una dependencia de sí misma; en cuanto a la consejería jurídica, la clasificamos como oficina de apoyo del presidente.

Hechas las observaciones anteriores, enumeraremos los órganos que forman la administración centralizada federal, según la ley que se citó al inicio de este inciso.

1. Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.
2. Secretaría de comunicaciones y transportes.
3. Secretaría de la defensa nacional.
4. Secretaría de desarrollo social.
5. Secretaría de economía.
6. Secretaría de educación pública.
7. Secretaría de energía.
8. Secretaría de la función pública.
9. Secretaría de gobernación.
10. Secretaría de hacienda y crédito público.
11. Secretaría de marina.
12. Secretaría de medio ambiente y recursos naturales.
13. Procuraduría general de la república.
14. Secretaría de la reforma agraria.
15. Secretaría de relaciones exteriores.
16. Secretaría de salud.
17. Secretaría de seguridad pública.
18. Secretaría del trabajo y previsión social.
19. Secretaría de turismo.

15.3 El presidente de la república como funcionario político y administrativo

Establecer la diferencia que indica el encabezado de este párrafo es entrar en el ámbito de otra añeja polémica, que gira en torno a qué es *política* y qué es *administración pública* y cuán enlazadas están la una con la otra, polémica que no es el caso reseñar aquí.

Según Roberto Ríos Elizondo, el *acto político* o *de gobierno* es, esencialmente, una modalidad del acto administrativo. Éste es el enunciado de una de las dos tesis sobre la cuestión aquí planteada. La otra tesis indica que no toda la actividad de la administración pública se traduce en actos administrativos jurídicamente regulados, sino que existe una larga serie de supuestos extranormativos en el accionar del jefe del ejecutivo y de sus auxiliares.

El presidente de la república como funcionario administrativo es el jefe superior de toda la administración pública federal, y por ello se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica.

Como funcionario político, el presidente es jefe de estado y jefe de gobierno. En nuestra realidad política, tiene un enorme poder y variadas actividades en numerosos aspectos de la vida nacional (Carpizo McGregor).

15.4 Requisitos para ser presidente de la república

Los arts. 82 y 83 de la constitución política establecen los requisitos para ser electo presidente de la república:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en la república al menos 20 años.
2. Tener, como mínimo, 35 años cumplidos el día de la elección.
3. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de los comicios.
4. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
5. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.
6. No ser secretario o subsecretario de estado, procurador de la república, gobernador de algún estado ni jefe de gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes de la elección.
7. No haber desempeñado el puesto de presidente, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

15.5 Facultades del presidente de la república, como jefe de estado y jefe de gobierno

El presidente de la república es jefe de estado (Estados Unidos Mexicanos) y jefe de gobierno (poder público de la federación).

En nuestro sistema de gobierno es difícil dividir las facultades del presidente en una y otra clase. Ya vimos que en los regímenes en que existe un jefe de gobierno distinto del jefe de estado, a éste le corresponde la ejecución de actos meramente protocolarios y de representación. Junto a esas tareas protocolarias, tendrá como jefe de estado la conducción de las relaciones con los demás poderes, entre otras.

Ensayemos una clasificación de las facultades que el art. 89 de la constitución le otorga al presidente.

En su carácter de jefe de gobierno

1. Ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión y reglamentarlas para su exacta observancia.

2. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al procurador general de la república (en este caso con la aprobación del senado), y aprobar la remoción del procurador de justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados federales, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la carta magna o en las leyes.
3. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado o de la comisión permanente.
4. Nombrar, con aprobación del senado o de la comisión permanente, a los coroneles y otros oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea y a los altos funcionarios de hacienda.
5. Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea con arreglo a las leyes.
6. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
7. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetivos, en los términos que previene la fracc. IV del art. 76 de la constitución.
8. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado.
9. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus atribuciones.
10. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y fijar su ubicación.
11. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
12. Las demás que le confiere la constitución federal.

Facultades del presidente de la república como jefe de estado

1. Promulgar las leyes que expida el congreso de la unión.
2. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la unión.
3. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente.
4. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.
5. Proponer al senado ternas para el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter los nombramientos, las licencias y las renuncias de ellos a la aprobación de la misma cámara de senadores.
6. Las demás que le confiere la constitución.

15.6 Unidades administrativas dependientes de modo directo de la presidencia de la república

El presidente de la república cuenta, para sus actividades oficiales, con una serie de oficinas o unidades de apoyo y asesoría. Estas unidades varían frecuentemente en número e importancia, y su naturaleza jurídica escapa a las formas de organización administrativa anteriormente descritas, pues no realizan actos de autoridad y su labor es de meras auxiliares en las tareas que le competen al jefe del poder ejecutivo.

En la actualidad, esas unidades dependientes en forma directa del presidente son:

1. Consejería jurídica.
2. Oficina de la presidencia de la república.
3. Coordinación de comunicación social.
4. Estado mayor presidencial.
5. Secretaría particular.

La oficina de la presidencia de la república en la actualidad cuenta con:

1. Coordinación de gabinetes y proyectos especiales.
2. Coordinación de estrategia y mensaje gubernamental.
3. Coordinación de opinión pública.
4. Coordinación de asesores.
5. Coordinación general de administración.

Consejería jurídica del ejecutivo federal

Esta oficina de apoyo presidencial, considerada en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* como órgano centralizado, en nuestra opinión ese calificativo no corresponde a su verdadera naturaleza; se trata del asesor jurídico del titular del ejecutivo, tarea que anteriormente realizaba el procurador general de la república.

La tarea de consejero jurídico, prevista en el apartado A del art. 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, está asignada a la consejería jurídica del ejecutivo federal. El titular de la consejería jurídica dependerá de modo directo del presidente de la república, quien lo nombrará y removerá de manera discrecional.

Para ser consejero jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser procurador general de la república.

La consejería jurídica se regirá por los ordenamientos acerca de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, aplicables a las dependencias del ejecutivo. En el reglamento interior de la consejería se determinará la competencia de las unidades administrativas, así como el sistema de suplencias y delegación de facultades. A la consejería jurídica le competen los asuntos siguientes:

1. Brindar apoyo técnico jurídico al presidente de la república.

2. Someter a consideración y en su caso, a firma del presidente de la república, los proyectos de iniciativa de leyes y decretos.
3. Dar opinión al presidente sobre proyectos de tratados por celebrar.
4. Revisar otros instrumentos jurídicos para someterlos a consideración y en su caso, a firma del presidente de la república.
5. Prestar asesoría jurídica cuando el presidente acuerde en asuntos previstos en el art. 29 de la constitución política mexicana.
6. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal.
7. Presidir la comisión de estudios jurídicos del gobierno federal, en que intervienen las dependencias y las entidades.
8. Participar en la actualización y simplificación de los ordenamientos jurídicos.
9. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a los estados de la federación.
10. Representar al presidente de la república en los casos del art. 105 de la constitución política mexicana.

Bibliografía del tema

Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., Siglo XXI, México, 1979.
Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª ed., Porrúa, México, 1998.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
Ríos Elizondo, Roberto, *El acto de gobierno*, Porrúa, México, 1975.

16. La secretaría de estado y el secretario de estado

16.1 La secretaría de estado. Concepto

La secretaría de estado es un órgano administrativo centralizado, previsto en el art. 90 constitucional, con competencia para atender los asuntos que la ley le asigne de una determinada rama de la administración pública.

Conviene recordar que ninguna secretaría de estado goza de personalidad jurídica propia, ya que la calidad de persona, a propósito del poder público, es un atributo del estado, en este caso de la federación como un todo.

16.2 El secretario de estado. Concepto

El secretario de estado es el titular de una secretaría de estado (dependencia centralizada del poder ejecutivo); ocupa el nivel más alto dentro de la jerarquía de una dependencia, es colaborador directo del jefe de gobierno y tiene ciertas obligaciones frente a los órganos legislativos.

Como concepto de *secretario de estado* podemos decir que es aquel que encabeza un órgano administrativo centralizado, con facultades para atender los asuntos que, según la ley, sean de su competencia.

16.3 Diferencia entre secretario de estado y ministro

Generalmente, el *secretario* es figura de un régimen presidencial y el ministro de un sistema parlamentario, ambos al frente de órganos administrativos centralizados (secretaría o ministerio).

La diferencia fundamental entre *secretario de estado* y *ministro* radica en que el primero no es responsable frente al órgano legislativo, en tanto que el ministro sí tiene plena responsabilidad ante el parlamento. El secretario puede ser destituido por el presidente y excepcionalmente por el legislativo; el ministro lo es por el parlamento.

Es oportuno comentar que en algunos sistemas presidenciales se utiliza el término *ministro* para calificar a quien, según nuestro derecho, sería un secretario de estado. En otros más, existen unos y otros, que presentan fundamentalmente diferencias de rango (por ejemplo, en Guatemala, Colombia y El Salvador, en el primer supuesto; en el segundo, Argentina).

16.4 Las secretarías de estado en México

Nuestra constitución política federal establece que la ley orgánica que expida el congreso distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, los cuales estarán a cargo de las secretarías de estado. Ya hemos visto su naturaleza, número y denominación; ahora nos toca informar de sus antecedentes y competencia.

16.5 Antecedentes

Fue preocupación de todos los constituyentes, a lo largo de la historia de México, establecer los órganos que auxiliarían al jefe del poder ejecutivo en los asuntos administrativos. Los documentos constitucionales en esta cuestión siguen dos tendencias: los de carácter centralista indican qué secretarías o ministerios existirán y los de tipo federal remiten a una ley que al efecto expida el poder legislativo.

Esos antecedentes constitucionales son los que en seguida se enlistan:

1. Elementos constitucionales de 1811, debidos a Ignacio López Rayón; en su punto 16 establece los despachos de gracia y justicia y de guerra y hacienda.
2. Constitución de Cádiz de 1812, donde se enumeraban las secretarías y se remitía a un reglamento para establecer la competencia de cada una de ellas.
3. Constitución de Apatzingán de 1814. En su art. 134 establecía tres dependencias: guerra, hacienda y gobierno.
4. Reglamento provisional político del Imperio mexicano, del 10 de enero de 1823. En su art. 32 estableció las siguientes oficinas: interior y relaciones exteriores;

justicia y negocios eclesiásticos; hacienda, y guerra y marina. Dentro de ese mismo régimen jurídico existió el reglamento provisional para el gobierno interior y exterior de las secretarías de estado y del despacho universal, de fecha 8 de noviembre de 1821.

5. La constitución federal de 1824 remitió, en su art. 117, a una ley para que ésta fijara el número y competencia de las secretarías.
6. Leyes constitucionales de 1836. En este documento se establecieron cuatro dependencias: interior, guerra y marina, hacienda y relaciones exteriores.
7. Bases orgánicas de la república mexicana, de 1843. En su art. 93 se establecieron cuatro secretarías: relaciones exteriores, gobernación y policía; justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; hacienda; guerra y marina.
8. La constitución federal de 1857, promulgada el 5 de febrero y en vigor el 16 de septiembre de ese año, en su art. 86, con una redacción casi idéntica al que tuvo el art. 90 constitucional desde 1917 a 1981, remitía a una ley para los efectos de establecer las dependencias de la administración pública.
9. Estatuto provisional del Imperio mexicano, de 1865. En su art. 50 indicó que existirían los siguientes ministros: de la casa imperial; de estado; de negocios extranjeros y marina; de gobernación; de justicia; de instrucción pública y cultos; de guerra; de fomento; de hacienda.
10. Constitución federal de 1917. En su art. 90 remitió a una ley que establecería las secretarías y su competencia, y creó los departamentos administrativos; ese artículo fue reformado el 21 de abril de 1981 para incluir la llamada *administración pública paraestatal*, cuyas bases de organización serían fijadas por la misma ley.

16.6 Evolución histórica de las secretarías de estado

Dentro del orden constitucional vigente han existido las leyes orgánicas del art. 90 que a continuación se señalan; también indicamos qué secretarías fueron previstas en cada una de ellas.

1ª Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 14 de abril de 1917, que estableció las siguientes:

- de estado, a la que le correspondía, en términos generales, la competencia de las actuales secretarías de gobernación y relaciones exteriores
- hacienda y crédito público
- guerra y marina
- comunicaciones
- fomento
- industria y comercio.

2ª Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 31 de diciembre de 1917; fue promulgada el 25 del mismo mes y año:

- gobernación
- relaciones exteriores
- hacienda y crédito público
- guerra y marina
- agricultura y fomento
- comunicaciones y obras públicas
- industria, comercio y trabajo.

Esta ley de diciembre de 1917, en su exposición de motivos, explicaba el porqué del orden que seguía para mencionar las secretarías y departamentos, y afirmaba que era el momento de dar prioridad a los asuntos internos sobre los externos. Dicho orden ha prevalecido en términos generales hasta nuestros días y dio origen, erróneamente, a la creencia de que algunas dependencias tienen mayor importancia que otras.

3ª Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo del 6 de abril de 1934.

Esta ley sería el antecedente más directo de la que ahora está en vigencia, pues incluyó otras oficinas dependientes del poder ejecutivo, aparte de las secretarías y los departamentos.

Secretarías

- gobernación
- relaciones exteriores
- hacienda y crédito público
- guerra y marina
- seguridad nacional
- agricultura y fomento
- comunicaciones y obras públicas
- educación pública.

Departamentos: estableció cinco, y se mencionan en el tema 20.

Otras dependencias

- procuraduría general de la república
- procuraduría del distrito y territorios federales
- gobiernos de los territorios federales.

4ª Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935. Tras la breve vigencia de la ley anterior, se expide esta nueva que también habría de tener una corta vida. Estableció:

- gobernación
- relaciones exteriores
- hacienda y crédito público
- guerra y marina
- economía nacional
- agricultura y fomento
- comunicaciones y obras públicas
- educación pública.

5ª Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1939:

- gobernación
- relaciones exteriores
- hacienda y crédito público
- defensa nacional
- economía nacional
- agricultura y fomento
- comunicaciones y obras públicas
- educación pública
- asistencia pública.

6ª Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 21 de diciembre de 1946. Esta ley mencionaba muy brevemente la competencia de cada secretaría y departamento, por lo que hubo necesidad de emitir un reglamento, que fue publicado el 2 de enero de 1947, reglamento que resultaba anticonstitucional pues la disposición de la carta magna es en el sentido de que sea una ley la que fije los asuntos de cada dependencia.

En esa ocasión se establecieron las secretarías siguientes:

- gobernación
- relaciones exteriores
- hacienda y crédito público
- defensa nacional
- marina
- economía
- agricultura y ganadería
- recursos hidráulicos
- comunicaciones y obras públicas
- educación pública
- salubridad y asistencia
- trabajo y previsión social
- bienes nacionales e inspección administrativa.

7ª Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, en vigor el 1 de enero de 1959. Es el antecedente inmediato de la ley actual y establecía las secretarías siguientes:

- gobernación
- relaciones exteriores
- hacienda y crédito público
- defensa nacional
- marina
- industria y comercio
- agricultura y ganadería
- recursos hidráulicos
- comunicaciones y transportes
- obras públicas
- educación pública
- salubridad y asistencia
- trabajo y previsión social
- patrimonio nacional
- presidencia.

La actual *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF), publicada, según se dijo, el 29 de diciembre de 1976 y reformada en 31 ocasiones: 8 de diciembre de 1978, 4 de enero de 1982, 29 de diciembre de 1982, 30 de diciembre de 1983, 21 de enero de 1985, 26 de diciembre de 1985, 14 de mayo de 1986, 24 de diciembre de 1986, 4 de enero de 1989, 22 de julio de 1991, 21 de febrero de 1992, 25 de mayo de 1992, 23 de diciembre de 1993, 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, 15 de mayo y

24 de diciembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 18 de mayo de 1999, 30 de noviembre de 2000, 13 de marzo de 2002, 25 de febrero de 2003, 10 de abril de 2003, 21 de mayo de 2003, 8 de diciembre de 2005, 24 de abril de 2006, 30 de mayo de 2006, 2 de junio de 2006, 1 de octubre de 2007, 28 de noviembre de 2008 y 17 de junio de 2009. Dicha ley, que establece 18 secretarías de estado, entró en vigor el 1 de enero de 1977.

Bibliografía del tema

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo,* 38ª ed., Porrúa, México, 1998.

Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 5ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998.

Hernández, Octavio A. *et al., Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones,* t. VII, Cámara de diputados, XLVI Legislatura del congreso de la unión, México, 1967.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., Porrúa, México, 2009.

17. Competencia de cada secretaría de estado

Dado que toda esta primera parte del estudio de la administración pública se dedica al aspecto orgánico o estructural de las entes públicos que dependen de manera directa, atenuada o indirecta del poder ejecutivo, y es a partir del tema 32 que se enfoca la vertiente activa o dinámica del derecho administrativo, además de razones metodológicas y por la experiencia en la cátedra hemos optado por hacer, en este lugar, una lista esquemática de los asuntos que competen a las secretarías del gobierno federal y reubicar su relación detallada al final del capítulo IX concerniente al acto administrativo; competencia reseñada en el tema 41.

Al lado del nombre de cada órgano se anotan sus iniciales y el acrónimo (tipo de sigla que se pronuncia como una palabra) con el que se le conoce (esto, que puede ser criticable, resulta práctico para el futuro jurista que se inicia en el estudio de la rama más amplia del derecho). No está de más indicar aquí que en los escritos jurídicos, en especial en los procesales, deben citarse completas las denominaciones de las leyes y de las instituciones públicas, sin emplear iniciales, abreviaturas o acrónimos.

17.1 Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (SAGDRPA. Sagarpa)

Artículo 35 (LOAPF):

1. Política y estudios del desarrollo rural para elevar el nivel de vida de las familias del campo.
2. Empleo rural para fomentar la productividad.
3. Inversión en el sector rural, creación de empresas de productores rurales.
4. Campaña de sanidad y normas oficiales de sanidad animal y vegetal.

5. Educación e investigación en agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura; además, congresos, ferias y concursos en esos rubros.
6. Asistencia técnica y capacitación para productores rurales y artesanales.
7. Infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria.
8. Técnicas para la conservación de suelos agrícolas, pastizales y bosques, así como de obras de irrigación.
9. Actividad pesquera.
10. Estímulos fiscales y financieros para la producción rural.

17.2 Secretaría de comunicaciones y transportes (SCT)

Artículo 36 (LOAPF):

1. Política para el desarrollo del transporte y las comunicaciones.
2. Los servicios de correos, telégrafos, telecomunicaciones y satélites.
3. Servicios aéreos nacional e internacional.
4. Ferrocarriles.
5. Autotransporte federal.
6. Puentes internacionales.
7. Normas técnicas de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas de los mismos.
8. Concesiones de teléfonos, radio y televisión.
9. Sociedades cooperativas para la prestación de servicios de comunicaciones y transportes.
10. Comunicaciones y transportes por agua, marina mercante y puertos marítimos.

17.3 Secretaría de la defensa nacional (SDN. Sedena)

Artículo 29 (LOAPF):

1. Ejército mexicano y la fuerza aérea.
2. Organizar el servicio militar nacional.
3. Formular y ejecutar planes para la defensa de la república.
4. La administración de cuarteles, hospitales militares y armamentos.
5. Asesorar militarmente la construcción de vías de comunicación.
6. Administrar justicia militar y dirigir la educación profesional de los miembros del ejército.
7. Intervenir en la importación y exportación de armamento.
8. Expedir permisos para portar o almacenar armas de fuego.
9. Otorgar permisos para exploraciones científicas extranjeras al territorio nacional.
10. Prestar auxilio a la población civil.

17.4 Secretaría de desarrollo social (SDS. Sedeso)

Artículo 32 (LOAPF):

1. La política para combatir la pobreza, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
2. Elaborar programas regionales.
3. Atención de grupos indígenas y población rural.
4. Celebrar convenios de desarrollo con los gobiernos locales.
5. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial.
6. Satisfacer las necesidades de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.
7. Promover financiamientos para el desarrollo regional y la vivienda.
8. Asegurar el adecuado abastecimiento de productos de consumo básico a la población de escasos recursos.
9. Establecer reservas territoriales para el desarrollo de los centros de población.
10. Crear obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano.

17.5 Secretaría de economía (SE)

Artículo 34 (LOAPF):

1. Establece la política mexicana para las negociaciones internacionales de carácter comercial.
2. Estimula y regula el desarrollo del comercio interior y exterior.
3. Determina las áreas donde pueden establecerse zonas industriales y fomenta la industria en general.
4. Interviene en los sistemas de protección al consumidor y a la propiedad industrial.
5. Vigila el cumplimiento del sistema de normas de calidad.
6. Autoriza las especificaciones para construir obras para el uso de energía eléctrica y el transporte y suministro de gas.
7. Fija los precios de los productos de consumo popular que estén sujetos a control.
8. Otorga concesiones y asignaciones para explorar y explotar minas.
9. Procura el abasto de productos básicos.
10. En coordinación con la secretaría de hacienda, otorga estímulos a la producción y distribución de productos básicos.

17.6 Secretaría de educación pública (SEP)

Artículo 38 (LOAPF):

1. Enseñanza en todos sus niveles.
2. Escuelas oficiales del Distrito Federal y de la federación.

3. Bibliotecas, museos y relaciones culturales internacionales.
4. Correcto desempeño de las profesiones, revalidar estudios y títulos.
5. Patrimonio histórico y cultural de la nación.
6. Actos deportivos, teatrales y cinematográficos.
7. Capacitación y adiestramiento, orientación vocacional, enseñanza abierta, acreditación de estudios y becas.
8. Criterios educativos para el cine, radio, televisión e industria editorial.
9. Promoción del deporte y la participación juvenil.
10. Registro de la propiedad autoral.

17.7 Secretaría de energía (SE. Sener)

Artículo 33 (LOAPF):

1. Política energética.
2. Petróleo.
3. Otros hidrocarburos.
4. Energía nuclear.
5. Expropiaciones para energéticos.
6. Recursos naturales.
7. Electricidad.
8. Materiales radiactivos.
9. Petroquímica.
10. Ahorro en el consumo de energía.

17.8 Secretaría de la función pública (SFP)

Artículo 37 (LOAPF):

1. Inspección del gasto público.
2. Nombrar y remover a los contralores internos de las dependencias y entidades.
3. Controlar la planeación y el presupuesto.
4. Administrar los inmuebles de propiedad federal que no corresponda a otra dependencia o entidad.
5. Opinar sobre proyectos de contabilidad, programación y presupuestación y para sistemas acerca de recursos materiales, humanos y financieros junto con la secretaría de hacienda.
6. Expedir normas para la construcción, conservación y administración de los inmuebles de la federación.
7. Designar auditores externos para las entidades o dependencias.
8. Atender las quejas respecto a los convenios que celebren las dependencias.
9. Llevar el registro de los inmuebles federales.

10. Controlar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, conocer las responsabilidades administrativas de éstos y aplicar las sanciones que procedan.

17.9 Secretaría de gobernación (SG. Segob)

Artículo 27 (LOAPF):

1. Política poblacional e interna.
2. Relaciones con los otros poderes de la unión, con los estados y municipios y con los servidores públicos.
3. Migración.
4. Corporaciones religiosas.
5. Protección civil.
6. Islas federales.
7. *Diario Oficial de la Federación*, archivo general de la nación y calendario oficial.
8. Intervenir en radio, televisión, cinematografía e industria editorial.
9. Negociar acuerdos para mantener la cohesión social.
10. Juegos y sorteos.

17.10 Secretaría de hacienda y crédito público (SHCP)

Artículo 31 (LOAPF):

1. Planeación nacional.
2. Ingresos.
3. Presupuesto de egresos.
4. Deuda pública.
5. Política de deuda pública, de seguros y fianzas.
6. Mercado de valores y sistema bancario.
7. Precios y tarifas de los bienes y servicios gubernamentales.
8. Aduanas.
9. Datos para el informe presidencial.
10. Adquisición de muebles del gobierno federal.

17.11 Secretaría de marina (SM. Semar)

Artículo 30 (LOAPF):

1. Administrar la armada.
2. Vigilancia en aguas territoriales, costas, vías navegables, islas y zona económica exclusiva.
3. Aeronáutica naval militar.

4. Educación naval.
5. Intervenir en la justicia militar.
6. Sanidad naval.
7. Inspeccionar los servicios de la armada.
8. Construir y operar astilleros, diques y varaderos para la armada de México.
9. Almacenes y estaciones de combustibles de la armada.
10. Oceanografía.

17.12 Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (SMARN. Semarnat)

Artículo 32 *bis* (LOAPF):

1. Ecosistemas, recursos naturales, bienes y servicios ambientales.
2. Áreas naturales protegidas.
3. Protección ambiental.
4. Reforestación y restauración ecológica.
5. Manejo de materiales y residuos peligrosos.
6. Cacería y flora y fauna silvestres.
7. Cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y otras aguas federales.
8. Sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
9. Posesión de playas, zona marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.
10. Servicio meteorológico.

17.13 Secretaría de la reforma agraria (SRA)

Artículo 41 (LOAPF):

1. Aplicar las leyes agrarias.
2. Fomentar dotaciones y restituciones de tierras y aguas.
3. Crear centros de población agrícola.
4. Límite y deslinde de tierras ejidales y comunales.
5. Registro agrario nacional.
6. Procurar la solución de conflictos ejidales y comunales.
7. Conservación de tierras y aguas para ejidos y comunidades.
8. Colonización ejidal.
9. Terrenos baldíos, nacionales y sus demasías.
10. Titulación y parcelamientos agrarios.

17.14 Secretaría de relaciones exteriores (SRE)

Artículo 28 (LOAPF):

1. Política exterior; tratados, acuerdos y convenciones internacionales.
2. Servicio exterior mexicano.
3. Legalizar firmas.
4. Nacionalidad y naturalización.
5. Guardar y usar el gran sello de la nación.
6. Permisos para extranjeros.
7. Promoción comercial y turística del país en el extranjero.
8. Extradiciones.
9. Límites del país.
10. Permisos a sociedades civiles y mercantiles.

17.15 Secretaría de salud (SS. SSA)

Artículo 39 (LOAPF):

1. Establece la política de asistencia social, servicios médicos y salubridad.
2. Aplica los fondos que le otorguen para salud y asistencia pública.
3. Administra los bienes y recursos financieros para la atención de los servicios de asistencia pública.
4. Norma, coordina y evalúa el sistema nacional de salud.
5. Organiza y administra servicios sanitarios en la república, inclusive campañas contra las adicciones.
6. Dirige la policía sanitaria, así como la policía especial en puertos, costas y fronteras.
7. Realiza el control de comestibles y bebidas.
8. Control de medicamentos.
9. Organiza congresos sanitarios y asistenciales.
10. Regula la higiene veterinaria que pueda afectar la salud humana.

17.16 Secretaría de seguridad pública (SSP)

Artículo 30 *bis* (LOAPF):

1. Consejo nacional de seguridad pública.
2. Prevención de delitos federales.
3. Policía federal preventiva.
4. Policía federal de caminos.
5. Auxilia a pedido de ellos, a los gobiernos locales y municipales.

6. Sistema penitenciario.
7. Centros para menores infractores.
8. Atención a víctimas de delito.
9. Traslado de reos.
10. Apoyo al poder judicial de la federación.

17.17 Secretaría del trabajo y previsión social (STPS)

Artículo 40 (LOAPF):

1. Vigilar la observancia de las leyes laborales relativas al art. 123 constitucional.
2. Mantener el equilibrio entre los factores de la producción.
3. Promover el incremento de la productividad, la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo.
4. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales en el extranjero, y en los contratos ley.
5. Establecer el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales, así como la política de seguridad social de la administración pública federal.
6. Dirigir y vigilar el servicio nacional de empleo y proyectar planes para la ocupación en el país.
7. Coordinar a las juntas federales de conciliación y arbitraje, a la comisión nacional de los salarios mínimos y a la procuraduría federal de la defensa del trabajo.
8. Acudir a reuniones internacionales de trabajo.
9. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias, coordinando exposiciones de trabajo y previsión social.
10. Instrumentar medidas de seguridad e higiene laborales.

17.18 Secretaría de turismo (ST. Sectur)

Artículo 42 (LOAPF):

1. Política de desarrollo de la actividad turística.
2. Autorizar los precios de los servicios turísticos y vigilar con las autoridades correspondientes dichos precios.
3. Emitir opinión ante la secretaría de economía cuando la inversión extranjera intervenga en proyectos turísticos.
4. Medidas de protección al turismo.
5. En coordinación con la secretaría de relaciones exteriores, promover y facilitar el intercambio turístico en el exterior.
6. Organizar, en coordinación con la secretaría de educación pública, la capacitación e investigación turísticas.
7. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo.

8. Proyectar y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística.
9. Imponer sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia turística.
10. Promover zonas de desarrollo turístico.

Bibliografía del tema

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Martínez Morales, Rafael I., *Legislación comentada de la administración pública federal*, Oxford University Press, México, 1998.

18. La secretaría de estado y su titular

18.1 Los secretarios de estado. Concepto

Ya se mencionó en el tema 16 el concepto de *secretario de estado.* En esa ocasión dijimos que es quien encabeza un órgano administrativo centralizado, con facultades para atender los asuntos que según la ley sean competencia del ente.

18.2 Carácter político y administrativo del secretario de estado

Como funcionario administrativo, el secretario de estado tiene facultades para ejercer la potestad jerárquica que implica ser el titular de un órgano centralizado y ejecutar las leyes y los reglamentos que corresponden a su ámbito de competencia.

Como funcionario político, si es que aceptamos la división de la actuación administrativa en política y administrativa, cumple con ciertas tareas que la Constitución, las leyes y la costumbre establecen: informar anualmente al congreso de la unión, comparecer ante él para aclarar algún asunto o iniciativa de su ramo, refrendar actos presidenciales, integrar el acuerdo colectivo para efectos del art. 29 constitucional (suspensión de garantías) y realizar algunas cuestiones protocolarias, por ejemplo, acudir a celebraciones cívicas, representar al presidente en informes de gobernadores, y concurrir por sí mismo o con esa representación, a otros actos y ceremonias oficiales o de particulares.

18.3 El refrendo ministerial

El refrendo, firma del secretario de estado que deben contener los reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales, es una de las pocas notas parlamentarias que posee nuestro sistema jurídico político, el cual, según quedó establecido, es de tipo presidencial.

Existen diversas teorías que explican la naturaleza del refrendo:

a) Acto de solidaridad. Esta interpretación se adapta al sistema parlamentario, ya que en un gobierno presidencial no es lógico que el superior (presidente de la república) necesite de la solidarización de un subordinado (secretario de estado).

b) *El secretario que refrenda se responsabiliza del acto.* Esto tampoco es cierto en nuestra legislación, ya que el único responsable políticamente de la actuación del poder ejecutivo es el presidente de la república, aunque éste no pueda ser sometido al juicio por responsabilidad política, según el actual sistema legal, lo que no deja de ser paradójico.
c) *Acto de certificación.* El secretario de estado no es fedatario; no tiene fe pública. Además, en la práctica, los secretarios firman antes que lo haga el presidente.
d) *Acto netamente secretarial.* El refrendo es un acto de derecho público mediante el cual se perfecciona un reglamento, decreto o acuerdo del presidente de la república, para efectos de su observancia constitucional; es un requisito de eficacia de algunos actos presidenciales y no de validez como señala la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

18.4 Efectos del refrendo ministerial

El refrendo, en calidad de acto ministerial, será un acto de responsabilidad y solidaridad; pero como figura netamente secretarial, según nuestro derecho positivo, produce el siguiente efecto.

El texto constitucional prevé:

> **Artículo 92.** Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Por su parte, el art. 13 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* al respecto señala que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la república para tener validez y observancia constitucionales deberán estar firmados por el secretario de estado respectivo, *"y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos".* (Las cursivas son nuestras.)

Es claro que la ley va más allá de la regla constitucional, al hablar de validez. Con el refrendo no está en juego la validez del acto que lo requiere, sino solamente su observancia.

En reforma de 26 de diciembre de 1985, el artículo citado de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* limitó el refrendo en lo siguiente: "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el congreso de la unión, *sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.*" (Las cursivas son nuestras.)

Creemos que esta modificación viola el art. 92 de la constitución, pues ella no prevé excepción alguna en cuanto al refrendo. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló el 29 de abril de 1986, en el sentido de que la reforma era correcta, en tanto que el decreto promulgatorio es un mero trámite que pone punto final al procedimiento legislativo.

Por último, en el caso de que un secretario de estado se negara a refrendar, se ha sostenido la opinión generalizada de que no tendría el efecto de detener un acto presidencial, pues el jefe del ejecutivo removería de inmediato al secretario renuente a firmar, solución ésta de *facto* y no de *jure*.

18.5 El secretario de estado como funcionario administrativo

Hemos dicho que el secretario de estado, en su carácter de funcionario administrativo, encabeza un órgano administrativo centralizado; por tanto, es colaborador directo del presidente y ejerce las facultades derivadas de la potestad jerárquica (de mando, de disciplina, de revisión, etc.) dentro de su dependencia.

Este funcionario ha de aplicar todos los ordenamientos jurídicos necesarios para el ejercicio de las facultades de que está investido en determinada materia, de acuerdo con la distribución de los negocios del orden administrativo de la federación, que establece el congreso de la unión mediante la ley orgánica del art. 90 constitucional. Los secretarios de estado realizan, formalmente, todas sus actuaciones por acuerdo del presidente de la república.

Bibliografía del tema

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6ª ed., Porrúa, México, 1985.

Carrillo Flores, Antonio, *La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX, LXXV años de evolución jurídica en el mundo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.

Di Malta, Pierre, *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, LGDJ, París, 1961.

Fernández Ruiz, Jorge, *El estado empresario,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., Porrúa, México, 2009.

19. Estructura interna de las secretarías de estado (régimen de suplencias)

19.1 Estructura interna

Únicamente la adecuada ordenación de los órganos de una secretaría hará posible el correcto ejercicio de la relación jerárquica entre los cientos o miles de servidores públicos que en ella trabajan. Tal ordenación ha de posibilitar también la distribución de facultades para el despacho de los diversos y complejos asuntos que sean competencia de esos entes centralizados.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establece que cada secretaría cuente con subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y demás funcionarios previstos en el reglamento interior y otras disposiciones legales, los cuales actúan con la calidad de auxiliares de su titular. Es conveniente indicar que hay directores generales y, como subalternos de éstos, directores generales adjuntos y directores de área.

Esos servidores públicos, como ya se dijo, están al frente de oficinas ordenadas de manera piramidal, en cuya cúspide se halla el secretario de estado. Su número varía según el volumen de asuntos a cargo de cada dependencia; también habrá otros funcionarios, como el contralor interno, o cargos específicos (procurador fiscal y tesorero de la federación en la secretaría de hacienda y crédito público). En todos los supuestos, estarán contemplados en el presupuesto de egresos correspondiente.

A título de ejemplo, transcribimos la disposición relativa del *Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes*:

Para el despacho de los asuntos que le competen, la secretaría contará con los siguientes servidores públicos, unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados y centros SCT:

Secretario.
Subsecretario de infraestructura.
Subsecretario de transporte.
Subsecretario de comunicaciones.
Oficial mayor.
Coordinador general de puertos y marina mercante.
Coordinador general de centros SCT.
Unidad de asuntos jurídicos:
1. Dirección general adjunta de procesos contenciosos.
2. Dirección general adjunta normativa.
3. Dirección general adjunta operativa.

Dirección general de planeación.
Unidad de tecnologías de información y comunicaciones.
Dirección general de comunicación social.
Dirección general de carreteras.
Dirección general de conservación de carreteras.
Dirección general de servicios técnicos.
Dirección general de desarrollo carretero.
Dirección general de aeronáutica civil:
1. Dirección general adjunta de transporte y control aeronáutico.
2. Dirección general adjunta de seguridad aérea.
3. Dirección general adjunta de aviación.
4. Dirección general de verificación aeroportuaria.
5. Dirección de análisis de accidentes e incidentes de aviación.
6. Dirección de aeropuertos.
7. Dirección general adjunta técnica.
8. Dirección de control.
9. Dirección de desarrollo estratégico.
10. Dirección de administración de la dirección general de aeronáutica civil.
11. Dirección de tarifas de la dirección general de aeronáutica civil.

Dirección general de autotransporte federal:
1. Dirección general adjunta de planeación y desarrollo.
2. Dirección jurídica.
3. Dirección de supervisión de autotransporte federal.
4. Dirección de normatividad.
5. Dirección de sistemas y operación.

Dirección general de transporte ferroviario y multimodal:
1. Dirección general adjunta de regulación económica.
2. Dirección de tarifas de la dirección general de transporte ferroviario y multimodal.
3. Dirección de regulación técnica operativa de transporte ferroviario.
4. Dirección de coordinación y transporte multimodal.
5. Dirección de administración de la dirección general de transporte ferroviario y multimodal.

Dirección general de protección y medicina preventiva en el transporte.
Dirección general de política de telecomunicaciones y de radiodifusión.
Coordinación de la sociedad de la información y el conocimiento.
Dirección general de puertos.
Dirección general de marina mercante:
1. Capitanías de puerto.
2. Dirección general adjunta de protección y seguridad marítima.
3. Dirección de supervisión operativa de las capitanías.
4. Dirección de registro y programas.

Unidad de planeación estratégica marítimo portuaria.
Dirección general de fomento y administración portuaria.
Dirección general de recursos humanos.
Dirección general de recursos materiales.
Dirección general de evaluación.
Comisión federal de telecomunicaciones.
Instituto mexicano del transporte.
Servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano.
Centros SCT.

19.2 Régimen de suplencias

Se trata de determinar quién puede reemplazar temporalmente en sus ausencias al funcionario titular de un órgano u oficina administrativa, y en qué condiciones. El régimen de suplencias persigue que no quede acéfalo el órgano administrativo, que se mantenga en operación el poder jerárquico y que no se interrumpa el despacho de los asuntos.

El art. 18 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* remite a los reglamentos interiores de las secretarías, expedidos por el presidente de la república, para fijar la forma de sustituir de manera provisional a los funcionarios.

Es de suponerse que quien supla al secretario debe satisfacer los requisitos que, para ocupar este cargo, establece el art. 91 constitucional, es decir, ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de los derechos políticos y civiles, y tener como mínimo 30 años de edad.

En algunas épocas de la práctica administrativa, se estiló que, ante la renuncia o el fallecimiento del titular de una secretaría, no se designara un nuevo secretario, sino que alguno de los subsecretarios era encargado del despacho, situación que se prolongaba por meses o años. Creemos incorrecta esta solución porque lógica y legalmente no se puede hablar de secretaría sin que haya secretario.

El reglamento interior de cada secretaría, al establecer el sistema de sustituciones, sigue el principio de que el superior ha de ser reemplazado por el inmediato inferior. Cuando existe más de un funcionario del mismo nivel, se prevé cuál de ellos debe realizar dicha suplencia. En todo caso, si el sistema no está previsto en el respectivo reglamento interior, el acuerdo correspondiente debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, a efecto de que los particulares sepan con quién han de tratar. Con el mismo ejemplo utilizado a propósito de la estructura interna, citamos a continuación lo previsto para resolver ausencias temporales en la secretaría de comunicaciones y transportes en su reglamento interior:

> **Artículo 49.** El secretario será suplido en sus ausencias por los subsecretarios de infraestructura, de transporte, de comunicaciones, por el oficial mayor o por el titular de la unidad de asuntos jurídicos, en el orden indicado.
>
> Las ausencias de los subsecretarios, del oficial mayor y de los coordinadores generales, serán suplidas por los directores generales que de ellos dependan en los asuntos de sus respectivas competencias [es decir, facultades], o por el titular de la unidad de asuntos jurídicos.
>
> **Artículo 50.** Las ausencias de los titulares de las coordinaciones, unidades, direcciones generales, órganos administrativos desconcentrados y de los directores generales de los centros SCT, serán suplidas por los servidores públicos del nivel jerárquico inmediato inferior que de ellos dependan, en los asuntos de sus respectivas competencias [facultades].
>
> Las ausencias del titular de la unidad de asuntos jurídicos en procedimientos judiciales y contenciosos administrativos serán suplidas por el director general adjunto de procesos contenciosos.

Bibliografía de tema

Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, Porrúa, México, 1979.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación", en *DOF*, 10 de julio de 2001.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes", en *DOF*, 8 de enero de 2009.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social", en *DOF*, 19 de julio de 2004.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Economía", en *DOF*, 22 de noviembre de 2002.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública", en *DOF*, 21 de enero de 2005.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Energía", en *DOF*, 4 de junio de 2001.
"Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional", en *DOF*, 29 de diciembre de 2008.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Salud", en *DOF*, 19 de enero de 2004.
"Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social", en *DOF*, 18 de agosto de 2003.

20. El departamento administrativo y su titular

20.1 Antecedentes

En el congreso constituyente de Querétaro (1916 a 1917) se planteó la necesidad de que el ejecutivo federal contara, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, no sólo con secretarías sino también con departamentos. Éstos, se dijo, serían órganos de naturaleza técnica, encargados únicamente de asuntos de índole no política, a diferencia de las secretarías, que se ocuparían de cuestiones político administrativas.

Así, el art. 90 constitucional introdujo en nuestro derecho, como organismo centralizado, la figura del departamento administrativo. Durante la discusión legislativa de la regla citada, se habló de departamentos de correos y telégrafos, salubridad e instrucción pública, pero finalmente se optó porque fuera una ley secundaria la que fijara su número y competencia.

A lo largo de la vigencia de la constitución de 1917, las diversas leyes orgánicas del art. 90 establecieron los departamentos administrativos siguientes:

1ª Ley publicada el 14 de abril de 1917:

- judicial
- universitario y de bellas artes
- salubridad pública.

2ª Ley del 25 de diciembre de 1917:

- universitario y de bellas artes
- salubridad pública
- aprovisionamientos generales
- establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares
- contraloría (antecedente de la actual secretaría de la función pública).

3ª Ley del 6 de abril de 1934:

- trabajo
- agrario
- salubridad pública
- establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares
- Distrito Federal.

4ª Ley del 31 de diciembre de 1935, en la cual abundaron precisamente los departamentos administrativos:

- trabajo
- agrario
- salubridad pública
- forestal y de caza y pesca
- asuntos indígenas
- educación física
- Distrito Federal.

5ª Ley del 30 de diciembre de 1939:

- trabajo
- agrario
- salubridad pública
- asuntos indígenas
- marina nacional
- Distrito Federal.

6ª Ley publicada el 21 de diciembre de 1946:

- agrario
- Distrito Federal.

7ª Ley del 24 de diciembre de 1958.

- asuntos agrarios y colonización
- turismo
- Distrito Federal.

Los dos primeros departamentos anotados en el numeral anterior, según reforma del 31 de diciembre de 1974, se convirtieron en secretaría de la reforma agraria y secretaría de turismo, respectivamente, con lo que se eliminó prácticamente a los departamentos administrativos que habían dejado de tener razón de ser, puesto que la idea del constituyente, relativa a que las secretarías asumieran cuestiones políticas y técnicas, y los departamentos únicamente técnicas, no se daba en la realidad y jurídicamente las diferencias también habían desaparecido casi por completo. Subsistió el departamento del Distrito Federal, pero éste era un caso muy singular, cuya naturaleza siempre estuvo en discusión y, en todo caso, su competencia fue local y no en todo el territorio del país.

En 1976, con la promulgación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* reaparece un departamento: el departamento de pesca; su vida como tal es breve,

pues por reforma de 1982 pasa al rango de secretaría de estado; sus asuntos competen ahora a la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.

En sus textos, tanto la constitución vigente como la ley secundaria ya no hablan de departamentos administrativos, el último desapareció el 5 de diciembre de 1997 (departamento del Distrito Federal) y finalmente por reforma publicada el 2 de agosto de 2007 se eliminan del derecho vigente en México.

20.2 Crítica

La idea del constituyente de 1916 a 1917, respecto de reservar los departamentos a cuestiones meramente técnico administrativas, tuvo escasa aplicación en la práctica, y poco a poco la costumbre política y la ley fueron borrando toda diferencia entre secretaría y departamento.

Dichas diferencias fueron formalmente eliminadas mediante la reforma constitucional del 21 de abril de 1981, en que se unificaron ciertos matices parlamentarios por cuyo medio se distinguía a los órganos administrativos; es decir, lo que antes sólo correspondía a los titulares de las secretarías, a partir de esa fecha atañe también a los jefes de departamento: integrar el acuerdo colectivo para efectos de la suspensión de garantías, el refrendo, y poder ser llamados a comparecer ante el congreso.

Jurídicamente ya no subsiste la posibilidad de que haya departamentos administrativos, que operen como organismos centralizados.

En la actualidad, algunos órganos desconcentrados, como la comisión nacional del agua, la comisión nacional del deporte y el consejo nacional para la cultura y las artes, operan como departamentos autónomos o, al menos, sus tareas siguen ese rumbo. Ésta es, desde luego, una realidad extrajurídica, pues como queda indicado, legalmente son desconcentrados; se menciona el caso únicamente para ilustrar por qué vía la figura que ahora se comenta puede resurgir.

20.3 Organización interna de cada departamento

El art. 15 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establecía, en cuanto a la estructura interna de los departamentos administrativos, lo siguiente:

> Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefe y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

Se puede apreciar que la disposición era muy parecida a su homóloga que rige en las secretarías de estado; es oportuno destacar la eliminación, en el artículo transcrito, de

los niveles medios de jefe y subjefe de departamento, a efecto de no duplicar la denominación de funcionarios subalternos con la del titular del ente centralizado, lo que podía inducir a confusión.

Dado que, como se indicó, este tipo de órganos no existen actualmente, ahondar en comentarios resulta un poco ocioso o fuera de lugar.

Bibliografía del tema

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª ed., Porrúa, México, 1998.

Hernández, Octavio A. *et al., Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. VII, Cámara de diputados, XLVI Legislatura del congreso de la unión, México, 1967.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 17ª ed., Porrúa, México, 1996.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., Porrúa, México, 2009.

21. La procuraduría general de la república y su titular

21.1 Antecedentes

Los antecedentes más remotos de la procuraduría general de la república, concretamente en su carácter de ministerio público, se hallan en el derecho vigente en el virreinato, en el que encontramos a los llamados *fiscales*, funcionarios públicos facultados para procurar justicia y perseguir delitos, y los cuales dependían de la Real Audiencia.

Las constituciones políticas del siglo pasado regulan la presencia de un fiscal, integrante del poder judicial en el nivel de ministro de la suprema corte. La llamada *Ley Lares*, de 1853, utiliza la expresión *procurador general de la nación*.

El art. 124 de la constitución federal de 1824 establecía: "La corte suprema de justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente."

La *Ley de Secretarías de Estado*, de 1891, asignó lo relativo al ministerio público a la secretaría de justicia e instrucción pública. En mayo de 1900 se reformó la constitución de 1857, para excluir a la procuraduría general de la república del poder judicial. La constitución de 1917 previó la existencia de ese ente en su art. 102, al cual se le daba alguna autonomía.

Han existido leyes orgánicas del ministerio público en 1908, 1919, 1934, 1942 y 1955, seguidas por leyes de la procuraduría promulgadas en 1975, 1983, 1996, 2002 y 2009.

21.2 Fundamentos para considerarla como parte de la organización centralizada federal

La constitución política federal da algunos fundamentos para pensar que la procuraduría de justicia es un órgano centralizado; así los arts. 29, 102, apartado A y 89, fracc. IX. En efecto, su titular, que es propuesto y removido libremente por el jefe del poder ejecutivo, acude al acuerdo de secretarios para la suspensión de garantías. Pero, por

otro lado, y ello significa diferencia con las secretarías, no está previsto que refrende actos presidenciales en los términos del art. 92, ni que comparezca o informe ante las cámaras del congreso de la unión, aunque la comparecencia y el informe anual se den en la práctica.

Por su parte, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en su art. 1º establecía claramente que la procuraduría general de la república integraba, entre otros, la centralización administrativa, y en su art. 4º mencionaba al procurador como consejero jurídico del gobierno federal. Para la actuación de los denominados *gabinetes* (acuerdos colectivos) puede ser llamado este funcionario. Los citados artículos de la ley orgánica se reformaron el 28 de diciembre de 1994, para eliminar de su texto a la procuraduría, pero ello no altera su naturaleza.

Al lado de este aspecto orgánico, en el cual efectivamente la procuraduría se encuentra dentro del poder ejecutivo, existe una tradición de siglos para considerarla dentro del ámbito judicial y, según veremos, algunas de sus acciones son materialmente de naturaleza jurisdiccional más que de carácter administrativo.

21.3 Carácter político, jurídico y administrativo del procurador

En tanto colaborador directo del jefe del poder ejecutivo, el procurador general de la república asume una serie de tareas de carácter político, las cuales hemos citado en el tema 18, a propósito de los secretarios de estado. Además de esos actos comunes a los titulares de entes centralizados, podemos mencionar la intervención que le corresponde en las controversias surgidas entre dos o más entidades de la federación, entre un estado y la propia federación y entre los poderes de una misma entidad federativa, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.

En cuanto al carácter jurídico del procurador, resulta en verdad difícil separar lo administrativo y lo político de lo jurídico, pero puede mencionarse que encabeza un órgano centralizado federal, su calidad de jefe del ministerio público, que su dependencia es la principal titular de la acción penal y que ha de intervenir en cualquier procedimiento judicial en el que la federación sea parte interesada.

Respecto a su carácter administrativo, señalemos que el procurador es el que encabeza la escala jerárquica de su dependencia y, por tanto, ejerce todas las facultades que ello implica; es colaborador directo del presidente de la república.

Es conveniente señalar en este lugar los requisitos para ocupar el cargo de procurador:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no haber optado por otra nacionalidad.
2. Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación.
3. Contar con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título de licenciado en derecho.
4. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

21.4 Funciones administrativas del procurador y de la procuraduría general de la república

En el tema 11 examinamos las llamadas *funciones del estado* (la legislativa, la jurisdiccional o judicial y la administrativa) y las distinguimos de los fines del propio estado, los cometidos o las atribuciones de éste, y la competencia de los órganos estatales y las facultades de los servidores públicos. Mencionamos lo anterior porque en derecho administrativo no es posible usar como sinónimos las palabras *atribuciones*, *cometidos*, *funciones*, *competencia* y *facultades*, aunque en el lenguaje común, dentro de la práctica administrativa, se utilicen de manera indistinta, debemos emplearlas en su justo significado dentro de nuestra asignatura.

De conformidad con lo anterior, la procuraduría realiza una función administrativa, en tanto que orgánicamente forma parte del poder ejecutivo (administración pública federal). También es oportuno decir que buena parte de sus tareas tienen relación, formal y materialmente, con la función jurisdiccional: allegarse pruebas, solicitar órdenes de aprehensión, procurar justicia pronta y expedita, etcétera.

21.5 Facultades del procurador general de la república

El procurador general de la república tiene las facultades que establecen los arts. 102, apartado A y 21 de la constitución federal, la ley orgánica de la propia procuraduría y el reglamento de dicha ley.

Según lo previsto la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, las facultades indelegables del titular son:

1. Comparecer ante cualquiera de las cámaras del congreso de la unión en los casos y bajo las condiciones que establece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En esas comparecencias deberá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, aquélla que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva y los datos confidenciales en términos de las reglas aplicables.
2. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el art. 105 de la constitución, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes.
3. Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el art. 107 constitucional.
4. Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo de competencia de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los tribunales colegiados de circuito, de acuerdo con lo dispuesto en la constitución política de México.
5. Proponer al ejecutivo federal los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la constitución política y que estén

vinculadas con las materias que sean competencia de la procuraduría general de la república.
6. Someter a consideración del titular del ejecutivo federal el proyecto de reglamento de la ley, así como el de las reformas al mismo que juzgue convenientes.
7. Presentar al presidente de la república propuestas de tratados internacionales en el ámbito de su competencia, en coordinación con la secretaría de relaciones exteriores y las demás dependencias de la administración pública federal interesadas.
8. Concurrir en la integración y participar en las instancias de coordinación del sistema nacional de seguridad pública.
9. Celebrar convenios de colaboración con los gobiernos del Distrito Federal y de los estados, así como acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, en términos de la *Ley sobre la Celebración de Tratados*.
10. Celebrar acuerdos, convenios y demás instrumentos jurídicos con autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, de los estados y municipios, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, así como con organizaciones de los sectores social y privado.
11. Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática propia de las actividades de la procuraduría general de la república.
12. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

El procurador general de la república puede delegar los asuntos que a continuación se enlistan:

1. El no ejercicio de la acción penal.
2. La solicitud de cancelación o reclasificación de órdenes de aprehensión, de conformidad con el *Código Federal de Procedimientos Penales*.
3. La formulación de conclusiones no acusatorias.
4. El acuerdo para el desistimiento total o parcial del ejercicio de la acción penal, por parte del ministerio público.
5. Las consultas que agentes del ministerio público de la federación formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde conforme a la ley, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia.
6. La infiltración de agentes para investigaciones en materia de delincuencia organizada, de conformidad con las normas aplicables.
7. Sobre la admisión de los elementos de prueba adoptados o las diligencias solicitadas por el ofendido o la víctima.

21.6 Estructura interna de la procuraduría

El procurador general de la república ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la procuraduría.

Para la atención de los asuntos que competen a la procuraduría general de la república y al ministerio público de la federación conforme a las disposiciones aplicables, el procurador general de la república se auxiliará de:

1. Subprocuradores.
2. Oficial mayor.
3. Visitador general.
4. Coordinadores.
5. Titulares de unidades especializadas.
6. Directores generales.
7. Delegados.
8. Titulares de órganos desconcentrados.
9. Agregados.
10. Agentes del ministerio público de la federación, agentes de la policía federal ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos.
11. Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de la ley orgánica de la procuraduría y otras disposiciones.

Según el Reglamento de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, la estructura interna de ésta comprende varias oficinas de rango superior o de apoyo al procurador (subprocuradurías, coordinaciones, unidades especializadas, etc.), numerosas direcciones generales, delegaciones, agregadurías y órganos desconcentrados.

Dada la frecuencia con que se modifica la estructura interna de la procuraduría, en esta edición de nuestro *Derecho administrativo* hemos decidido no incluir la lista de oficinas de esa dependencia, pues la misma queda de inmediato desactualizada.

Bibliografía del tema

Hernández, Octavio A. *et al., Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. VII, Cámara de diputados, XLVI Legislatura del congreso de la unión, México, 1967.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

"Manual General de Organización de la Procuraduría General de la República", en *DOF* del 28 de abril de 2009.

"Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en *DOF* del 25 de junio de 2003.

22. Reglas comunes de las unidades de la administración pública centralizada federal

Desde luego que las reglas de derecho administrativo referidas a la estructura y el funcionamiento de los entes centralizados les son comunes a todos los órganos federales de ese tipo; de lo contrario, la naturaleza de éstos sería distinta. En el derecho mexicano encontramos una extensa lista de cuestiones cuya regulación es uniforme para todas las unidades centralizadas; a continuación se mencionan algunos de tales asuntos, los cuales agrupamos temáticamente y cuyo estudio es materia de diversos capítulos en los cursos de nuestra asignatura:

a) *Principios generales.* Las distintas unidades forman un todo, que es la administración pública centralizada federal; son parte de una sola persona moral o colectiva (Estados Unidos Mexicanos), de tal suerte que ninguna de ellas goza de personalidad jurídica propia. Todos los entes centralizados ostentan igual rango, no existe supremacía de alguno sobre los demás; los conflictos de competencia entre ellos se resuelven mediante acuerdo presidencial que tramita la secretaría de gobernación. Para su mejor funcionamiento deben proporcionarse entre sí la información que requieran.
b) *Normas relacionadas con la función legislativa.* Las unidades expresadas refrendan los reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales, y están obligadas a informar por escrito, anualmente, al congreso de la unión; comparecer ante éste para que el titular explique algún asunto de su competencia o aclare alguna iniciativa; preparar los proyectos de iniciativas del presidente de la república y asistir al acuerdo colectivo para solicitar la suspensión de garantías en los términos del art. 29 constitucional.
c) *Cuestiones reglamentarias.* Dichas unidades se ocupan de la preparación de los proyectos de reglamentos, acuerdos, circulares y decretos presidenciales de su ramo. Cada una de ellas cuenta con reglamento interior, manual de organización, manuales de procedimientos y de servicios al público. Pueden tener gaceta gubernamental, y han de mandar publicar en el *Diario Oficial de la Federación* todos aquellos programas, acuerdos, circulares, decretos y comunicados que trasciendan a los particulares.
d) *Aspectos orgánicos.* Todas estas unidades cuentan con una estructura jerarquizada. Pueden tener órganos desconcentrados y los responsables o representantes de los centralizados forman parte de comisiones intersecretariales. Cuando así lo indique la ley o el acuerdo respectivo, pueden integrar los llamados *gabinetes* (acuerdos colectivos); cuentan con oficinas periféricas o regionales en las entidades federativas y ejercerán tutela administrativa o vigilancia sobre organismos paraestatales dentro del sistema de *sectorización.*

e) *Reglas de administración.* Las unidades mencionadas comparten un sistema interno y externo de control de su actuar, lo mismo respecto a la preparación y uso de su presupuesto de gastos; cuentan con un mismo método de contabilidad y archivo, igualmente que en cuanto a informática y publicaciones. La lista es larga en asuntos reglados de manera común: programación, planeación, evaluación, manejo de bienes, inventarios, expropiación, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, protección civil, concentración de ingresos, contratación de seguros y fianzas, entre otros.

f) *Regulación acerca de empleados y funcionarios.* En todas estas unidades priva un mismo sistema para el caso de suplencias y delegar facultades; métodos de captación y nombramiento de personal, así como sueldos, sistema de seguridad social, capacitación y cuestión escalafonaria. Existe un tribunal administrativo (tribunal federal de conciliación y arbitraje), para dirimir controversias laborales entre el estado y los servidores públicos. Opera un solo sistema de responsabilidades en todas las dependencias del poder ejecutivo federal.

g) *Legislación aplicable.* Todas estas reglas comunes a las diversas unidades federales, algunas referidas al titular o a otros servidores públicos de ellas, se encuentran contenidas en diversos ordenamientos de derecho positivo. Podemos citar, a modo de ejemplo, los siguientes: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley de Información Estadística y Geográfica; Ley de Planeación; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Expropiación; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; Ley de Ingresos de la Federación; Presupuesto de Egresos de la Federación; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.*

Bibliografía del tema

Iturriaga, José *et al.*, *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (autores mexicanos)*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Martínez Morales, Rafael I., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *comentada*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2010.

Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1988.

23. Órganos administrativos intermedios. La reforma administrativa

23.1 Las comisiones intersecretariales

Para la atención de algún asunto que es de la competencia de dos o más secretarías, podrán crearse comisiones intersecretariales. Las características de tales órganos pueden sintetizarse así:

1. Son creadas mediante ley del congreso de la unión o por decreto presidencial.
2. Tendrán carácter permanente o transitorio, dependiendo de la naturaleza de su objeto.
3. Pueden formar parte de ellas representantes de organismos paraestatales y particulares (cámaras de industria o comercio, sindicatos, etcétera).
4. Generalmente asumirán tareas consultivas o de asesoría y, excepcionalmente, de carácter ejecutivo.
5. El instrumento jurídico que las cree debe señalar quién las presidirá.

En la actualidad existen cientos de este tipo de órganos para una gran variedad de asuntos; su importancia varía de acuerdo con el momento y el tipo de actividad. He aquí algunos ejemplos de ellos: comisión intersecretarial de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, comisión intersecretarial de bioseguridad y organismos genéticamente modificados, comisión mexicana para la micro, pequeña y mediana empresa, comisión intersecretarial para el fomento de la industria maquiladora, consejo nacional de población, comisión intersecretarial para la conservación del palacio nacional, comisión nacional de zonas y monumentos artísticos, comisión ejecutiva de turismo, comisión intersecretarial de política industrial, comisión intersecretarial de gasto público, financiamiento y desincorporación, comisión para la transparencia y el combate a la corrupción en la administración pública federal, consejo nacional para las comunidades mexicanas en el exterior, consejo nacional de trasplantes, consejo nacional contra la farmacodependencia, comisión intersecretarial de turismo, comisión intersecretarial de derecho internacional humanitario, consejo nacional de infraestructura y comisión intersecretarial para el manejo sustentable de mares y costas.

La necesidad de estas comisiones surge de la naturaleza de los asuntos por tratar, los cuales presentan diversos aspectos y, por tanto, confluye en ellos la competencia de dos o más entes centralizados. A pesar de que la ley del art. 90 constitucional haya distribuido entre las distintas secretarías los negocios que le competen a cada una, surgirán cuestiones concretas de carácter multidisciplinario, como sucede en el caso de alguna calamidad pública o en el de los estímulos fiscales.

Al lado de las comisiones intersecretariales hay otros órganos especiales o intermedios dentro de la centralización administrativa; ellos son el estado mayor presidencial, el consejo de salubridad general y el consejo de ministros.

El estado mayor presidencial, cuya competencia está contemplada en la legislación militar, auxilia y asesora al presidente de la república en su carácter de jefe supremo de las fuerzas armadas, y tiene a su cargo la seguridad del jefe de estado. Se trata de un órgano colegiado, integrado por oficiales de alta graduación del ejército y la armada. El 23 de enero de 2004 se publicó el vigente Reglamento del *Estado Mayor Presidencial*.

El art. 73, fracc. XVI, bases 1ª a 4ª de la constitución federal prevé la existencia y facultades del consejo de salubridad general. Este órgano será objeto de estudio en el segundo curso. Por ahora, señalemos que, en el fondo, es una comisión intersecretarial; esto a pesar de que haya características específicas o distintivas para dicho consejo, como estar previsto en la carta magna y ordenar ella que dependa directamente del presidente de la república sin mediación de ninguna secretaría de estado.

23.2 Consejo de ministros

El consejo de ministros es una institución de derecho parlamentario en que los titulares de los órganos centralizados toman decisiones colegiadamente. La expresión fue utilizada por el art. 29 constitucional, a propósito de la suspensión de garantías, hasta antes de la reforma del 21 de abril de 1981.

Aunque la indicada modificación constitucional eliminó el término *consejo de ministros*, la institución permaneció de la forma siguiente:

> En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de estado y la procuraduría general de la república y con aprobación del congreso de la unión y, en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al congreso para que las acuerde.

No es objetivo de nuestro curso analizar la suspensión de garantías, ni pretendemos polemizar acerca de la naturaleza y los efectos del acuerdo requerido para que el presidente solicite al congreso la aprobación de esa medida.

Nos limitamos a señalar que existe opinión generalizada en el sentido de que el acuerdo relativo a la suspensión de garantías es un elemento parlamentario dentro de nuestro sistema de gobierno presidencial (Tena Ramírez, además de otros).

23.3 Acuerdo colectivo

El acuerdo colectivo como órgano especial o intermedio no existe, ya que el presidente de la república, en su carácter de superior jerárquico de los secretarios de estado y procurador, está facultado para convocarlos a reuniones por separado o en grupos. Tales reuniones y las decisiones que ahí se tomen carecen de relevancia jurídica como actos colectivos, ya que el depositario del poder ejecutivo es solamente el presidente.

Lo anterior quiere decir que el presidente no está obligado a tomar acuerdos colectivos con sus colaboradores y, en caso de efectuarlos, no se ve obligado por las opiniones que en ellos emitan sus subordinados.

Como excepción a esa irrelevancia jurídica se encuentra la disposición del art. 29 para el caso de la suspensión de garantías individuales, la cual quedó anotada en el tema anterior.

23.4 Gabinete

El gabinete es una figura del derecho, propia de aquellos países que poseen régimen parlamentario; consiste en la reunión de los ministros, bajo la presidencia del primer ministro o del jefe de gabinete, con el fin de tomar decisiones colectivas.

En México no existe el gabinete, desde un punto de vista jurídico. Como se recordará, el poder ejecutivo se deposita en un solo individuo: el presidente de la república y no en algún órgano colegiado.

El art. 7º de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establece la posibilidad de que el presidente convoque a reuniones de funcionarios de la más alta jerarquía "cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal".

A estas reuniones, que en realidad se tratan de acuerdos colectivos a los que no está obligado el presidente, se les ha denominado, de manera incorrecta, *gabinetes*. Tales gabinetes carecen de relevancia jurídica y su finalidad resulta ser más que todo de carácter informativo o publicitario.

Surgidos por reforma a la ley en 1982, en la actualidad los mal llamados gabinetes son:

1. Desarrollo social y humano
2. Económico
3. Político
4. Seguridad nacional
5. Seguridad pública.

Desde el 31 de marzo de 2005 se usa la expresión *gabinetes de apoyo*, para unidades administrativas adscritas a los altos funcionarios de un órgano del poder ejecutivo; el empleo de esa terminología es totalmente incorrecto.

23.5 Oficinas de la administración pública en las entidades federativas

Las oficinas de la administración pública en las entidades federativas o administración periférica, como se les llama en derecho comparado, realmente no son organismos especiales o intermedios del poder ejecutivo; según queda delineado en el tema 24, esas oficinas son órganos desconcentrados horizontales o por región.

La denominación que reciben puede variar de secretaría a secretaría: delegación estatal, representación, administración regional, centro, etc. Desde luego, su competencia está limitada territorialmente a la entidad federativa en la que se ubican; por lo general, su domicilio se encuentra en la capital del estado y por excepción en alguna otra ciudad de especial importancia.

23.6 La coordinación y agrupamiento de las entidades del sector paraestatal

La coordinación y agrupamiento de las entidades del sector paraestatal, llamada en México *sectorización*, es una forma de tutela administrativa; es decir, un sistema de control que la administración pública centralizada ejerce sobre los entes paraestatales.

Puesto que el tema 28 está dedicado a esa vigilancia y supervisión, nos abstenemos de tratar aquí este asunto. Dejaremos anotado solamente que la sectorización no es una forma de organización administrativa, sino, como ya se dijo, un sistema de control que ejercen unos entes públicos sobre otros.

23.7 Normas básicas de operación sectorial

Según se señaló en el inciso anterior, es en el tema 28 de este primer volumen donde estudiaremos la sectorización de los entes paraestatales, la cual, repetimos, es una forma de tutela o vigilancia administrativa.

La mayoría de los órganos centralizados tienen bajo su coordinación cierto número de organismos paraestatales, a efecto de vigilar programas y resultados, así como para acordar con el presidente de la república.

Este sistema de tutela está previsto fundamentalmente en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, basadas en el art. 90 de la constitución general.

Además de esas leyes centrales que fijan el sistema de operación sectorial, nos encontramos con otros ordenamientos jurídicos que contienen normas acerca de esta forma de control: *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Deuda Pública, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley de Información Estadística y Geográfica, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Planeación*, etcétera.

23.8 La reforma administrativa

Puesto que la administración pública no es algo estático ni se encuentra ajena a los cambios de la sociedad, recibe constantemente presiones e influencias de los fenómenos políticos, económicos y sociales que se producen en el país. Los órganos administrativos del estado, a pesar de la rigidez que les imprimen el principio de jerarquía y la tradición, se ven presionados por la dinámica social, las innovaciones tecnológicas y los avances de la disciplina de la administración.

Todo lo anterior, que la doctrina ha estudiado de manera amplia, crea la necesidad de modificar y actualizar permanentemente la organización y los métodos de los entes del poder público. Este movimiento de innovación continua se llama *reforma administrativa*.

En México, a partir de 1973 se inician los estudios y programas contemporáneos de reforma administrativa. Éstos llevaron a tomar ciertas medidas jurídicas, como la expedición de una nueva ley de la administración pública (1976), mayor control sobre los entes paraestatales, cambios en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos (1982), eliminación de trámites innecesarios ante las oficinas gubernamentales, transferencia de entes paraestatales a los particulares (1984 a 2001), etcétera.

Entre las muchas finalidades que se le han atribuido a la reforma administrativa está la de volver más eficiente al poder ejecutivo y a sus órganos, a efecto de cooperar a que se logre el desarrollo socioeconómico del país.

El sistema de reforma administrativa, en la actualidad, recibe en nuestro medio los nombres no muy técnicos de *simplificación regulatoria, simplificación administrativa, desregulación y mejora regulatoria*, tendiente, de manera central, a eliminar gestiones duplicadas o innecesarias. El programa y los acuerdos relativos a este asunto fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de noviembre de 1995, 28 de junio de 1996, 25 de septiembre de 1997, 17 de enero de 2003, 17 de noviembre de 2005 y 2 de febrero de 2007.

A la fecha la reforma administrativa se traduce en cinco cuestiones centrales:

1. Una supuesta eliminación de trámites que la mayoría de las veces se traduce en un mero cambio en la nomenclatura de las gestiones.
2. La existencia de un órgano desconcentrado de nombre "comisión federal de mejora regulatoria", la que mensualmente envía para su publicación en el DOF una lista de trámites revisados y dictaminados. Lo extraño de esta comisión es que se encuentre dentro de la secretaría de economía y no en la de la función pública, como sería lógico.
3. El funcionamiento de un registro federal de trámites de cada dependencia u órgano centralizado; algunas paraestatales producen su propio registro sin incluirlo en el de la secretaría correspondiente.
4. Empleo de sistemas computacionales de manera muy amplia.
5. El uso en la práctica de la palabra *tramitología*, expresión de reciente cuño, de origen híbrido (latín y griego) para referirse, de manera casi siempre despectiva, al

conjunto de gestiones, procedimientos, registros y pagos que es necesario realizar para que la administración pública emita un acto jurídico.

Bibliografía del tema

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973.

Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, Porrúa, México, 1979.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª ed., Porrúa, México, 1998.

Leemans, Arne F. (comp.), *Cómo reformar la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Montañez, Luis S., *La reorganización de la rama ejecutiva, experiencias nacionales en reforma administrativa*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 1979.

Nass, Otto, *Reforma administrativa y ciencia de la administración*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1964.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., Porrúa, México, 2009.

24. La desconcentración administrativa

24.1 Nociones generales

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa: modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por tanto, no llegan a tener personalidad jurídica propia. Esta ausencia de personalidad es la nota característica y diferenciadora de ellas, junto con su autonomía técnica.

24.2 Desconcentración política

En el caso de la desconcentración política, lo que se está transfiriendo no es sólo el ejercicio de la función administrativa, sino el total de atribuciones localizadas en otros niveles de organización del estado: las entidades federativas y municipios, aunque conforme a nuestro sistema se supone que fueron los estados los que constituyeron la federación, cediéndole a ésta ciertas materias y conservando el resto.

Aceptando la desconcentración política, ésta la constituyen los municipios y los estados miembros de la federación.

24.3 Desconcentración administrativa

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

Ejemplos de organismos desconcentrados son el instituto politécnico nacional, la comisión nacional bancaria y de valores, la comisión nacional del agua y el consejo nacional para la cultura y las artes.

24.4 Imprecisión doctrinal y legal

Se ha abusado en el empleo del término *desconcentración*, al utilizarlo para designar figuras que en derecho administrativo tienen otra denominación o, incluso, para cuestiones ajenas al derecho; así, se emplea indebidamente como sinónimo de *descentralización*; tampoco es lo mismo la desconcentración política. También se mal emplea para expresar delegación de facultades y para señalar la mudanza de una dependencia o entidad, o para indicar la distribución de labores dentro de una oficina, etc. Tal uso indiscriminado del vocablo desconcentración sólo favorece la confusión terminológica en el derecho administrativo.

Cierto que ese uso indebido se encuentra tanto en textos legales como en doctrinarios, pero, desde luego, esto no supone que sus alcances no puedan delimitarse.

24.5 Ventajas de la desconcentración

La desconcentración ha sido considerada la primera etapa de la descentralización (Sayagués Laso), puesto que ya implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnicos.

Entre las ventajas que se señalan a este tipo de órganos se encuentra el que se dedican a cuestiones técnicas de índole no política. Al contar con competencia y cometidos propios, su actuar es más ágil y, si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará más cerca del gobernado.

24.6 La desconcentración y sus variantes

Según nuestro sistema administrativo, la desconcentración puede ser por materia o por territorio.

Para Maurice Bourjol, los tipos de desconcentración son: vertical, horizontal y por servicio.

Ya vimos que no debe confundírsele con la delegación de facultades, la descentralización administrativa o la reubicación física de oficinas gubernamentales.

24.7 Desconcentración en estricto sentido o funcional

La desconcentración en derecho administrativo tradicionalmente se ha considerado como una forma de organización administrativa referida a entes que realizan función administrativa, y que gozan de cierta libertad de acción en el aspecto técnico, propio de alguna materia que es de la competencia del órgano central del cual dependen dichos entes.

24.8 Características de los órganos desconcentrados

Como características de los entes desconcentrados podemos indicar:

1. Forman parte de la centralización administrativa.
2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría o procuraduría).
3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
4. Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.
5. Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
6. No poseen personalidad jurídica propia.
7. Los bienes que emplean no les pertenecen, sino que son patrimonio del estado.

24.9 Autonomía técnica y financiera

La libertad de acción o autonomía técnica que poseen los órganos desconcentrados es la nota específica de ellos. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado.

Consideramos que la autonomía financiera no se da, ya que están incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen. Tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propios; en caso de recaudar ciertos ingresos, éstos deben concentrarse en la secretaría de hacienda y crédito público.

24.10 Base constitucional

Si es una ley del congreso o un acto presidencial el que crea al órgano desconcentrado, pensamos que no existe problema de constitucionalidad. El fundamento para la existencia de tales entes se encuentra en los arts. 73, fracc. XXX; 89, fracc. I, y 90.

Cuando sea el secretario de estado o cualquier otro funcionario con igual o inferior jerarquía quien pretenda crear, modificar o extinguir un órgano desconcentrado, la medida sí carecerá de base constitucional.

24.11 Base legal

La desconcentración administrativa está contemplada en la actual ley orgánica del art. 90 constitucional, a diferencia de sus antecedentes que no la preveían.

El art. 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver

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

La primera vez que en derecho mexicano se utilizó el vocablo *desconcentrado* para denominar un órgano público fue en 1975, cuando se reestructuró la procuraduría federal de la defensa del trabajo; es decir, conforme a este dato, no fue la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, de 1976, la que lo introdujo en nuestros textos legales, según se ha afirmado por algunos comentaristas de la ley.

En algunas ocasiones, la ley específica de determinado organismo público le asigna personalidad y lo califica como desconcentrado. En este supuesto, es nuestra opinión que el tener personalidad jurídica convierte al ente en *descentralizado*, con una vigilancia o tutela muy acentuada por parte del estado, al punto de tener una especial relación jerárquica con el órgano centralizado (véase el tema 28).

24.12 Desconcentración vertical

En este caso, la competencia conferida al desconcentrado está integrada por asuntos cuyo despacho correspondió anteriormente al superior jerárquico, quien ve así reducidas sus facultades de ejercicio directo en determinado ámbito competencial. Ese desplazamiento de competencia ha de ser de un órgano a otro; de lo contrario, si fuera de funcionario a funcionario, estaríamos en presencia de la delegación de facultades y no ante la desconcentración.

24.13 Desconcentración regional

En esta categoría, el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central; por ejemplo, las delegaciones de diversas secretarías en los estados.

24.14 Desconcentración horizontal

En este tipo de desconcentración, el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial. Tal sería el caso de las distintas oficinas regionales de la secretaría de hacienda y crédito público.

24.15 Desconcentración federal mexicana

Existe enorme confusión para delinear la desconcentración administrativa, tanto por lo relativamente nuevo del término en derecho mexicano como por su incorrecto uso por la ley y algún escritor, pero lo determinante es que no poseen personalidad jurídica propia y es secundario que la vigilancia o intervención del ente centralizado en ellos sea tenue o intensa.

En seguida damos una lista de órganos desconcentrados, según la dependencia en cuya estructura se insertan:

Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación:

1. Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria.
2. Colegio superior agropecuario del estado de Guerrero.
3. Comisión nacional de acuacultura y pesca.
4. Instituto nacional de la pesca.
5. Servicio de información y estadística agroalimentaria y pesquera.
6. Servicio nacional de inspección y certificación de semillas.
7. Servicio nacional de sanidad, inocuidad y calidad agroalimentaria.

Secretaría de comunicaciones y transportes:

8. Comisión federal de telecomunicaciones.
9. Instituto mexicano del transporte.
10. Servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano.

Secretaría de la defensa nacional.

Secretaría de desarrollo social:

11. Comisión nacional de fomento a la vivienda.
12. Coordinación nacional del programa de desarrollo humano oportunidades.
13. Instituto nacional de desarrollo social.

Secretaría de economía:

14. Comisión federal de competencia.
15. Comisión federal de mejora regulatoria.
16. Coordinación nacional del programa nacional de apoyo para las empresas de solidaridad.

Secretaría de educación pública:

17. Administración federal de servicios educativos en el Distrito Federal.
18. Comisión de apelación y arbitraje del deporte.
19. Consejo nacional para la cultura y las artes.
20. Instituto nacional del derecho de autor.
21. Instituto politécnico nacional.
22. Radio educación.
23. Universidad pedagógica nacional.

Secretaría de energía:

24. Comisión nacional de seguridad nuclear y salvaguardias.
25. Comisión nacional para el ahorro de energía.

26. Comisión reguladora de energía.
27. Consejo nacional de energía.

Secretaría de la función pública:

28. Instituto de administración y avalúos de bienes nacionales.

Secretaría de gobernación:

29. Archivo general de la nación.
30. Centro de investigación y seguridad nacional.
31. Centro de producción de programas informativos y especiales.
32. Centro nacional de prevención de desastres.
33. Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.
34. Coordinación general de la comisión mexicana de ayuda a refugiados.
35. Instituto nacional de estudios históricos de las revoluciones de México.
36. Instituto nacional de migración.
37. Instituto nacional para el federalismo y el desarrollo municipal.
38. Secretaría general del consejo nacional de población.
39. Secretaría técnica de la comisión calificadora de publicaciones y revistas ilustradas.
40. Secretaría técnica de la comisión para asuntos de la frontera norte.

Secretaría de hacienda y crédito público:

41. Comisión nacional bancaria y de valores.
42. Comisión nacional de seguros y fianzas.
43. Comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro.
44. Servicio de administración de bienes asegurados.
45. Servicio de administración tributaria.

Secretaría de marina.

Secretaría de medio ambiente y recursos naturales:

46. Comisión nacional de áreas naturales protegidas.
47. Comisión nacional del agua.
48. Consejo nacional de áreas naturales protegidas.
49. Instituto mexicano de tecnología del agua.
50. Instituto nacional de ecología.
51. Procuraduría federal de protección al ambiente.

Procuraduría general de la república:

52. Centro de evaluación y desarrollo humano.

53. Centro nacional de planeación, análisis e información para el combate a la delincuencia.
54. Instituto de capacitación y profesionalización en procuración de justicia federal.

Secretaría de la reforma agraria:

55. Registro agrario nacional.

Secretaría de relaciones exteriores:

56. Instituto de los mexicanos en el exterior.
57. Instituto Matías Romero.
58. Instituto mexicano de cooperación internacional.
59. Sección mexicana de la comisión internacional de límites y aguas México-Estados Unidos de América.
60. Sección mexicana de las comisiones internacionales de límites y aguas México-Guatemala y México-Belice.

Secretaría de salud:

61. Administración del patrimonio de la beneficencia pública.
62. Cecosam Cuauhtémoc.
63. Cecosam Iztapalapa.
64. Cecosam Zacatenco.
65. Centro nacional de equidad de género y salud reproductiva.
66. Centro nacional de excelencia tecnológica en salud.
67. Centro nacional de la transfusión sanguínea.
68. Centro nacional de trasplantes.
69. Centro nacional de vigilancia epidemiológica y control de enfermedades.
70. Centro nacional para la prevención de accidentes.
71. Centro nacional para la prevención y control del VIH/sida.
72. Centro nacional para la salud de la infancia y adolescencia.
73. Comisión federal para la protección contra riesgos sanitarios.
74. Comisión nacional de arbitraje médico.
75. Comisión nacional de bioética.
76. Comisión nacional de protección social en salud.
77. Hospital psiquiátrico Fray Bernardino Álvarez.
78. Hospital psiquiátrico Juan N. Navarro.
79. Hospital psiquiátrico Samuel Ramírez Moreno.
80. Instituto de geriatría.
81. Servicios de atención psiquiátrica.

Secretaría de seguridad pública:

82. Consejo de menores.
83. Policía federal.

84. Prevención y readaptación social.
85. Secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.
86. Servicio de protección federal.

Secretaría del trabajo y previsión social:

87. Comité nacional mixto de protección al salario.
88. Procuraduría federal de la defensa del trabajo.

Secretaría de turismo:

89. Centro de estudios superiores en turismo.

Bibliografía del tema

Bourjol, Maurice, *Droit administratif*, t. I, Masson, París, 1972.
Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1974.
Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979
Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

Cuestionario

1. Enumere los órganos centralizados de la federación.
2. Indique el carácter político del presidente de la república.
3. Señale los requisitos para ser presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Haga una lista de las facultades del presidente como jefe de gobierno.
5. Como jefe de estado, ¿qué facultades se le dan al presidente?
6. Formule un concepto de secretario y de secretaría de estado.
7. Refiera las constituciones mexicanas del siglo XIX, en cuanto a las secretarías de estado.
8. ¿Qué secretarías de estado establecieron las leyes de abril de 1917 y de diciembre de 1958?
9. Explique la trascendencia del refrendo secretarial.
10. ¿Cómo se estructura internamente una secretaría de estado?
11. Anote el sistema de suplencias en una secretaría.
12. ¿Por qué surgieron los departamentos administrativos en México?
13. Señale dos ejemplos de departamentos administrativos que existieron anteriormente.

14. ¿Qué función, según el criterio material, realiza la Procuraduría General?
15. Indique cinco reglas comunes a las secretarías.
16. Formule una lista de los organismos especiales o intermedios y oficinas de apoyo de la presidencia.
17. Señale el fundamento y la naturaleza de la consejería jurídica.
18. Explique las características de las comisiones intersecretariales.
19. ¿Cuáles son las características de la desconcentración administrativa?
20. Proponga un concepto y proporcione cinco ejemplos de desconcentración.

VI. Descentralización administrativa

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Conceptualizar y dar las características de la descentralización administrativa.
- Proporcionar una noción y ejemplos de empresa pública.
- Determinar las diversas formas jurídicas como puede organizarse la empresa pública.
- Describir la figura del fideicomiso de estado.
- Enunciar los distintos tipos de control de los organismos paraestatales.

25. Descentralización administrativa federal

25.1 Diferencia con la descentralización política

En el capítulo IV hemos delimitado la descentralización administrativa como una forma de organización de entes del poder ejecutivo. Pero el término *descentralización* puede utilizarse con una connotación política, ya que en el estado moderno el poder se estructura en distintos niveles: nacional, provincial y municipal; en nuestro derecho corresponden a la federación, estados y municipios.

Conforme a lo anterior, se estará hablando de descentralización al referirse a los órganos locales de gobierno, independientemente de que la circunscripción territorial en la que tengan competencia se llame *estado, provincia, entidad, departamento, muni-*

cipio, condado, burgo, comuna, distrito. Aunque la noción de descentralización es compleja (Laubadère), pensamos que en México está reservada para designar a órganos de la administración pública y no a gobiernos locales.

25.2 Origen de la descentralización administrativa

Antes de hablar de los orígenes de la descentralización administrativa es conveniente mencionar que ésta llega a confundirse, incorrectamente, con la desconcentración, a tal punto que se usan como sinónimos; también, se emplea en forma indebida como equivalente de delegación de facultades y de reubicación física de instalaciones gubernamentales.

En derecho administrativo, insistimos, la expresión *descentralización* está reservada para significar a determinados organismos del poder ejecutivo, con el cual guardan una relación indirecta.

La descentralización como forma de organización administrativa surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento, influyó la incursión del estado en actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

En nuestro país, por iniciativa del político e historiador centralista Lucas Alamán se crea en 1830 el primer órgano descentralizado: el Banco de Avío (López Aparicio). Es en el periodo de consolidación de la Revolución mexicana (1921-1938) cuando proliferan los entes descentralizados, principalmente en los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.

En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina *administración pública paraestatal*; ésta comprende organismos descentralizados en sentido estricto, entes autónomos, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, los cuales presentan una serie de variantes que comentaremos a lo largo de este capítulo.

25.3 Constitucionalidad de los organismos descentralizados, los desconcentrados y las empresas de participación estatal

A partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma al art. 90 constitucional y en la que se señala claramente que la administración pública será centralizada y paraestatal, ya no hay duda alguna acerca del fundamento en la ley suprema, en que se apoyan los entes desconcentrados, descentralizados y las empresas de participación estatal. Es de mencionar que con anterioridad a 1981, algunos artículos de la carta magna hacían referencia a este tipo de organismos: 93, 123, y, de cierta forma, el 73 y el 28.

En opinión generalizada los organismos descentralizados sólo deben ser creados por ley del congreso y no por decreto presidencial, como también lo permite la *Ley Or-*

gánica de la Administración Pública Federal. Así, los entes que surjan de un acto presidencial y no por una ley del congreso de la unión serán reputados anticonstitucionales (Serra Rojas).

25.4 Derecho comparado

Henry Puget elabora un interesante resumen acerca de la situación de los órganos descentralizados en otros países y cita numerosos casos, desde la Comisión para el Servicio Civil en Estados Unidos de América (1883) hasta los actuales órganos prestadores de servicios públicos, industriales y comerciales en Bélgica, España, Italia, Inglaterra, Polonia y Francia, lo que nos ilustra acerca del interés que este asunto reviste en todo el mundo.

El tema resulta tan importante y novedoso que la doctrina y la legislación extranjeras se hallan dedicadas a estudiar y regular, respectivamente, la descentralización regional, la cual constituye una relevante preocupación para un estado central, en el que es importante diluir el poder hacia la periferia. Pero insistimos en que la descentralización territorial se refiere a la administración local, creada por el órgano legislativo de un estado unitario, no federal.

Otro punto importante en la doctrina extranjera es la diferenciación entre órganos autónomos y órganos autárquicos. La autarquía sólo implica poseer un gobierno propio; en cambio los autónomos, además de ese autogobierno, están en posibilidad de darse su reglamentación interna a partir de una ley emanada del poder legislativo.

Finalmente, mencionamos que la clasificación tradicional de los órganos descentralizados surge en Francia y que la misma clasificación los ordena por servicio, por región y por colaboración. Esta forma de catalogar fue asimilada y adaptada por la doctrina mexicana durante largo tiempo, aunque en la actualidad ya no se usa.

25.5 Concepto de descentralización administrativa en sentido estricto

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

En la creación de esos organismos, el estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a organismos descentralizados o autónomos, y en el segundo, ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (en el concepto de empresas de participación estatal se incluye a las sociedades mercantiles, cooperativas y civiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, en todas las cuales participa el estado de la manera que veremos en el tema 26).

Aclaramos esta idea: si para la doctrina la descentralización administrativa está constituida por los órganos del poder ejecutivo dotados de autonomía, para el legislador mexicano únicamente lo son aquellos que sean creados mediante un acto de derecho público. Así, el art. 45 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establece: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

25.6 Características de los organismos descentralizados

Las características atribuidas a los organismos descentralizados varían según el autor y país que los estudien o regulen. Por nuestra parte, indicaremos las siguientes:

1. Son creadas por ley del congreso o por decreto del presidente de la república.
2. El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado.
3. Como consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
4. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central; esto es, los distingue el hecho de poseer un autogobierno.
5. Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
6. Existe un control o una tutela, por parte del estado, sobre su actuación. Señalada excepción a esta característica de control o tutela administrativa la constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.

En la actualidad la ley mexicana ha empezado a usar la expresión *autónomos* para calificar a ciertos entes públicos (Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, etc.). Estimamos que se trata de organismos descentralizados, con variantes que no ameritan un renglón específico en la administración paraestatal, pues ello, fragmentar en exceso la subdivisión, le restaría utilidad.

25.7 Régimen jurídico propio

Los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o el decreto que los creó. En ese instrumento jurídico se expresa que son personas morales y se especifican su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y, en ocasiones, las formas en que el estado supervisará su funcionamiento, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso.

Como ejemplo de regulación jurídica específica de entes descentralizados podemos citar los ordenamientos siguientes: *Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para*

los Trabajadores, Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y *Ley de Petróleos Mexicanos.*

La mayoría de los entes descentralizados han sido creados por decreto presidencial, siguiendo una práctica de dudosa constitucionalidad (Pronósticos para la Asistencia Pública, el Sistema de Transporte Colectivo, Servicio Postal Mexicano, etcétera).

Si bien los organismos que comentamos poseen ese ordenamiento que les da vida, también ha de indicarse que hay una serie de leyes cuya aplicación les es común (véase la lista citada en el tema "Normas básicas de operación sectorial", inciso 23.7, del capítulo anterior). Recordemos aquí solamente la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, como dos ejemplos precisos de esa legislación que les es común.

25.8 Personalidad jurídica

Ya hemos dicho que el estado reconoce u otorga, empezando por él mismo, personalidad a ciertos agrupamientos sociales o colectividades. Mediante esa ficción, un organismo es sujeto de derechos y obligaciones.

Los organismos descentralizados poseen por disposición legal una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del estado (art. 25 del código civil); dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

Estos organismos son distintos del estado, jurídicamente hablando; pero como realidad política y sociológica están ubicados dentro del gobierno. De ahí la necesidad de un control o una tutela ejercidos por parte de los órganos centralizados, lo que será materia del tema 28 en este mismo capítulo.

25.9 Denominación

El nombre o denominación de un organismo sirve, básicamente, para identificarlo y distinguirlo de sus similares. Tal denominación, en el caso de los descentralizados, está fijada en la ley o en el decreto que los ha creado y generalmente corresponde o alude a su objeto o finalidad.

Existen en la actualidad aproximadamente 100 organismos federales descentralizados, de los cuales citaremos algunos:

1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
2. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
3. Colegio de Bachilleres.
4. Comisión Federal de Electricidad.
5. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
6. Fondo de Cultura Económica.

7. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
8. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
9. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
10. Instituto Mexicano de la Radio.
11. Instituto Mexicano del Seguro Social.
12. Instituto Nacional de Cardiología.
13. Instituto Nacional de las Mujeres.
14. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
15. Petróleos Mexicanos.
16. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.
17. Procuraduría Federal del Consumidor.
18. Pronósticos para la Asistencia Pública.
19. Servicio Postal Mexicano.
20. Talleres Gráficos de México.

25.10 La sede y el ámbito territorial

El domicilio de los descentralizados no reviste particular importancia: será el que les señale su reglamentación y pueden contar con sucursales e instalaciones foráneas.

Pensamos que tratándose de entes centralizados, la sede sí adquiere trascendencia jurídica, pues los órganos deben radicar en la capital que el legislativo haya señalado como residencia de los poderes gubernamentales.

Los organismos descentralizados pueden actuar en todo el territorio nacional, excepto que por su objeto estén limitados a determinada circunscripción; desde luego, los entes de este tipo en lo que se refiere al Distrito Federal, los estados y municipios se encuentran dentro del supuesto de ámbito espacial restringido.

25.11 Órgano de dirección, administración y representación

El órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres, de acuerdo con su particular instrumento de creación; así, puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo, etc. Se trata, en todo caso, de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales y, de manera excepcional, por representantes de instituciones universitarias, sindicales y de particulares.

Las tareas de ejecución y representación de los descentralizados estarán a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el presidente de la república, según indique cada ley o decreto. Dicho funcionario es denominado director general o gerente general y, de manera aislada, procurador, presidente, gobernador o rector. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previstos en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación ju-

rídica; el mismo tendrá la posibilidad de nombrar apoderados para determinadas actividades de tipo legal.

En los últimos años, las distintas secretarías de estado han emitido, dentro del marco de la reforma administrativa, "Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas por la secretaría".

25.12 Estructura administrativa interna

La estructura interna de los organismos descentralizados está precisada en su ley o decreto de creación; en algunos casos, se prevé en su reglamentación de carácter interno. Resulta obvio señalar que tal estructura cambia de un ente a otro, dependiendo de su objeto, finalidad, importancia, tamaño, recursos económicos y orientación política.

Recordemos que, en principio, la relación jerárquica tan propia de los entes centralizados está ausente en los organismos descentralizados. Lo anterior no quiere decir que no existan superiores y subordinados en los entes que ahora estudiamos, sino que la nota determinante en ellos es el dinamismo de sus procedimientos y trámites.

25.13 Patrimonio propio

Que los organismos descentralizados tengan patrimonio propio es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula su patrimonio.

La doctrina está de acuerdo en que los bienes de estos entes son bienes públicos; en nuestro sistema de derecho, los órganos centralizados ejercen una marcada intervención en el control del patrimonio de las instituciones descentralizadas.

25.14 Objeto

El objeto de los descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa. En tanto personas morales, su objeto es producir, vender, operar o explotar bienes o servicios, según sea el caso.

Por el tipo de labores, dichos organismos se pueden clasificar en varias clases, de cada una de las cuales se anota un ejemplo:

1. Agropecuarios (Comisión Nacional de Zonas Áridas).
2. Comerciales (a la fecha, prácticamente todos los de este tipo han sido extinguidos o privatizados).
3. Comunicaciones (Servicio Postal Mexicano).
4. Educativos (Universidad Autónoma Metropolitana).

5. Energéticos (Comisión Federal de Electricidad).
6. Financieros (Banco de México).
7. Gubernativos o de vigilancia (Procuraduría Federal del Consumidor).
8. Seguridad social (ISSSTE).

Se da en las siguientes líneas una relación de los organismos descentralizados, agrupados por dependencia, con un criterio temático y no porque la secretaría en que aparecen intervenga necesariamente en su control o vigilancia:

Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación:

1. Colegio de Postgraduados.
2. Comisión Nacional de las Zonas Áridas.
3. Comisión Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.
4. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
5. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
6. Productora Nacional de Semillas (en desincorporación).

Secretaría de comunicaciones y transportes:

7. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
8. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
9. Ferrocarriles Nacionales de México (en desincorporación).
10. Servicio Postal Mexicano.
11. Telecomunicaciones de México.

Secretaría de la defensa nacional:

12. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Secretaría de desarrollo social:

13. Comisión Nacional de Vivienda (no sectorizada).
14. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (no sectorizado).
15. Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.
16. Instituto Nacional de las Mujeres (no sectorizado).
17. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Secretaría de economía:

18. Centro Nacional de Metrología.
19. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
20. Servicio Geológico Mexicano.

Secretaría de educación pública:

21. Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
22. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.

23. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California.
24. Centro de Investigación en Química Aplicada.
25. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
26. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
27. Colegio de Bachilleres.
28. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
29. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
30. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
31. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
32. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (no sectorizado).
33. Consejo Nacional de Fomento Educativo.
34. El Colegio de la Frontera Sur.
35. Fondo de Cultura Económica.
36. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
37. Instituto Mexicano de Cinematografía.
38. Instituto Mexicano de la Juventud.
39. Instituto Mexicano de la Radio.
40. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
41. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
42. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
43. Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa.
44. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
45. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
46. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
47. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.
48. Universidad Autónoma Metropolitana (no sectorizado).
49. Universidad Nacional Autónoma de México (no sectorizado).
    (Algunos de estos organismos son coordinados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y no por la secretaría de educación pública, con el propósito de no fraccionar la clasificación, en esos casos se siguió, al incluirlos aquí, un criterio temático y no orgánico.)

Secretaría de energía:

50. Comisión Federal de Electricidad.
51. Instituto de Investigaciones Eléctricas.
52. Instituto Mexicano del Petróleo.
53. Comisión Nacional de Hidrocarburos.
54. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
55. Luz y Fuerza del Centro (en liquidación).

56. Pemex-Exploración y Producción.
57. Pemex-Gas y Petroquímica Básica.
58. Pemex-Petroquímica.
59. Pemex-Refinación.
60. Petróleos Mexicanos.

Secretaría de la función pública.

Secretaría de gobernación:
61. Agencia de Noticias del Estado Mexicano.
62. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (autónomo no sectorizado).
63. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
64. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (no sectorizado).
65. Instituto Federal Electoral (autónomo no sectorizado).
66. Talleres Gráficos de México.

Secretaría de hacienda y crédito público:
67. Banco de México (autónomo no sectorizado).
68. Casa de Moneda de México.
69. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
70. Financiera Rural.
71. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
72. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
73. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
74. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
75. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (no sectorizado).
76. Pronósticos para la Asistencia Pública.
77. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

Secretaría de marina.

Secretaría de medio ambiente y recursos naturales:
78. Comisión Nacional Forestal.
79. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
80. Productos Forestales Mexicanos (en desincorporación).

Procuraduría general de la república:
81. Instituto Nacional de Ciencias Penales

Secretaría de la reforma agraria:

82. Procuraduría agraria.

Secretaría de relaciones exteriores.

Secretaría de salud:

83. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas.
84. Hospital General de México.
85. Hospital General Dr. Manuel Gea González.
86. Hospital Infantil de México Federico Gómez.
87. Hospital Juárez de México.
88. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010".
89. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán.
90. Hospital Regional de Alta Especialidad de Alta Especialidad de Oaxaca.
91. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.
92. Instituto Nacional de Cancerología.
93. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.
94. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.
95. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas.
96. Instituto Nacional de Medicina Genómica.
97. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez.
98. Instituto Nacional de Pediatría.
99. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes.
100. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.
101. Instituto Nacional de Rehabilitación.
102. Instituto Nacional de Salud Pública.
103. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Secretaría de seguridad pública.

Secretaría del trabajo y previsión social:

104. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
105. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (no sectorizado).
106. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (no sectorizado).
107. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.
108. Instituto Mexicano del Seguro Social (no sectorizado).
109. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (no sectorizado).

Secretaría de turismo.

25.15 Finalidad

En líneas generales, la finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del estado que en determinados renglones requieren celeridad.

25.16 Régimen fiscal

Se ha abandonado la tendencia inicial orientada a considerar a los entes descentralizados de una manera privilegiada en lo que se refiere a cuestiones tributarias; actualmente se pretende conferirles un trato igual al de los particulares en esta materia, a efecto de que paguen impuestos y demás créditos fiscales en igualdad de circunstancias que éstos.

En otro aspecto, los ingresos que estas paraestatales obtengan por concepto de contribuciones y similares se consideran captados por el estado y tienen naturaleza fiscal, por lo que se deberán concentrar en la tesorería de la federación.

A partir de 1965, algunos organismos descentralizados fueron incluidos en la ley de ingresos de la federación, con lo que se aumentó así el control del estado. En la actualidad, están en dicho supuesto estos organismos: Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

25.17 Organización descentralizada en las entidades federativas y en los municipios

El fenómeno de la descentralización administrativa también se presenta en los gobiernos locales y municipales. Dadas las ventajas de ese tipo de entes o por imitación de la organización federal, los estados de la federación y los ayuntamientos han propiciado la creación y el funcionamiento de entes descentralizados en muy diversas ramas, los que, desde luego, siguen los principios y el esquema ya reseñados en este tema.

Al respecto, citemos los siguientes como muestra de la descentralización local y municipal: la Promotora Turística de Guerrero, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (en casi todas las entidades federativas), las juntas de alcantarillado y agua potable (en numerosos municipios) y el organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (en varias localidades del Estado de México), el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado –SAPA– (La Paz, BCS), Sistema Intermunicipal de Agua y Saneamiento –Simas– (Monclova y Frontera, Coah.), Instituto de Educación Media Superior (Distrito Federal), Instituto de Vivienda y Suelo Urbano (estado de Guerrero).

Bibliografía del tema

Burdeau, Georges, *Tratado de ciencias políticas*, t. II, vol. II, UNAM, México, 1985.
De Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, t. I, 8ª ed., LGDJ, París, 1980.
Demichel, André, *Le droit administratif*, LGDJ, París, 1978.
Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1974.
Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Macchi, Buenos Aires, 1977.
López Aparicio, Alfonso, *Alamán, primer economista de México*, 2ª ed., Jus, México, 1986.
López Rosado, Diego, *Historia económica de México*, UNAM, México, 1982.
Puget, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, París, 1969.
Rivero, Jean, *Droit administratif*, 8ª ed., Dalloz, París, 1977.
Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 17ª ed., Porrúa, México, 1996.

26. Las empresas públicas. Las sociedades mercantiles de estado o empresas de participación estatal. Las sociedades nacionales de crédito

26.1 Antecedentes en México

El término *empresa pública* se refiere a entes estatales o paraestatales, dedicados a producir o distribuir bienes o servicios de naturaleza económica.

En este sentido, ya mencionamos en el tema anterior, a propósito de los organismos descentralizados, cómo el estado mexicano, después de un remoto antecedente (Banco de Avío, en 1830), inicia en la tercera década del siglo xx su actividad industrial y comercial en los ramos energético, financiero y de comunicaciones.

Ejemplos de esas primeras empresas públicas son el Banco de México, Ferrocarriles Nacionales de México, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (antecedente de la extinta Conasupo).

De finales de la Segunda Guerra Mundial (1945) a 1982 se presenta un auge de la empresa pública, cuando el estado decide rescatar negocios y ocupaciones que dejan de interesar a los particulares, principalmente con el fin de mantener abiertas fuentes de trabajo, según lineamientos del estado benefactor.

26.2 Fundamentación de las empresas de estado

A medida que el estado aborda cometidos industriales y comerciales, para sustituir a la iniciativa privada en renglones que a ésta no le interesan, surge el llamado *sector paraestatal* (término acuñado en el derecho italiano). Mediante algunas entidades paraestatales, la administración pública habrá de realizar tareas productivas, sin sujetar-

se a la estricta relación que se deriva del poder jerárquico e imprimiéndole agilidad a su actuación.

La fundamentación constitucional de la empresa pública se halla en los arts. 28, 73, 90 y 123 de la ley suprema, aunque existen opiniones, como ya se mencionó, en el sentido de que ciertos entes públicos paraestatales surgen sin tener base alguna en la carta magna.

26.3 El concepto de empresa pública como género y como institución política administrativa

"La empresa es una organización de medios personales y reales destinada a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado" (Martín Mateo y Sosa Wagner). El carácter de *pública* la tendrá cuando el estado proporcione una parte o el total de esos medios.

Tal producción o distribución de bienes y servicios puede efectuarla el estado a través de su organización centralizada (dirección general de fábricas de la defensa nacional, secretaría de gobernación al publicar el *Diario Oficial de la Federación*, etc.), desconcentrados (servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano), descentralizados (Petróleos Mexicanos), empresas de participación estatal (Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC) o fideicomisos (Fonatur).

En el tema anterior se indicó que en nuestro derecho se distingue entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, aunque técnicamente sean formas de entes autónomos de la administración pública y que sólo varían por el tipo de normas que los originan y rigen, es decir por el derecho público o el derecho privado.

Así, pues, de una manera general, habrá empresa pública cuando el estado produzca o distribuya satisfactores económicos, no importa mediante qué ente lo efectúe.

En un sentido limitado, es decir, como institución administrativa, la empresa pública existirá cuando se cree un ente conforme a reglas de derecho privado, para realizar función administrativa, ya sea de tipo industrial o comercial. Por lo general, el estado, según veremos en los siguientes párrafos, estructuraba las empresas públicas con la figura de la sociedad anónima; con la política de privatización (venderlas a los particulares), esto está siendo abandonado y solamente quedan unas pocas así organizadas.

26.4 La noción de empresa en derecho mexicano y en particular en derecho mercantil

El vocablo *empresa* se ha reservado prácticamente para denominar a cualquier negociación comercial o industrial, sin importar su naturaleza o estructura jurídica.

Los juristas mexicanos están de acuerdo en que el término del que nos ocupamos es una categoría de índole económica. Sin embargo, el derecho positivo hace constante referencia a la empresa, sin llegar a delinearla adecuadamente.

26.5 La empresa en la legislación mexicana

En el derecho positivo mexicano pioneramente la *Ley Federal del Trabajo*, en su art. 16, ensaya una definición de la empresa en los términos siguientes: "se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa".

En el propio texto constitucional se habla de empresa en los arts. 28, 123, 110, 93. Como se indicó en el inciso anterior, la legislación mexicana hace frecuentes menciones al vocablo que se comenta; así, lo tenemos en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, en el *Código de Comercio,* y en algunos ordenamientos fiscales, pero en ninguno de ellos se le precisa como una categoría jurídica válida para todos los casos.

26.6 La empresa pública y sus diferencias con la empresa privada

Mediante la empresa pública, el estado lleva a cabo tareas administrativas, es decir, cumple parte de sus cometidos. También, podemos afirmar que por su medio el estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones, las que deben perseguir beneficios para la colectividad u obedecer al interés público.

Por su lado, la empresa privada tiene por finalidad la obtención de lucro, o sea, de lograr utilidades que normalmente habrán de aumentar el patrimonio personal del particular o particulares que aportaron los medios o recursos al negocio.

Esta diferencia entre lucro y beneficio público es fundamental para distinguir a la empresa privada de la pública. Otra nota distintiva la encontramos en la vigilancia que el estado ejerce sobre unas y otras; sobre las públicas lo habremos de comentar en el tema 28. La vigilancia que se ejerce sobre las privadas se hace con el propósito de alcanzar fines de carácter fiscal, ecológico, de salubridad, laboral, de protección civil, etc., pero no de control en virtud de que se les considere parte del aparato gubernamental, como es en el caso de las empresas públicas. Otro rasgo diferenciador, aunque discutible y lleno de excepciones, es el tipo de industria o comercio que tienen por objeto, ya que la actividad que el estado se reserva para sus empresas públicas variará según el país, la época y la orientación de la política económica.

26.7 Características de la empresa pública

Dejando el uso de la expresión *empresa pública* reservado a cierto tipo de paraestatales, conformadas éstas según reglas de derecho privado, sus características son las siguientes:

1. Son creadas por acuerdo del presidente de la república; excepcionalmente por ley del congreso.
2. Gozan de personalidad jurídica, distinta de la del estado.
3. Cuentan con un patrimonio propio.
4. El estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos.
5. No tienen relación jerárquica con el poder ejecutivo.
6. La administración pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad.
7. Su objeto es de carácter industrial o comercial.
8. Sus tareas las rigen, principalmente, normas de derecho privado.
9. Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro.

26.8 La empresa pública en el derecho comparado

En el ámbito mundial, en los países no socialistas, y después de la Segunda Guerra Mundial, la empresa pública adquiere un gran auge.

Citaremos los países en que existe este tipo de empresas, reguladas por su derecho patrio y acerca de lo cual hay estudios doctrinarios: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Corea del Sur, Costa Rica, Chile, España, Estados Unidos de América, Francia, Japón, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rusia y Venezuela.

Desde luego, su denominación, sus actividades y algunas de sus características varían de un lugar a otro; pero en todos los casos se trata de labores estatales de tipo industrial o comercial; labores que de nuevo están siendo emprendidas por los particulares, ante el inesperado impulso generalizado del neoliberalismo en el final del siglo XX y el replanteamiento del estado social de derecho.

Suelen citarse como antecedentes de la empresa pública, la flota que descubrió América en 1492, las compañías de Indias y las constructoras del canal de Panamá.

26.9 Diversas formas jurídicas de organización que puede adoptar la empresa pública

Delimitado el concepto de empresa pública, como lo hemos hecho, es decir, excluidos de esa categoría (un poco arbitrariamente) los entes centralizados y descentralizados en sentido estricto que efectúan labores empresariales, las formas o las figuras jurídicas que puede adoptar la empresa pública en México son:

1. Sociedad anónima.
2. Sociedad anónima de capital variable (modalidad de la anterior).
3. Sociedad de responsabilidad limitada.
4. Sociedad de responsabilidad limitada de interés público (variante de la anterior).
5. Sociedad cooperativa.
6. Sociedad nacional de crédito.
7. Sociedad civil.
8. Asociación civil.

26.10 La sociedad mercantil de estado, empresa de participación estatal

El estado mexicano había recurrido, preferentemente, a la sociedad mercantil para estructurar a la empresa pública; ello le permitió participar en diversa proporción de capital, pudiendo aportar hasta la totalidad y establecer distintas clases de control.

26.11 Las sociedades mercantiles de estado

En la actualidad, la *Ley General de Sociedades Mercantiles* reconoce seis especies de sociedades mercantiles: en nombre colectivo, en comandita simple, de responsabilidad limitada, anónima, en comandita por acciones y cooperativa. La mayoría ha caído en desuso y casi siempre se recurre a la anónima (tanto el estado como los particulares), y de manera excepcional se adopta la cooperativa y la de responsabilidad limitada.

La sociedad nacional de crédito, surgida en 1982 y no prevista en la ley antes indicada, también es considerada sociedad mercantil. La veremos brevemente en el desarrollo de este mismo tema.

26.12 Diversos grados de participación del estado en las sociedades anónimas y sus consecuencias

Según el art. 46 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, una empresa será considerada de participación estatal mayoritaria cuando el estado, por medio de cualquier órgano centralizado, descentralizado o sociedad mercantil o civil estatal, intervenga de alguno de los modos siguientes:

1. Aporte más de 50% del capital social.
2. Exista una serie especial de acciones para ser suscritas solamente por la federación.
3. En la escritura constitutiva o instrumento de creación, se reserve el derecho de designar a la mayoría de los directivos de la sociedad.
4. Conserve el derecho de vetar las decisiones de los órganos de dirección de la sociedad.

Esta participación la puede tener el estado mediante dependencias o entidades de manera conjunta o separada. De tal manera que puede ser, por ejemplo, una sola secretaría o ente descentralizado el que participe; o una secretaría con 40%, otra con 20%, un descentralizado con 20% y dos sociedades anónimas de participación estatal con 10% cada una. En todo caso, el poder ejecutivo logra un control absoluto del ente industrial o comercial.

El art. 67 de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, por su parte, considera que una empresa de participación estatal minoritaria será aquella en que el estado aporte de 25 a 50% del capital social correspondiente. Este tipo de participación ha sido abandonado prácticamente por completo, ya que la administración pública no obtenía el control de la sociedad y sólo tenía derecho de nombrar a un comisario que vigilaba el manejo de la empresa.

El texto vigente de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, ya no considera a las minoritarias como entidades paraestatales.

26.13 Objeto de las sociedades mercantiles de estado

Las sociedades mercantiles de estado, sean anónimas, cooperativas, de responsabilidad limitada o nacionales de crédito, en las que el gobierno participe de la manera citada en el inciso anterior, tienen por objeto realizar determinadas tareas que les asigna su acto de creación, relacionadas con cometidos estatales de índole administrativa; dichas labores se refieren a producir, vender, operar o explotar bienes o servicios.

26.14 Su regulación en cuanto al funcionamiento y organización

No es posible en un curso de derecho administrativo ahondar en el estudio de las sociedades mercantiles, materia más bien del curso de derecho mercantil, por lo que sólo indicaremos, en este lugar, que están reguladas por la *Ley General de Sociedades Mercantiles* y, en lo concerniente a las sociedades nacionales de crédito, por la *Ley de Instituciones de Crédito.*

Por lo que se refiere a ciertas sociedades anónimas, dedicadas a seguros y actividades auxiliares de crédito, es del caso mencionar que éstas cuentan, además, con leyes específicas.

En tanto entes de la administración pública, estas sociedades están previstas, fundamentalmente, en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales.*

Es oportuno comentar que, dentro de un fenómeno mundial, el estado por el momento se ha retirado de la actividad empresarial casi por completo; reduciendo su intervención en ese campo a un nivel mínimo.

26.15 Procedimiento para su creación

Las empresas públicas que adoptan la forma de sociedades mercantiles o similares (sociedad y asociación civil) son creadas por una decisión gubernamental que se materializa mediante un acuerdo de la secretaría de hacienda y crédito público y de la secretaría cabeza de sector. Este acuerdo debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, aunque en la práctica ello se omite con frecuencia.

Emitido dicho acuerdo, se procede al otorgamiento de la escritura constitutiva que prevé la ley, ante la fe de notario público, excepto para las sociedades nacionales de crédito.

El acuerdo puede referirse a que la federación participe en sociedades ya creadas, adquiriendo las acciones o partes que se considere conveniente.

Para las sociedades nacionales de crédito se sigue distinto procedimiento en su creación, el cual se mencionará más adelante.

26.16 La derivación de la personalidad de estas sociedades

El art. 25, fracc. III, del *Código Civil Federal* y el art. 2º de la *Ley General de Sociedades Mercantiles* otorgan personalidad jurídica propia a las sociedades de las que nos venimos ocupando; esta personalidad es distinta de la que poseen el estado o los socios.

26.17 La administración pública como accionista de sociedades mercantiles

El verdadero accionista de la empresa pública estructurada como sociedad mercantil es el estado. Afirmamos esto porque la administración pública o poder ejecutivo no tiene personalidad jurídica y por ello no podría, válidamente, adquirir acciones en negociación alguna.

En representación del estado o federación, cualquier ente centralizado podrá adquirir, administrar o enajenar las acciones; mediando el acuerdo respectivo, también será factible que tenga carácter de accionista cualquier paraestatal (ésta sí poseedora de personalidad jurídica).

26.18 Órganos de decisión y administración de la sociedad anónima de estado

Los órganos de la sociedad anónima, a los cuales recurre preferentemente el estado, son la asamblea de accionistas, el consejo de administración, el director o gerente y de vigilancia (comisarios).

26.19 Asambleas generales, concepto, clases y caracteres Asambleas ordinarias. Asambleas extraordinarias

Los parágrafos de este tema deben ser enunciativos de cuestiones por tratar en el curso de derecho mercantil, ya que definitivamente no son derecho administrativo. Para información de esos puntos, puede consultarse la *Ley General de Sociedades Mercantiles* y las obras de Roberto L. Mantilla Molina y Walter Frisch Philipp, que se indican en la bibliografía en seguida del inciso 26.27.

Respecto al enunciado de este tema, anotaremos lo siguiente:

a) *Asamblea general.* Puede ser ordinaria o extraordinaria; es la reunión de accionistas a la que pueden concurrir todos los socios.
b) *Asamblea ordinaria.* A ésta le compete nombrar a los otros órganos de la sociedad, aprobar sus informes y eventualmente fijarles a los integrantes de aquéllos su remuneración.
c) *Asamblea extraordinaria.* A este órgano le corresponde modificar la escritura constitutiva o decidir sobre el destino de acciones (art. 182 de la *Ley General de Sociedades Mercantiles*).

26.20 Consejo de administración

Es un grupo integrado por personas físicas en el que se ha depositado la titularidad de la administración de una sociedad anónima.

Existe la posibilidad legal de que el administrador sea un solo individuo; éste sería el supuesto contrario a la existencia de un consejo de administración.

26.21 Poderes y facultades de la administración

La administración societaria tiene facultades para coordinar los elementos personales y materiales, a efecto de lograr el objeto de la empresa; está obligada a informar a la asamblea de accionistas acerca de sus actividades y normalmente podrá nombrar representantes ante los tribunales y otras autoridades.

26.22 Directores generales o gerentes generales y consejeros delegados

Los directores generales o *gerentes generales* son los encargados de ejecutar las decisiones del consejo de administración y de representar a la sociedad y son quienes, además, podrán estar facultados para otorgar mandatos y obligarse en nombre de la empresa.

El *consejero delegado* es algún miembro del consejo de administración, comisionado por éste para atender determinado asunto concreto de la sociedad anónima.

26.23 Aportación de capital social

Hemos puntualizado que si el estado aporta más de 50% del capital social, la empresa será considerada de participación estatal mayoritaria y también entidad paraestatal de la administración pública federal, con el control que ello implica por parte de los órganos centralizados.

Si la aportación de capital es de 25 a 50%, se le clasifica como empresa de participación estatal minoritaria.

26.24 Las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas

Dichos entes son especies de empresas públicas, subclasificación de algunas empresas de participación estatal o sociedades mercantiles de estado, vistas con anterioridad:

a) *Instituciones nacionales de crédito.* Ya no existen, correspondían a la llamada banca pública, de desarrollo o estatal antes de la expropiación de 1982. Fueron transformadas, en casi todos los casos, en las actuales *sociedades nacionales de crédito*, instituciones de banca de desarrollo (por ejemplo, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y Nacional Financiera). Esta situación fue ratificada por las reformas de 1990, hechas al sistema bancario mexicano.
b) *Organizaciones auxiliares nacionales de crédito.* Se consideran como tales las arrendadoras financieras, almacenes de depósito, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito y afianzadoras en que el estado participe de modo mayoritario. A la fecha es otro renglón prácticamente privatizado del todo.
c) *Instituciones nacionales de seguros.* Constituyen sociedades anónimas, lo mismo que el grupo anterior. En ellas, la federación participa de manera mayoritaria. Dentro de la política de fomento a la iniciativa privada, México ha abandonado casi por completo su intervención en las aseguradoras, alejándose del estado social de derecho.

26.25 La nacionalización de la banca y las sociedades nacionales de crédito

Por decreto presidencial publicado el 2 y 3 de septiembre de 1982, se expropiaron los bancos privados que operaban mediante concesión en México.

El decreto utilizó el término *nacionalización* cuando técnicamente se trataba de una *expropiación*. Vale la observación que dicho decreto fue una inadecuada copia del de 18 de marzo de 1938, referente a los bienes de las concesionarias petroleras.

Después de una serie de imprecisiones jurídicas y falta de definición política en torno a esa medida, por la cual el estado pasó a controlar directamente el servicio público de banca, fueron creadas las sociedades mercantiles denominadas sociedades nacionales de crédito, mediante ley publicada el 31 de diciembre de 1982; con posterioridad, estuvo vigente la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, del 14 de enero de 1985. En esta misma vertiente de inestabilidad jurídica y falta de permanencia de una política económica determinada se reformó el art. 28 constitucional, el 27 de junio de 1990, para permitir de nuevo a los particulares dedicarse a la actividad bancaria, la cual a la fecha se encuentra casi en su totalidad en manos de grupos financieros de países extranjeros.

El 18 de julio de 1990 se publicó la *Ley de Instituciones de Crédito*, la cual regula dos tipos de banca: la privada (sociedades anónimas) y la pública (sociedades nacionales de crédito), con lo que se retornó al sistema de banca mixta. La propia ley estableció un régimen transitorio para la modificación y venta de los bancos nacionalizados en 1982, aunque subsiste la posibilidad teórica y legal de que el estado participe en las sociedades anónimas bancarias (privadas), las que están en poder del capital extranjero en un alto porcentaje.

Las sociedades nacionales de crédito (banca de desarrollo) son consideradas de carácter mercantil; su administración está a cargo de un consejo directivo y de un director general. En lugar de las tradicionales acciones que existen en otras sociedades, en este caso el capital está representado por certificados de aportación patrimonial, de los cuales hay una serie "A" para ser suscrita únicamente por el gobierno federal, que significa 66% del total; y una serie "B", que constituye 34% restante, a disposición de los particulares.

26.26 Sociedades mercantiles de participación minoritaria del estado. Sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria

Una vez explicados en los párrafos anteriores diversos aspectos de la empresa pública, tanto de participación estatal mayoritaria como minoritaria, a continuación presentamos una clasificación.

Empresas de participación estatal mayoritaria

Según la naturaleza de su actividad, estas empresas pueden ser clasificadas en las clases siguientes:

- agropecuarias
- comerciales
- comunicaciones
- culturales

- energéticos
- financieras
- industriales
- inmobiliarias.

Estas clases de actividades son ejemplificativas y no limitativas, pues se puede hablar de industrias de transformación, turísticas, ingenios azucareros, recreativas, mineras, etc., en las cuales existen empresas públicas, aunque, repetimos, cada vez en menor número dado el auge del neoliberalismo.

Según la última relación oficial de sociedades mercantiles y civiles de estado, quedan las que se anotan a continuación:

Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación:

1. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

Secretaría de comunicaciones y transportes:

2. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
3. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
4. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
5. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
6. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
7. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
8. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
9. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
10. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
11. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
12. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
13. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
14. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
15. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
16. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
17. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
18. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
19. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en desincorporación).
20. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
21. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
22. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

Secretaría de la defensa nacional.

Secretaría de desarrollo social:

23. Diconsa, S.A. de C.V.
24. Incobusa, S.A. de C.V. (en desincorporación).
25. Liconsa, S.A. de C.V.

Secretaría de economía:

26. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

Secretaría de educación pública:

27. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
28. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
29. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
30. Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.
31. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
32. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
33. Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.
34. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
35. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
36. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
37. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
38. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
39. CIATEC, A.C., Centro de Innovación Aplicada en Tecnología Competitivas.
40. CIATEQ, A.C., Centro de Tecnología Avanzada
41. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
42. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
43. Educal, S.A. de C.V.
44. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
45. El Colegio de Michoacán, A.C.
46. El Colegio de San Luis, A.C.
47. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
48. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
49. Instituto de Ecología, A.C.
50. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.
51. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

Secretaría de energía:

52. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
53. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
54. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
55. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.

56. Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.
57. Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
58. Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.
59. Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.
60. Petroquímica Morelos, S.A. de C.V.
61. Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V.
62. Petroquímica Tula, S.A. de C.V.
63. Terrenos para Industrias, S.A. (en desincorporación).

Secretaría de la función pública.

Secretaría de gobernación:
64. Notimex, S.A. de C.V. (en desincorporación).

Secretaría de hacienda y crédito público:
65. Agroasemex, S.A.
66. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en desincorporación).
67. Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S.N.C.
68. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
69. Banco Nacional de Comercio exterior, S.N.C.
70. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en desincorporación).
71. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en desincorporación).
72. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
73. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
74. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en desincorporación).
75. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en desincorporación).
76. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
77. Nacional Financiera, S.N.C.
78. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en desincorporación).
79. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
80. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en desincorporación).

Secretaría de marina.

Secretaría de medio ambiente y recursos naturales.

Procuraduría general de la república.

Secretaría de la reforma agraria.

Secretaría de relaciones exteriores.

Secretaría de salud:

81. Centros de Integración Juvenil, A.C.
82. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

Secretaría de seguridad pública.

Secretaría del trabajo y previsión social.

Secretaría de turismo:

83. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
84. Fonatur Constructora, S.A. de C.V.
85. Fonatur Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
86. Fonatur Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
87. Fonatur Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

Empresas de participación estatal minoritaria

El estado tiende a abandonar esta forma de entes por razones técnicas de control y por orientación política. En la *Ley Orgánica de la Administración Pública* ya no se les cataloga como entidades paraestatales.

El número de tales empresas es sumamente reducido: en la actualidad podríamos citar pocos ejemplos, pues casi todas las acciones del estado en las mismas han sido vendidas o traspasadas a los particulares.

26.27 Extinción y liquidación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal

Los entes paraestatales (organismos descentralizados y empresas de participación estatal), para su extinción o liquidación, requieren un acto de derecho público de la misma naturaleza del que los creó. Esto es, debe ser una ley, un decreto o un acuerdo el que ordene la eliminación del paraestatal o el retiro de la participación del poder público en él, según haya sido creado por ley, decreto o acuerdo.

En el caso de decreto o acuerdo, se tendrá en cuenta la opinión de la secretaría de hacienda y crédito público y la de la correspondiente coordinadora del sector. Lo mismo sucederá para la exposición de motivos de alguna iniciativa de ley, sin que en este caso dichas opiniones sean requisitos para que prospere tal iniciativa.

Como política definida en el presente, el estado mexicano decidió vender o retirarse de una gran cantidad de empresas públicas que no consideraba estratégicas, prioritarias o redituables, de tal manera que la actividad industrial y comercial de la federación se redujo drásticamente hasta llegar a ser mínima.

Bibliografía del tema

Benoit, Paul F., *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
Colliard, C. A., "La regulación de la empresa pública. El régimen jurídico francés, el derecho de las comunidades europeas y los estados miembros", en *Estudios sobre la empresa pública*, Anuario jurídico VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
De Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, t. IV, 3ª ed., LGDJ, París, 1977.
Demichel, André, *Le droit administratif*, LGDJ, París, 1978.
Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, t. I, 1ª reimp., Astrea, Buenos Aires, 1980.
Frisch Philipp, Walter, *La sociedad anónima mexicana*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 1999.
Ley General de Sociedades Mercantiles.
López Romero, Guillermo, "La empresa pública bancaria", en *Homenaje a Jorge Barrera Graf*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1989.
Mantilla Molina, Roberto L., *Derecho mercantil*, 7ª ed., Porrúa, México, 1964.
Martín Mateo, Ramón y Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, 2ª ed., Pirámide, Madrid, 1977.
Patton Glade, William, "Las empresas gubernamentales descentralizadas", en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros)*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

27. El fideicomiso público o fideicomiso de estado

27.1 Breve noción sobre el fideicomiso

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su art. 381, señala que mediante el fideicomiso, una persona denominada *fideicomitente* transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

Debido a lo mucho que se ha escrito acerca de los orígenes y la naturaleza jurídica del fideicomiso, no nos detendremos a detallarlos; bástenos a los efectos de nuestro cometido enunciar que, según la mayoría de los autores, la figura era utilizada en el derecho romano para hacer cumplir la voluntad del ciudadano mediante un fiduciario y una vez que tuviera lugar su deceso, cuando las personas a quienes quería favorecer no tenían el derecho de heredar. En la actualidad, el *trust* anglosajón se considera el antecedente más inmediato, que se usó para garantizar las inversiones efectuadas en la construcción de redes ferroviarias (Macedo Saravia). Conforme a otras opiniones, la comparación del fideicomiso actual con la fiducia del derecho romano es totalmente desacertada.

Por lo que respecta a su naturaleza jurídica, en la actualidad se sostiene que es un negocio jurídico, sin existir acuerdo unánime respecto de su esencia. La legislación mexi-

cana tiende a conferirle, inequívocamente, el carácter de un contrato mediante el cual el fideicomitente transfiere al fiduciario parte de su patrimonio, con el propósito de que éste realice un fin lícito, el que en ocasiones consiste en beneficiar a un fideicomisario. Entre los primeros autores que sostuvieron la tesis contractualista mencionamos a Rodolfo Batiza.

27.2 Clasificación de los fideicomisos

Por parecernos excesivo agotar las posibilidades de clasificar los fideicomisos, en virtud de los múltiples criterios que existen acerca de este particular, habremos de quedarnos con la que nos resulta más útil para los efectos del curso, y es aquella que distingue entre *fideicomiso público* y *fideicomiso privado*, atendiendo a la persona jurídica que lo constituye, que puede ser el estado o un particular, respectivamente.

27.3 Patrimonio fiduciario, sujetos, forma

El patrimonio fiduciario está integrado por el conjunto de bienes destinados a la realización del fin para el cual fue constituido el fideicomiso, y su titular es el fiduciario; desde luego, en dicho patrimonio se incluyen los frutos del mismo.

Los sujetos del fideicomiso son: el *fideicomitente*, que es la persona que transfiere parte de su patrimonio para la realización de un fin lícito; el *fiduciario*, que es aquel a quien se le ha transferido la propiedad de dichos bienes y sobre el que recae la obligación de realizar un fin determinado, en nuestro medio casi siempre en una institución bancaria o casa de bolsa; y finalmente el *fideicomisario*, al que se define como la persona que recibe los beneficios de la realización del fin encomendado (este tercer elemento personal no siempre existe en el contrato). Al concluir el fideicomiso, los bienes regresan al fideicomitente o pasan al fideicomisario según se haya concertado.

En cuanto a la forma que debe revestir el fideicomiso, ésta ha de ser por escrito y con cumplimiento de las disposiciones que la ley impone para la transmisión de bienes, según sea su naturaleza (*Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* y aplicación supletoria del *Código Civil Federal).*

27.4 Obligaciones de los fiduciarios

La principal obligación de la institución fiduciaria consiste en el cumplimiento del fin para el cual fue constituido el fideicomiso; en consecuencia, utilizará para ello los bienes cuya propiedad le haya sido transferida. La fiduciaria no puede excusarse o renunciar a su encargo sino por motivos que a juicio de la autoridad judicial sean graves; además, será responsable de los daños que por su causa haya sufrido el fideicomiso *(Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).*

De la lectura de esto último, también se colige que los fiduciarios responderán civilmente de los daños y perjuicios originados por incumplir las obligaciones señaladas en el acto en que se constituyó el fideicomiso.

La fiduciaria que efectúe operaciones con valores las realizará de conformidad a las disposiciones legales de carácter bursátil (art. 81 de la *Ley de Instituciones de Crédito).*

Por lo que se refiere al personal requerido por la fiduciaria para dar cumplimiento al fideicomiso, éste no formará parte de aquel que tenga a su servicio la institución bancaria; sin embargo, ésta, en su carácter de fiduciaria, y en la medida en que así lo permita el patrimonio del fideicomiso, responderá de las obligaciones derivadas de la relación laboral.

También deberá rendir cuentas cuando sea requerida, en los términos señalados en la constitución del fideicomiso.

27.5 Facultades del fiduciario

A favor del fiduciario existe un conjunto de facultades lógicas y naturales, que serán todas aquellas que resulten lícitas y necesarias para el cumplimiento del contrato. Entre ellas se encuentran las de ejercer acciones derivadas de la titularidad de los bienes que le han sido transferidos; tales acciones se ejercerán según sea la naturaleza de aquéllos (es decir, muebles o inmuebles). A esas facultades se suman las consignadas en el propio acto de constitución *(Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).* Puede haber más de un fiduciario.

27.6 Las instituciones fiduciarias

En razón de que el fideicomiso ha sido considerado por la legislación mexicana como una operación bancaria, tradicionalmente sólo puede ser constituido con la intermediación de una institución de crédito que cuente con autorización otorgada conforme a la ley para esos efectos, la cual fungirá como fiduciaria en los términos que, de manera general, han sido expuestos en los parágrafos anteriores del tema que nos ocupa.

Según las leyes actuales, pueden ser fiduciarias las sociedades de banca múltiple y, como excepción, también pueden fungir con ese carácter las casas de bolsa y para casos muy específicos (garantía prendaria) las aseguradoras, instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto limitado y almacenes generales de depósito.

27.7 Derechos y obligaciones del fideicomitente

Sólo podrán ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que cuenten con la capacidad legal para destinar bienes al cumplimiento de los fines de un fideicomiso (art. 384 de la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).*

En el acto de constitución, el fideicomitente tendrá el derecho de indicarle al fiduciario que el mismo fideicomitente será quien percibirá los beneficios del fideicomiso y, además, podrá en dicho acto designar a varias instituciones fiduciarias para la realización del fideicomiso, a cuyo efecto habrá de delimitar las reglas a que éstas se sujetarán, así como las que regirán en el caso de su sustitución. Por otro lado, el fideicomitente está obligado a efectuar la transferencia de los bienes necesarios para el cumplimiento del fideicomiso y a pagar los honorarios al fiduciario; también puede designar un comité técnico para distribuir fondos o para que emita las instrucciones conforme a las que deberá obrar la fiduciaria; asimismo, podrá reservarse el derecho de pedir cuentas o reclamar la responsabilidad que corresponda a la fiduciaria (arts. 83 y 84 de la *Ley de Instituciones de Crédito).* El legislador prohíbe los fideicomisos secretos.

27.8 Derechos y obligaciones del fideicomisario

Esencialmente, como beneficiario del fideicomiso podrá exigir el estricto cumplimiento de los fines para los cuales éste haya sido creado, por lo que está facultado para ejercitar las acciones que de ello deriven y a pedir cuentas a la fiduciaria. En lo que se refiere a sus obligaciones, serán las que se asienten en el acto constitutivo del fideicomiso, siempre que estén permitidas por la ley (arts. 84 de la *Ley de Instituciones de Crédito* y *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).*

La calidad del fideicomisario y fiduciario no pueden reunirse en una misma persona, excepto en los fideicomisos de garantía.

27.9 Concepto de comité técnico

Es el órgano creado en el acto constitutivo de un fideicomiso o en sus reformas, cuyo objetivo es coadyuvar al logro de los fines propios del fideicomiso, de acuerdo con la integración, los deberes y la competencia que se le confieran. Su existencia es potestativa en los fideicomisos de particulares.

27.10 Antecedentes en el derecho estadounidense

El antecedente del comité técnico se encuentra en el comité de distribución de fondos o *distribution committee*, que opera en algunos *trusts* estadounidenses (*community trust*), con el fin de asegurarse de que los recursos económicos obtenidos del público sean destinados a la beneficencia social. A este efecto, supedita la gestión de la institución bancaria (*trust companies*) a sus instrucciones.

27.11 El comité técnico del fideicomiso en la ley bancaria de 1941

Dicho ordenamiento establece la formación de un comité técnico o de distribución de fondos. Esta segunda denominación no aparece en la actual *Ley de Instituciones de*

Crédito; además, prevé que la formación del comité correrá potestativamente a cargo de los fideicomitentes en el acta constitutiva o en sus reformas, las cuales requieren el consentimiento del fideicomisario cuando hubiera, detalles que tampoco observa la ley vigente (arts. 45, fracc. IV de la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* de 1941, y 80 de la *Ley de Instituciones de Crédito*).

No obstante, a nuestro juicio, sustancialmente son disposiciones idénticas; prueba de ello es que con el cambio de ley, en la práctica no ha variado el trato que se da al comité.

27.12 Su carácter potestativo en los fideicomisos privados

El art. 80 de la *Ley de Instituciones de Crédito* dispone la posibilidad de integrar un comité técnico en el acto constitutivo de los fideicomisos o en los actos de reforma de éstos. La integración es claramente potestativa a favor del fideicomitente en los contratos de índole privada.

27.13 Normas que rigen al comité técnico en el fideicomiso privado

La citada *Ley de Instituciones de Crédito*, la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* y la voluntad contractual de las partes regirán al comité técnico en el fideicomiso privado, cuya integración es potestativa a favor del fideicomitente y de la institución fiduciaria, según se señaló en el párrafo anterior.

27.14 Los delegados fiduciarios

Los delegados fiduciarios son funcionarios designados por las instituciones fiduciarias, a los que se les encomienda realizar los fines del fideicomiso; llamados también *delegados fiduciarios normales* para diferenciarlos de los *especiales* (*infra* 27.24).

27.15 Extinción del fideicomiso

La ley indica los casos en los cuales procede la extinción del fideicomiso: por haberse cumplido su fin; por no ser factible su realización; porque sea imposible la condición suspensiva de la que dependa, o bien que no se haya verificado en el término señalado al constituirse el fideicomiso o durante los 20 años siguientes a dicha constitución; por cumplirse la condición resolutiva a la que estaba sujeto; por acuerdo entre el fideicomitente y el fideicomisario; por revocación del fideicomitente cuando se haya reservado ese derecho, y cuando no sea posible sustituir a la fiduciaria que hubiera sido removida o que presentó renuncia (*Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*).

La duración máxima del fideicomiso particular es de 50 años; un plazo mayor será posible si el fin de aquél es mantener museos científicos o de arte.

27.16 El fideicomiso público, gubernamental o del estado

Del fideicomiso, utilizado con excelentes resultados en la práctica mercantil por los particulares, al igual que de otras figuras del derecho privado, también se ha servido el estado para alcanzar ciertas metas afines a su labor de administrador público.

Al respecto, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* asimila a estos fideicomisos creados por el estado, dentro de las entidades de la administración pública paraestatal, y los coloca bajo la tutela de una coordinadora de sector, según sea el fin para el que se les haya constituido, coordinadora que realizará respecto a ellos, las tareas de control y vigilancia a que nos referiremos en el tema 28 (arts. 3º y 49 de la ley citada).

27.17 Concepto de fideicomiso público

Con base en lo anterior y con la ayuda de lo establecido en la materia por la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, proponemos el concepto siguiente: los fideicomisos públicos son aquellos que establece la administración pública federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal, y cuyo fin es auxiliar al ejecutivo federal mediante la realización de actividades prioritarias para el país.

Cabe aclarar que esta propuesta sólo se circunscribe a nuestro ámbito nacional y al momento presente.

27.18 Elementos del fideicomiso público

a) *El fideicomitente.* En el caso de la federación, es el ejecutivo por medio de la secretaría de hacienda y crédito público (arts. 47 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y 41 de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*). Por lo que se refiere a los estados, serán sus respectivos gobiernos, y los ayuntamientos en el supuesto de los municipios. El poder judicial de la federación realiza parte de sus actividades a través de fideicomisos; lo mismo hace el legislativo.
b) *Patrimonio fiduciario.* Llamado también *patrimonio fideicomitido*, estará constituido por el conjunto de bienes y derechos que el estado (fideicomitente) transmita a la institución fiduciaria para el cumplimiento de sus labores.
c) *El fiduciario.* Será cualquier sociedad nacional de crédito que podrá fungir como tal para los fideicomisos públicos (el Banco de México también podrá actuar como tal).
d) *Objeto.* De acuerdo con la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, consistirá en la realización de actividades consideradas prioritarias por el estado, ya sean éstas prestar servicios, ejecutar obras, organizar "eventos", realizar inversiones, entre otras.

e) Fines del fideicomiso. Si la diversidad de objetos para los que se han constituido los fideicomisos es amplia, los fines que se pretenden alcanzar con su creación deben estar delimitados por el interés público, que es el que en última instancia ha de presidir la actividad del estado.

f) Duración. Los fideicomisos públicos tienen una vigencia indefinida, igual a la de los que persiguen fines de beneficencia social, que también es indefinida.

27.19 Regulación legal

La intensa utilización de dicha figura, empleada en apoyo de la administración pública, ha propiciado la necesidad de ir adaptando su regulación legal de acuerdo con las siempre cambiantes circunstancias dentro de las que debe actuar. Al respecto, entre los ordenamientos más importantes que le son aplicables a los fideicomisos en el ámbito de la administración pública, mencionamos únicamente a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* y la *Ley de Instituciones de Crédito*, las cuales hacen alusión especial a los fideicomisos públicos, sobre todo en lo que concierne a su constitución, organización, operación e incluso a su extinción, sin olvidar toda la normatividad que en virtud de su carácter de entidad paraestatal le es aplicable en materia de control y vigilancia por parte del estado (tutela administrativa), punto que se tratará con mayor amplitud en el siguiente tema. De la legislación supletoria aplicable en este campo, resulta imprescindible citar la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.*

27.20 Bases de los fideicomisos públicos conforme al decreto del 27 de febrero de 1979

A nuestro juicio, con la expedición de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* ha sido derogado este decreto, no obstante que no se haya expresado de manera explícita en dicha ley, y queda vigente (modificado) sólo lo que se refiere a la integración del comité técnico (art. 8º). Lo cierto es que las nuevas bases para la constitución, el desarrollo y la operación, así como para su modificación o extinción, están contempladas en la citada ley, en sus capítulos IV y V.

El Banco de México expidió, según publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de junio de 2005, circular que contiene las reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros, instituciones de fianzas, sociedades financieras de objeto limitado y financiera rural, en las operaciones de fideicomiso. En el anexo de esas reglas excluye de ellas a los fideicomisos públicos.

27.21 Comité técnico

El art. 80 de la *Ley de Instituciones de Crédito* no logró llenar el hueco jurídico existente en torno a esta figura, ya que la legislación vigente tanto mercantil como administrativa

la mencionan sin definirla. Al respecto, el citado artículo, en su último párrafo, insinúa la posibilidad de que en la constitución del fideicomiso o en sus reformas se contemple la integración de un comité técnico, el cual podrá actuar según las tareas que se le asignen y, además, agrega que la fiduciaria queda libre de toda responsabilidad cuando actúe conforme a los dictámenes o acuerdos emitidos por dicho órgano.

En el ámbito de la administración pública, la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* dispone las bases conforme a las cuales se deberá ajustar el comité técnico, en primer término, en cuanto a su integración, y en segundo lugar, en lo que se refiere a competencia y funcionamiento; por su parte, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* prevé que en todos los casos la secretaría de hacienda y crédito público será el fideicomitente único del gobierno federal. En conclusión, según la ley es obligatoria la existencia del comité técnico en los fideicomisos públicos, en el que habrá un representante de la secretaría de hacienda y crédito público, uno de la fiduciaria y otro de la coordinadora de sector.

27.22 Normas que rigen al comité técnico en los fideicomisos públicos

Como ya se indicó, la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* prescribe la obligatoriedad de su existencia en todos los fideicomisos públicos.

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* supone que figure en el comité técnico un representante de la secretaría de hacienda y crédito público, al señalar la existencia de aquél e indicar que ésta es el fideicomitente único del estado.

Asimismo, en el comité técnico generalmente están representadas la fiduciaria y la coordinadora de sector.

Por otra parte, la citada *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* dispone la prohibición, a la fiduciaria, de ejecutar acuerdos dictados por el comité técnico cuando éste se exceda en su competencia o viole el contrato del fideicomiso.

27.23 Delegados fiduciarios especiales

Para realizar su operación fiduciaria, las sociedades bancarias cuentan con funcionarios a los que en el medio se conoce como delegados fiduciarios, que son quienes se encargan de la gestión del fideicomiso, gestión por la cual responden directa e ilimitadamente.

Un equivalente de esos funcionarios en el caso de los fideicomisos públicos lo encontramos en los denominados *delegados fiduciarios especiales*, por lo común encargados de la gestión del fideicomiso, la cual incluye ejecutar los acuerdos emitidos por el comité técnico. La *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* utiliza el término *delegado fiduciario* (art. 43), sin el agregado de especial, como supondría la costumbre operante dentro del poder ejecutivo.

27.24 Diferencias entre los delegados fiduciarios normales y los delegados fiduciarios especiales

En nuestra opinión, no existen elementos de juicio que nos permitan establecer diferencias sustanciales entre ambos; sin embargo, es de mencionarse que la falta de similitud radica en que el delegado fiduciario especial es nombrado por la administración pública centralizada y el delegado fiduciario normal por la institución bancaria o casa de bolsa.

Los delegados fiduciarios especiales constituyen una clase de los delegados fiduciarios y se distinguen de éstos en que aquéllos son nombrados para la gestión de un fideicomiso público o estatal. La *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* contempla la existencia de un delegado fiduciario general, que es el encargado de someter a la consideración de la respectiva coordinadora de sector los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que ésta requiera.

27.25 Registro del fideicomiso público

En su carácter de entidad de la administración pública paraestatal, el fideicomiso gubernamental debe ser inscrito en el registro público, que lleva la secretaría de hacienda y crédito público; en la actualidad los que subsisten son:

Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación:

1. Fideicomiso de riesgo compartido.
2. Fondo de empresas expropiadas del sector azucarero.

Secretaría de comunicaciones y transportes:

3. Fideicomiso de formación y capacitación para el personal de la marina mercante nacional.

Secretaría de la defensa nacional.

Secretaría de desarrollo social:

4. Fideicomiso fondo nacional de habitaciones populares.
5. Fondo nacional para el fomento de las artesanías.

Secretaría de economía:

6. Fideicomiso de fomento minero.
7. Fideicomiso Pro México.
8. Fondo de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa.
9. Fondo nacional de apoyos para empresas en solidaridad.

Secretaría de educación pública:

10. Fideicomiso de los sistemas normalizados de competencia laboral y de certificación de competencia laboral.
11. Fideicomiso para la cineteca nacional.
12. Fondo de información y documentación para la industria.
13. Fondo de inversión de universidades públicas estatales con evaluación de la ANUIES.
14. Fondo para el desarrollo de recursos humanos.

Secretaría de energía.

Secretaría de gobernación:

15. Fondo para la prevención de desastres.

Secretaría de hacienda y crédito público:

16. Fideicomiso fondo nacional de infraestructura.
17. Fideicomiso liquidador de instituciones y organizaciones auxiliares de crédito (en desincorporación).
18. Fondo de capitalización e inversión del sector rural.
19. Fondo de garantía y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura.
20. Fondo de garantía y fomento para las actividades pesqueras.
21. Fondo de operación y financiamiento bancario a la vivienda.
22. Fondo especial de asistencia técnica y garantía para créditos agropecuarios.
23. Fondo especial para financiamientos agropecuarios.

Secretaría de marina.

Secretaría de medio ambiente y recursos naturales.

Secretaría de la reforma agraria.

24. Fideicomiso fondo nacional de fomento ejidal.
25. Fondo para el apoyo a proyectos productivos de núcleos de desincorporación.

Secretaría de relaciones exteriores.

Secretaría de salud.

Secretaría de seguridad pública.

Secretaría del trabajo y previsión social.

26. Fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores (en desincorporación).

27. Fondo nacional de pensiones de los trabajadores al servicio del estado (Pensionissste).

Secretaría de turismo:

28. Fondo nacional de fomento al turismo.

En la lista de fideicomisos arriba anotada están excluidos todos aquellos que no adoptan una estructura similar a la de las entidades descentralizadas y los creados por el poder judicial, por el poder legislativo y por los llamados *organismos constitucionales autónomos*. Tal omisión, permitida por las leyes, logra en la práctica desviar importantes cantidades de los recursos financieros del estado y diluir el control gubernamental de tales fideicomisos públicos al ser marginados de la necesaria tutela administrativa. El número de fideicomisos atípicos en su vigilancia, rebasa con mucho el centenar.

27.26 El fideicomiso no posee personalidad jurídica propia

No pretendemos aquí concluir la polémica generada en torno a esta cuestión; sólo la enunciamos al aludir que, con base en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que contempla a los fideicomisos como entidades paraestatales, existe una corriente de opinión que sostiene que el legislador les ha otorgado tácitamente personalidad jurídica propia. La existencia y actividad del comité técnico lleva, errónea y superficialmente, a reforzar esta opinión para atribuirle personalidad propia al fideicomiso.

Otra corriente afirma que el fideicomiso, en sí, constituye un acto mercantil y, por tanto, no posee el carácter propio de una persona moral. Se indica que la propietaria de los bienes utilizados para alcanzar el fin del fideicomiso es la institución fiduciaria, la cual realiza actos de gestión que singularizan a un delegado especial; y que, en consecuencia, el fideicomiso, en todo caso, viene a ser únicamente un mero instrumento de operación de quienes lo constituyen o se benefician con él (fideicomitente, fiduciario y fideicomisario). (Para recordar los atributos de las personas jurídicas, véase el tema 8.)

27.27 Comparación entre el comité técnico de los fideicomisos y el consejo administrativo de las sociedades anónimas

El programa oficial de la materia contemplaba este apartado con la redacción transcrita en el rubro. Por nuestra parte, consideramos que la flexibilidad con la que puede estar integrado el comité técnico del fideicomiso, así como la competencia con la que suele ser investido, además de la falta de información legislativa sobre su naturaleza jurídica, podrían tanto emparentarlo como alejarlo no sólo del consejo de administración de la sociedad anónima, sino de cualquier cuerpo colegiado que administre sociedades mercantiles o asociaciones o sociedades civiles; de ahí que no nos detengamos mayormente

en este punto y, en todo caso, nos remitimos a la *Ley General de Sociedades Mercantiles* y al código civil en sus partes conducentes, y al tema 26 de este mismo curso de derecho administrativo.

Bibliografía del tema

Batiza, Rodolfo, *El fideicomiso, teoría y práctica*, 4ª ed., Porrúa, México, 1980.
Código Civil Federal.
"Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal", en *DOF*, 27 de febrero de 1979.
Lepaulle, Pierre, *Tratado teórico y práctico de los trusts*, Porrúa, México, 1975.
Ley de Instituciones de Crédito.
Ley del Banco de México.
Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Muñoz, Luis, *El fideicomiso*, 2ª ed., Cárdenas, México, 1980.
____, *Derecho bancario*, Cárdenas, México, 1974.
Villagordoa Lozano, José Manuel, *Doctrina general del fideicomiso*, 2ª ed., Porrúa, México, 1982.

28. Control y vigilancia del estado sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal

Uno de los aspectos relacionados con la descentralización, y más concretamente con la empresa pública, que ocupa en la actualidad de manera prevalente a los administrativistas, es el que se refiere al control, tutela o vigilancia que el estado ejerce sobre aquéllos. Ya indicamos que entre las características de los organismos paraestatales está el control que en ellos ejerce el poder público, a pesar de que dichos entes posean personalidad jurídica propia y de que haya autonomía jerárquica de éstos frente al titular del poder ejecutivo.

En diversos países existen controles de tipos parlamentario o judicial sobre las paraestatales. En México, dichos tipos se dan de manera indirecta o aislada; mencionamos, a título de ejemplo del primero, la comparecencia de directivos de descentralizados y de empresas de participación estatal ante alguna de las cámaras del congreso y la existencia de mecanismos presupuestales exclusivos de unos cuantos de esos organismos; es decir, lo anterior es lo que corresponde al tipo de control parlamentario. En cuanto al de tipo judicial, apreciamos que el particular, en tanto consumidor, cuenta a su favor con diversas vías contempladas por el derecho privado. Existen,

también, en algunas ocasiones, medios de impugnación ante órganos del poder ejecutivo, mediante los recursos administrativos, procedimientos de conciliación o el arbitraje; estos dos últimos en materia de protección al consumidor, bancaria, bursátil, de seguros y de salud.

El control que interesa en este momento en nuestra asignatura, sin embargo, es el llamado *tutela administrativa*, que es aquel que los órganos centrales ejercen sobre las paraestatales. Ese control, o esa tutela administrativa, persigue que los organismos dependientes indirectos del poder ejecutivo realicen sus tareas de manera adecuada, que cumplan los cometidos para los cuales fueron creados, que lleven a cabo su actividad de manera eficiente y que exista un honrado manejo de su patrimonio.

Dicho control o tutela puede estar a cargo de un solo órgano centralizado. En México, hasta 1946 fue la secretaría de hacienda y crédito público la competente para vigilar y controlar la administración pública paraestatal; de 1947 a 1958 pasaron a cargo de la secretaría de bienes nacionales e inspección administrativa; de 1959 a 1976 le correspondieron a las secretarías de la presidencia y a la de patrimonio nacional. Este esquema se cumplió en términos generales, pues hay que recordar que también hubo excepciones; por ejemplo, algunas cuestiones financieras estuvieron a cargo de hacienda y crédito público, y se dieron casos en los cuales otra secretaría tuvo el control real de los consejos directivo y de administración.

28.1 El control, la vigilancia y la coordinación del sector paraestatal a partir de 1977

El control único, global o unificado de las paraestatales, existente hasta 1976, fue complementado en 1977 con la llamada *sectorización*, establecida por la L*ey Orgánica de la Administración Pública Federal.*

La citada ley, que entró en vigor el 1 de enero de 1977, introdujo en el derecho mexicano vigente el sistema de control, o tutela, difuso o especializado, conocido como sectorización. En este sistema, el presidente de la república agrupará de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de estado, a efecto de que las mismas vigilen los programas y resultados y sus titulares acuerden con el propio jefe del ejecutivo.

A la secretaría o procuraduría coordinadora se le denomina *cabeza de sector*. Es preciso aclarar que no se genera relación jerárquica alguna entre el órgano centralizado (cabeza de sector) y las paraestatales sectorizadas; lo que existe es únicamente vigilancia o tutela administrativa de aquél sobre éstas.

El primer acuerdo de agrupamiento de entidades paraestatales se publicó el 17 de enero de 1977. Para ese agrupamiento se atiende al tipo de empresa pública u organismo, a fin de asignarlos de acuerdo con la naturaleza de su actividad.

Al lado de este sistema de control (sectorización), la ley dejó subsistente el control global o unificado, ahora a cargo tanto de la secretaría de hacienda y crédito público

VI. Descentralización administrativa

como de la secretaría de la función pública; la primera para atender cuestiones financieras y administrativas y la segunda para encarar aspectos de lo que podríamos llamar de *auditoría* (pesquisas para detectar irregularidades).

Los siguientes parágrafos están destinados a enunciar los múltiples mecanismos de vigilancia que existen respecto de la marcha de los organismos paraestatales o las entidades de la administración pública federal; de ello es fácil deducir que éstas se encuentran más supervisadas y controladas que las propias dependencias directas o centralizadas del poder ejecutivo, lo que no deja de ir en contra de la autonomía que es inherente a tales organismos.

28.2 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

Al establecer las bases sobre las que se organiza y desempeña la administración pública federal, su ley orgánica la divide en dos grandes grupos: administración pública centralizada y administración pública paraestatal (art. 1º).

En seguida, la ley sujeta las actividades de ambos a las políticas que defina el ejecutivo federal (facultad del presidente de la república), con lo que supedita claramente el funcionamiento de las entidades que conforman el sector paraestatal a las decisiones y el control de las que configuran la llamada *administración central*; la misma ley, de manera específica, atribuye a cada secretaría de estado cierta intervención respecto a aquéllas. Así, tenemos que:

1. A la secretaría de gobernación le compete dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras propiedad del gobierno federal (art. 27).
2. A la secretaría de hacienda y crédito público, planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario, de seguros y fianzas; le confiere competencia para calcular los egresos, autorizar y evaluar los programas de inversión en el sector paraestatal, someter al jefe del ejecutivo los cambios de sus estructuras orgánicas básicas, normar los servicios de informática (art. 31).
3. A la secretaría de la función pública le corresponde fiscalizar el cumplimiento de los programas de adquisiciones; evaluar el buen ejercicio de sus presupuestos; vigilar el cumplimiento de las normas de contratación y pago al personal, contabilidad, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, etc., así como designar comisarios o auditores externos, practicar auditorías e imponer, conforme a la ley, las sanciones administrativas pertinentes; de igual modo se le asigna regular y representar el interés de la federación en materia de bienes inmuebles de la administración pública paraestatal (art. 37).
4. Por lo que respecta a la secretaría de energía, podemos afirmar que interviene para conducir y vigilar las actividades de las industrias energéticas (art. 33).
5. Por su parte, la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación es la competente y obligada a encauzar, en coordinación con la secre-

taría de hacienda y crédito público, el financiamiento destinado al campo, el cual proviene del sistema financiero de desarrollo como Financiera Rural, fondo de capitalización e inversión del sector rural, etc. (art. 35).

6. A la secretaría de comunicaciones y transportes se le encarga coordinar la gestión de los puertos de la administración paraestatal (art. 36).
7. Finalmente, a la secretaría de salud se le atribuye proveer la adecuada participación de las entidades públicas que presten servicios de salud en el sistema nacional respectivo, así como establecer las normas técnicas correspondientes y vigilar su cumplimiento (art. 39).

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federa*l, de la que nos venimos ocupando, dedica especialmente su título tercero a regular la administración pública paraestatal y a clasificar sus entidades de acuerdo con su constitución específica; dicho ordenamiento prevé, en los arts. 48 y 49, su agrupamiento conforme a los objetivos específicos de cada una de ellas (secretarías de estado y procuraduría general que serán coordinadoras de sector).

Por otra parte, esta ley determina que las secretarías de hacienda y crédito público y de la función pública sean las responsables, dentro del ámbito demarcado por sus respectivas competencias, de la vigilancia de las entidades paraestatales en materias de gasto, financiamiento, control y evaluación. A estas dependencias, en virtud de dicha competencia, se les conoce como globalizadoras; esto no implica que tengan mando sobre los organismos gubernamentales, ni sean superiores jerárquicos de éstos.

28.3 Acuerdo que agrupa por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal

Dicho acuerdo fue expedido el 2 de septiembre de 1982 y es mejor conocido como *acuerdo de sectorización*. El mismo define, de conformidad con los arts. 48 y 49 ya mencionados de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, los distintos sectores de la administración pública paraestatal y se los asigna a las secretarías y procuraduría que, de acuerdo con sus competencias, les corresponda coordinarlas; de ahí la denominación de *coordinadoras de sector* o *cabezas de sector*.

Anualmente, con base en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, la secretaría de hacienda y crédito público da a conocer una relación de entidades paraestatales de la administración pública federal. Esa lista se publica en el *Diario Oficial de la Federación* a mediados de agosto y es una forma de actualizar los datos de la sectorización.

28.4 *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

Esta ley designa como responsabilidad de las secretarías de estado, coordinar la planeación, la programación, la presupuestación, el control y la evaluación del gasto de las entidades paraestatales ubicadas en el sector que les corresponda coordinar.

Para el caso de la creación, o bien la modificación de capital en las empresas de participación estatal, y para la concertación de créditos destinados a financiar sus programas, la ley exige la aprobación de la secretaría de hacienda y crédito público.

En cuanto al ejercicio del gasto, las entidades paraestatales lo efectúan mediante sus estructuras internas, pero el presidente de la república puede disponer, por medio de la secretaría de hacienda y crédito público, que de forma temporal o permanente la tesorería de la federación se haga cargo de ello.

La contabilidad de la administración pública paraestatal ha sido motivo de marcado interés para el legislador, de ahí que las entidades estén obligadas por la ley a otorgar todas las facilidades para su fiscalización periódica.

En cuanto a las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la ley y demás disposiciones, las secretarías de hacienda y crédito público y de la función pública son las competentes para intervenir en la defensa de los intereses de la federación y del patrimonio de las entidades paraestatales.

28.5 *Ley General de Deuda Pública*

Este ordenamiento incluye en su concepto de deuda pública la contraída por las entidades que conforman la administración pública paraestatal (art. 1º).

Respecto a la deuda pública, la competencia de la secretaría de hacienda es muy amplia no sólo en lo que se refiere a la gestión y al pago de los empréstitos obtenidos por el gobierno federal, sino también en lo que concierne a los organismos paraestatales en lo particular, ya que éstos están sujetos a los lineamientos emitidos por la dependencia, la cual deberá cerciorarse de la capacidad de pago de la entidad que requiere el endeudamiento, así como comprobar el puntual cumplimiento de las obligaciones contraídas, e incluso cerciorarse acerca del buen uso de los recursos obtenidos mediante el préstamo.

28.6 *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*

Esta ley regula la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios que realizan las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales.

Los actos que en dicho renglón realicen las paraestatales son sometidos a diversos controles que tienen a su cargo: su coordinadora de sector, la secretaría de hacienda y crédito público, la secretaría de economía y la secretaría de la función pública. Todo ello con miras a que se acaten debidamente la ley, los programas y el plan del gobierno federal.

El ordenamiento legal que se comenta establece las reglas a las que deberán sujetarse la licitación pública y adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios. La misma ley otorga competencia a las secretarías de hacienda y crédito público, de la función pública y a la coordinadora de sector, para verificar el cumplimiento de la normatividad, fijando la posibilidad de llevar a cabo visitas e inspecciones al organismo paraestatal supervisado.

En conclusión, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, además de estar sujetos a la legislación administrativa en los aspectos contractuales citados, se hallan bajo un complejo sistema de control por parte de los órganos centralizados.

28.7 *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*

Este importante ordenamiento tiene por objeto regular las acciones de planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, y de los servicios relacionados con las mismas, que realicen los entes de la administración pública federal, incluidos los paraestatales.

En la planeación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas, las entidades deberán ajustarse a

- lo dispuesto por la *Ley General de Asentamientos Humanos*
- los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que sean aplicables, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales
- los objetivos, metas y previsiones de recursos que se fijen en los presupuestos de egresos de la federación o de las propias entidades.

Los contratos se celebrarán, por lo general, a través del sistema de licitaciones públicas que podrán ser

- nacionales, cuando únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana, o
- internacionales, cuando puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera.

Las entidades para hacer la evaluación de las proposiciones deberán verificar que las mismas cumplan con los requisitos solicitados en las bases de licitación; para tal efecto, la convocante deberá establecer los procedimientos y los criterios claros y detallados para determinar la solvencia de las propuestas, dependiendo de las características y magnitud de los trabajos por realizar.

El tema es extenso y su desarrollo está previsto para el segundo curso de la asignatura.

La ley que se menciona otorga injerencia a las secretarías de hacienda y crédito público, de la función pública, coordinadora del sector y de economía en la actividad contractual de los organismos paraestatales.

28.8 *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*

Uno de los objetivos de esta ley es normar el funcionamiento del sistema nacional de estadística y de información geográfica (art. 1º).

Dicho sistema comprende el conjunto de actividades que efectúan las diferentes dependencias y entidades de la administración pública y las otras instancias de gobierno, tanto federal como estatal, para la elaboración de las estadísticas e información geográfica del país.

La citada ley le confiere al Instituto Nacional de Estadística y Geografía competencia para coordinar, normar, vigilar y evaluar estas actividades y obliga a las entidades paraestatales a participar en la producción y divulgación de los datos.

La junta de gobierno y el presidente de ese organismo descentralizado son designados por el titular del poder ejecutivo federal.

28.9 *Ley General de Bienes Nacionales*

No obstante que las entidades de la administración pública paraestatal se caracterizan por poseer un patrimonio propio, la antedicha ley las sujeta a un régimen especial en cuanto a la disponibilidad de sus bienes. Es de mencionarse que este régimen no es tan riguroso como el establecido para las dependencias, en virtud de que éstas carecen de propio patrimonio y sólo administran los bienes que la federación les ha destinado o los que adquieren en su nombre para el cumplimiento de sus programas.

Los inmuebles de organismos descentralizados se incluyen en el sistema de información inmobiliaria federal y paraestatal que es la integración sistematizada de documentación e información que contiene el registro de la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, así como de su evolución.

El segundo párrafo del art. 38 prevé que las entidades deberán conformar un inventario, un catastro y un centro de documentación e información, respecto de los inmuebles que formen parte de su patrimonio.

La citada ley dedica todo un capítulo a los inmuebles de la administración pública federal paraestatal, en los términos siguientes:

1. Los inmuebles propiedad de las entidades no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la federación que establece la *Ley General de Bienes Nacionales*, salvo aquellos inmuebles propiedad de los organismos descentralizados.

2. Las entidades podrán adquirir por sí mismas el dominio o el uso de los inmuebles necesarios para la realización de su objeto o fines, así como realizar cualquier acto jurídico sobre inmuebles de su propiedad, sujetándose a las normas y bases que establezcan sus órganos de gobierno, en los términos de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, sin requerir autorización de la secretaría de la función pública. Tratándose de la enajenación de inmuebles propiedad de organismos descentralizados, se estará a lo dispuesto en el art. 117 de la *Ley General de Bienes Nacionales*.
3. Los inmuebles propiedad de las entidades, pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común.
4. Los inmuebles propiedad de los descentralizados, con excepción de los casos previstos en los párrafos siguientes, sólo podrán ser desincorporados del régimen de dominio público de la federación para su enajenación, mediante acuerdo administrativo de la secretaría de la función pública.
5. Para la enajenación de aquellos inmuebles propiedad de los organismos descentralizados que no vengan utilizando en el cumplimiento de su objeto, no se requerirá acuerdo administrativo, siempre que previamente el organismo de que se trate, dictamine la no utilidad del bien para el cumplimiento de su objeto y cuente con la autorización de su órgano de gobierno para llevar a cabo la enajenación.
6. Los organismos descentralizados que tengan por objeto la adquisición, desarrollo, fraccionamiento o comercialización de inmuebles, así como la regularización de la tenencia de la tierra y el desarrollo urbano y habitacional, podrán enajenar los que sean de su propiedad sin requerir previamente del acuerdo administrativo a que se refiere el numeral 4 antes anotado.
7. Los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrá gravarse con autorización expresa del ejecutivo federal, que se dictará por conducto de la secretaría de hacienda y crédito público cuando, a juicio de ésta, así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo del organismo de que se trate.

28.10 *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*

Este instrumento legal, netamente especializado en la constitución, organización y operación de las entidades que conforman el sector paraestatal, así como en la relación que guardan éstas con el ejecutivo federal, en tanto unidades de la administración pública federal, fue publicado el 14 de mayo de 1986 en el *Diario Oficial de la Federación* y abrogó la *Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, del 30 de diciembre de 1970.

Dicha ley se ocupa con cierto detalle de los distintos tipos de entidades paraestatales y contiene las normas que éstas deberán observar en la relación que sostienen

con sus respectivas coordinadoras de sector. Es nota digna de destacar el que se dedique un capítulo a regular los fideicomisos públicos que se establezcan en áreas prioritarias y que posean una organización semejante a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, lo cual le otorga uniformidad a los preceptos que existen en torno a los entes que integran la administración pública federal.

28.11 Decreto de fideicomiso

Dada la importancia adquirida en nuestro medio por este tipo de entidades, consideradas en un pasado reciente de particular utilidad práctica para el poder público, su constitución proliferó y, por tanto, fue objeto de una reglamentación especial, la cual estaba contemplada en el "Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal" (27 de febrero de 1979).

Sobresalían en este instrumento:

1. El que la autorización para la constitución de los fideicomisos la emitiera el ejecutivo federal por medio de la secretaría de hacienda y crédito público.
2. Que prevea la existencia de un solo fideicomitente del gobierno federal (encargado para constituirlos y contratarlos); actualmente ello compete a la secretaría de hacienda y crédito público.
3. Para el caso de modificarlos o extinguirlos, la coordinadora de sector y la misma secretaría de hacienda y crédito público formularán la propuesta.

En sus comités técnicos estará incluido un representante de la coordinadora de sector y otro de la secretaría de hacienda y crédito público.

Desde nuestro punto de vista, este acuerdo de 1979 ha sido derogado por la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales* (véase el tema 27).

28.12 Acuerdos de reforma administrativa

La necesidad de la administración pública de adaptarse a las cambiantes circunstancias políticas, tecnológicas y sociales ha provocado un movimiento por modernizar sus estructuras y procedimientos, que presenta matices de permanencia; para ello se ha servido de una copiosa expedición de acuerdos y circulares de parte del ejecutivo federal dirigidos a la racionalización de las estructuras de las distintas dependencias y entidades, instrumentos éstos que a veces incluso están referidos a su extinción. En otros casos, la reforma administrativa se orienta a la simplificación de los trámites, sobre todo de aquellos que implican atención al público, y el mejor aprovechamiento de los recursos

destinados a sus actividades, por medio de lo que han denominado *austeridad en el gasto público.*

En ciertos momentos, esas disposiciones se han contemplado en el decreto por el que se aprueba el presupuesto de egresos de cada año. La reforma administrativa la hemos tratado anteriormente y se citó la bibliografía idónea (tema 24).

Bibliografía del tema

"Acuerdo que agrupa por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal", en *DOF*, 3 de septiembre de 1982.

Albiñana y García Quintana, César (dir.), *La empresa pública industrial en España*, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973.

Barquín Álvarez, Manuel, "El control del ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal", en *Estudios sobre la empresa pública, Anuario Jurídico VIII*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Información Estadística y Geográfica.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Deuda Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Martín Mateo, Ramón, "Ordenación del sector público en España", en *Civitas*, Revista de Occidente, Madrid, 1974.

Martínez Cabañas, Gustavo, "El control y la coordinación del sector público descentralizado", en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, Secretaría de la presidencia, México, 1977.

Cuestionario

1. Defina la descentralización administrativa en sentido amplio.
2. Conceptualice la descentralización administrativa en sentido estricto.
3. ¿Qué fundamento constitucional tienen los entes paraestatales?
4. Explique las características de los organismos descentralizados.
5. Anote qué entiende por empresa pública.
6. Proporcione tres ejemplos de empresa pública.
7. ¿En qué supuestos se considera una empresa como de participación estatal mayoritaria?
8. Explique los elementos del fideicomiso.
9. ¿Cuál es su opinión acerca de la personalidad jurídica del fideicomiso?
10. Señale en qué consiste la sectorización.
11. Indique tres disposiciones de control financiero de las entidades paraestatales.
12. Anote tres reglas de control patrimonial de los organismos de la administración pública paraestatal.

VII. *Las partes de la federación*

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Reseñar las características de los estados de la federación.
- Describir la estructura administrativa de las entidades federativas.
- Estar informado acerca del gobierno del Distrito Federal.
- Explicar la evolución municipal mexicana.
- Analizar el art. 115 constitucional.
- Conocer la organización municipal.
- Delimitar la competencia del municipio.

29. Las entidades federativas, su gobierno y su administración pública

29.1 Las entidades federativas

Como hemos dicho, el estado mexicano es un estado federal; esto significa que está integrado de varias partes llamadas *estados* o *entidades federativas*.

El estudio, en cuanto al origen y la naturaleza, de esos estados miembros de la federación mexicana corresponde a asignaturas distintas de la nuestra. Señalemos sin describirla, la interminable polémica acerca de si los Estados Unidos Mexicanos son o no una federación verdadera, o si se trata únicamente de una división artificial de un estado unitario en entidades federativas.

VII. Las partes de la federación

VII. Las partes de la federación

Es indudable que desde tiempos prehispánicos, el actual territorio nacional no fue asiento de una sola sociedad política, sino que hubo diversidad de culturas y que durante la colonia el país comprendía varias demarcaciones establecidas con fines militares, tributarios y religiosos.

Iniciado el periodo independiente, el acta constitutiva de la federación del 3 de febrero de 1824 estableció en su art. 7º:

> Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el Interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el Interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; el Interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán, el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido de Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella.

Ese mismo año, 1824, la primera constitución federal de México dispuso:

> Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

El art. 43 de la constitución política del 5 de febrero de 1857, respecto a las entidades federativas, indicaba lo siguiente:

> Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de la Baja California.

A raíz de la larga y compleja lucha entre federalistas y centralistas desatada en los primeros años del México independiente, se produjeron básicamente dos textos constitucionales de corte centralista, los cuales eliminaron, desde luego, las entidades federativas. Al respecto, dichos textos señalaban:

> Siete leyes constitucionales, de 1836:
> El primer congreso... hará la división del territorio en departamentos por una ley, que será constitucional.
> Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843:
> **Artículo 2º.** El territorio de la república comprende lo que fue antes virreinato de Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancia de las antiguas provincias internas de oriente y occidente, Baja y Alta California, y las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.
> **Artículo 4º.** El territorio de la república se dividirá en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades...

En la constitución de Querétaro (5 de febrero de 1917) se confirma el sistema federal para el estado mexicano. El texto actual del art. 43 de la carta magna prevé:

> Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

La última reforma a este artículo tuvo lugar el 8 de octubre de 1974, por cuyo medio Baja California Sur y Quintana Roo se convirtieron en estados, además de haber eliminado la posibilidad de que existan territorios federales, lo que antes estaba previsto; este art. 43 es una consecuencia del art. 40 de la propia ley suprema, que declara:

> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Características

Recordemos algunas de las características que identifican a las entidades federativas:

1. Son entes autónomos, y no libres y soberanos como indica la constitución, pues ello implicaría ser estados o países independientes.

2. Poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.
3. Cuentan con órganos de gobierno legislativo, ejecutivo y judicial.
4. Poseen un ámbito de actuación tanto por materia como por territorio.
5. Les corresponden todas las actividades no cedidas a la federación ni reservadas a los municipios.
6. Los órganos locales de gobierno no tienen ningún nexo jerárquico con el gobierno federal, directa ni indirectamente.
7. La constitución federal les impone ciertas modalidades y limitaciones para su organización interior.
8. Tienen constitución y leyes de carácter local.
9. Existe igualdad, para todas ellas, en cuanto a naturaleza, derechos y obligaciones.

Aunque la constitución incluye al Distrito Federal como parte de la federación, no le son aplicables todas las características anteriores, pues veremos en el tema subsecuente que conforme a los arts. 44 y 122 su régimen jurídico es especial.

29.2 Administración pública de los estados de la federación

Los estados que integran la federación cuentan con todo un basamento jurídico político similar al federal, el cual está apoyado en la constitución de la república y en la del propio estado, y comprende un legislativo, un poder judicial y un poder ejecutivo.

El poder ejecutivo local se deposita en un solo individuo, el cual se denominará *gobernador*, quien es electo mediante sufragio universal para un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección y con requisitos similares a los que señalamos para el presidente de la república, excepto la edad mínima al día de los comicios que es de 30 años.

El gobernador es el jefe de la administración pública local; ésta comprende, desde luego, órganos centralizados y puede contar con entes desconcentrados y descentralizados (paraestatales de tipo local).

Prácticamente, todos los principios y características que señalamos en los capítulos IV, V y VI para la organización administrativa federal son aplicables, con ciertas importantes adecuaciones, a los órganos administrativos de las entidades federativas.

El aparato administrativo del gobierno local variará conforme a las dimensiones, los recursos y el desarrollo del estado de que se trate, ya que cada entidad federativa es distinta en cuanto al número de habitantes, la extensión, las características geográficas, los recursos naturales, el desarrollo económico y cultural, y la ayuda federal recibida.

29.3 El órgano superior jerárquico dentro de los estados de la federación

El gobernador del estado es el representante político de la entidad federativa en cuanto persona moral que ésta es. Ello no implica que sea el jefe del congreso local ni del poder

29. Las entidades federativas, su gobierno y su administración pública

judicial (éste comprende, usualmente, un tribunal superior y juzgados civiles y penales de primera instancia). El principio de división de poderes o tripartición de funciones se aplica a los gobiernos estatales, con las precisiones que el derecho público ha formulado a esa teoría.

Dentro de la administración pública de cada estado o entidad federativa sí existe un superior jerárquico, que es, como se dijo, el gobernador del estado o titular del poder ejecutivo. Dicho funcionario se halla en la cúspide de la escala jerárquica de los órganos centralizados y desconcentrados (cuando existan los segundos) y de manera indirecta de los organismos paraestatales.

El gobernador es quien posee las facultades derivadas del poder jerárquico, las que, según vimos en el tema 14, son de nombramiento, de decisión, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolver conflictos de competencia.

A manera de ejemplo, mencionaremos las facultades que posee el gobernador, según la constitución política del estado de Tabasco (art. 51):

1. Promulgar y ejecutar las leyes y los decretos emitidos por el poder legislativo del estado y expedir los reglamentos necesarios para la observancia de los mismos.
2. Nombrar y remover a los funcionarios y al personal que formen parte del poder ejecutivo.
3. Disponer de la fuerza pública del municipio de su residencia habitual o temporal y auxiliarse de la fuerza pública de los otros municipios para conservar la tranquilidad y el orden público, cuando éstos se alteren.
4. Nombrar apoderados para la atención de toda clase de asuntos dentro o fuera del estado.
5. Solicitar a la comisión permanente del congreso local que convoque a sesiones extraordinarias.
6. Facilitar al poder judicial el auxilio que necesite, para hacer expedito el ejercicio de su función.
7. Publicar cada mes los cortes de caja de las oficinas recaudadoras del estado, así como enviar anualmente dentro de los primeros quince días del mes de abril la cuenta pública del año anterior al congreso del estado, para su examen y calificación.
8. Otorgar títulos profesionales conforme a las leyes que regulen los estudios superiores.
9. Conceder indultos por los delitos, cuya competencia sea de los tribunales del estado.
10. Celebrar contratos y convenios, otorgar permisos, concesiones y autorizaciones de acuerdo con la ley.
11. Enajenar, con autorización del congreso, los bienes que pertenezcan al estado.
12. Otorgar autorización para el ejercicio de la actividad notarial.
13. Formular el programa anual de gobierno, de acuerdo con un estudio que para tal efecto se elabore, mediante planeación, en el que se jerarquicen las necesida-

des públicas a satisfacer, buscando el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.
14. Coordinar la inversión pública estatal y municipal para los efectos del punto anterior y propiciar su armonización con los programas del gobierno federal.
15. Promover la inversión de todos los sectores de acuerdo con el programa de gobierno, con sentido social que genere empleos y propicie el desarrollo económico.
16. Presentar un informe escrito al congreso del estado, cada año de su ejercicio constitucional, en el que manifieste la situación general que guarde la administración pública del estado.
17. Acordar que concurra a las sesiones de la legislatura, el secretario del ramo que corresponda cuando sea citado por el congreso para informar acerca de alguna iniciativa de ley, presentada por el ejecutivo.
18. Pedir la protección de los poderes de la unión, en caso de sublevación o trastorno interior.
19. Las demás que le confiere esa constitución y la federal.

Además de este aspecto jurídico referente a las tareas de jefe de la administración pública local, existen cuestiones protocolarias que también le corresponde atender al gobernador, como asistir a ceremonias cívicas, recibir visitantes distinguidos; asimismo, es él quien conduce las relaciones con el gobierno federal y efectúa una importante tarea de gestoría para obtener fondos e inversiones de la federación en su entidad, amén de las frecuentes giras que realiza por el territorio del estado con fines políticos, de control y gubernativos muy diversos.

29.4 Unidades administrativas que integran la administración pública local

La tradicional estructura de la administración pública centralizada local la integraban el gobernador, como jefe de la misma, auxiliado de manera fundamental por un secretario general de gobierno y por un oficial mayor, un tesorero y el procurador de justicia; contaba además con dependencias de carácter secundario encargadas de ramos específicos como educación, obras públicas, tránsito, policía, etc. Pocos estados conservan en la actualidad esta organización, que fue muy frecuente en el pasado.

A medida que la sociedad se volvió más compleja, en parte por el incremento demográfico y en parte por el desarrollo de las comunicaciones y la tecnología, así como por el incremento de la injerencia del poder público en la actividad de los particulares, la administración pública de las entidades federativas también evolucionó a una estructura más amplia, a pesar de la constante absorción de materias por parte de la federación.

En el presente, la mayoría de los estados poseen una organización basada en diversas secretarías, desde luego encabezadas por el gobernador y en la que se conserva

29. Las entidades federativas, su gobierno y su administración pública

la procuraduría de justicia con este nombre. La denominación de esas secretarías varía algunas veces de uno a otro estado; podemos ejemplificar con las denominaciones siguientes: secretaría de gobierno, secretaría de finanzas, secretaría de programación, secretaría de desarrollo social, secretaría de educación, secretaría de turismo, secretaría de fomento, secretaría de contraloría, secretaría de obras públicas, secretaría de salud pública.

El número y la denominación de las dependencias del ejecutivo local los establecerá la ley estatal correspondiente, atendiendo a las necesidades políticas y socioeconómicas y a las posibilidades presupuestales de la entidad federativa de que se trate; esa ley se denomina *ley orgánica de la administración pública del estado de...*, o bien *ley orgánica del poder ejecutivo del estado de...*

29.5 Secretaría general de gobierno y su titular

La secretaría general de gobierno y el ciudadano titular de la misma constituían el segundo nivel dentro de la organización administrativa local, conforme al esquema que se describió en el inciso anterior; ahora, en los textos legales en vigor muchas veces el secretario general es un funcionario más en la estructura del poder ejecutivo, con alguna relevancia por ser quien suplirá, en ocasiones, las ausencias temporales del gobernador del estado, así como por manejar las cuestiones políticas de la entidad.

Durante décadas la legislación estadual contempló a este único secretario prácticamente como un vicegobernador.

En la actualidad, es casi el equivalente al secretario de gobernación federal, claro está que con jurisdicción sólo en cuestiones locales.

29.6 El secretario general de gobierno en las constituciones de los estados

En el presente, casi ninguna constitución política local establece o regula en su texto la figura del secretario general de gobierno, sino que prevén que sea una ley de la legislatura del estado la que fije el número y nombre de las dependencias que auxiliarán al gobernador en el despacho de los asuntos administrativos; esa misma ley distribuirá entre las diversas secretarías los asuntos que estarán a cargo de cada una.

Las constituciones locales establecen el refrendo y la comparecencia ante el órgano legislativo del estado, pero generalmente referidos a cualquier titular de órgano centralizado (secretario o procurador).

En ocasiones, el suplir temporalmente al gobernador no está a cargo del secretario de gobierno, sino que se contempla algún otro sistema (por ejemplo, que el propio gobernador lo designe entre sus colaboradores directos).

Éstas son algunas de las facultades que la ley puede estatuir para ser ejercidas por el secretario general de gobierno: conducir las relaciones del poder ejecutivo con los otros

poderes del estado y con los ayuntamientos, así como atender la política interna del estado, que no corresponda a otra dependencia. Coordinar y, en su caso, resolver, previo acuerdo con el gobernador, todas aquellas actividades que expresamente le sean encomendadas. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, circulares y demás disposiciones emanadas del ejecutivo del estado. Intervenir y ejercer la vigilancia que en materia electoral señalen las leyes al ejecutivo del estado o los convenios que para este efecto se celebren. Vigilar, en auxilio de las autoridades federales, el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de cultos; expedir, previo acuerdo del gobernador, las licencias, autorizaciones, concesiones y permisos que no estén asignados específicamente a otra secretaría local. Establecer anualmente el calendario oficial que regirá en el estado y organizar los actos cívicos correspondientes. Vigilar y preservar lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del estado y sus municipios. Asesorar y apoyar a los ayuntamientos cuando lo soliciten, para el desempeño de sus atribuciones. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, las renuncias y licencias de los magistrados del tribunal superior de justicia. Llevar el registro de autógrafos y legalizar las firmas de los funcionarios estatales administrativos, de los presidentes y secretarios municipales y de los demás funcionarios quienes tengan fe pública. Publicar el periódico oficial, en el que se darán a conocer los actos y las resoluciones de los poderes del estado, de los municipios, de los particulares y de la federación que requieran tal requisito conforme a las leyes y reglamentos. Ser el medio para presentar al congreso del estado, las iniciativas de ley o decreto del gobernador, así como para ordenar la publicación de leyes, reglamentos y demás disposiciones que deban regir en el estado. Compilar la legislación vigente. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias de la administración pública estatal. Organizar, dirigir y supervisar la defensoría de oficio. Tramitar, por acuerdo del gobernador, las quejas de la ciudadanía. Ejecutar los decretos locales relativos a expropiación, ocupación temporal y limitación de dominio, en los casos de utilidad pública y de acuerdo con la legislación vigente. Proponer al ejecutivo del estado programas relativos a la protección de los habitantes y conservación de la tranquilidad pública, y para la prevención de delitos. Vigilar el establecimiento de instituciones y normas preventivas, para tutelares de menores infractores. Organizar, supervisar y dirigir lo concerniente al registro civil. Llevar el control de los libros que deban utilizar los notarios durante el desempeño de sus tareas y autorizarlos. Organizar, supervisar y dirigir lo correspondiente al registro público de la propiedad y del comercio.

29.7 La similitud y las diferencias con un secretario de estado federal

Entre un secretario local y un secretario de estado federal existe, desde luego, una evidente semejanza derivada de que ambos son el superior jerárquico dentro de un órgano centralizado, pueden ser nombrados y removidos libremente por el jefe del poder ejecutivo, dependen directamente del titular de la administración pública, sus actos han de

29. Las entidades federativas, su gobierno y su administración pública

ceñirse a facultades que la ley les otorgue, han de refrendar algunos actos del ejecutivo para su observancia, pueden ser citados ante el órgano legislativo.

La diferencia fundamental radica en su ámbito de actuación, tanto territorial como por materia. El secretario de estado federal posee competencia en todo el territorio nacional y el secretario local, sólo en su entidad federativa; a pesar de que según la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, los asuntos no cedidos por las partes de la federación (los estados) a la unión se entienden reservados para el gobierno local, la verdad es que la mayoría de los aspectos de la vida social caen dentro de la esfera federal, de tal suerte que la competencia por materia para los órganos locales es sumamente reducida.

29.8 Tesorería general del estado

En numerosos casos de legislación local, la tesorería general del estado se ha convertido en secretaría de finanzas, conservando la competencia que tradicionalmente aquélla tuvo en cuestiones tributarias.

A esta dependencia le corresponde la titularidad de la hacienda pública local, recaudar los ingresos públicos, aplicar el presupuesto de egresos y el cumplimiento del convenio de coordinación fiscal que todos los estados tienen celebrado con la federación (convenio cuyo análisis corresponde a nuestro segundo curso y al derecho fiscal).

29.9 Facultades del titular de la tesorería general del estado

Al tesorero general del estado o secretario de finanzas le corresponde, lógicamente, ejercer las facultades necesarias para cumplir con los cometidos de la dependencia de la cual es superior jerárquico, de conformidad a la legislación relativa.

Además de lo señalado en el inciso anterior, podemos indicar las facultades siguientes del citado funcionario: preparar los proyectos de leyes, reglamentos, circulares y otras disposiciones de naturaleza tributaria; recaudar las contribuciones locales y las federales que proceden según el convenio de coordinación fiscal; practicar auditoría a los contribuyentes; imponer sanciones por infracciones a la legislación hacendaria; ejercer la facultad económico coactiva; elaborar el padrón estadual de contribuyentes; desahogar consultas relativas a su materia; administrar el catastro para efectos del impuesto predial (éste de competencia municipal); controlar la deuda pública de la entidad federativa e informar de ella; ejercer el presupuesto local de egresos; controlar los bienes propiedad del estado; llevar la contabilidad gubernamental de la entidad federativa y preparar la cuenta anual de la hacienda pública, que habrá de revisar el congreso local; intervenir en el otorgamiento de estímulos fiscales; actuar en los juicios fiscales en que sea parte la entidad federativa.

Insistimos una vez más en que esta asignación legal de facultades puede variar de un estado a otro. En todo caso, será necesario acudir a los ordenamientos jurídicos locales, con el cuidado de que la versión consultada incluya las últimas reformas, si las ha habido.

29.10 Oficialía mayor

El oficial mayor es un funcionario de alto nivel, presente en casi todo organigrama de los entes centralizados. Debe su nombre a que, en alguna época, se denominó oficiales a los empleados gubernamentales (servidores públicos en la terminología actual), y el encargado de las relaciones con ellos era el más importante: el *oficial mayor*.

La oficialía mayor tiene normalmente a su cargo la captación y el manejo de personal, las adquisiciones, la conservación, los inventarios, los archivos y la elaboración de manuales de organización, entre otros asuntos.

29.11 Procuraduría general de justicia y ministerio público local

Dada la trascendencia social que tiene la cuestión penal y existiendo una serie de conductas tipificadas como delitos de orden común o local, en todos los gobiernos locales o estaduales hay una procuraduría general de justicia cuyo nombre se cambia en algunos lugares a *fiscalía general del estado.*

Esta procuraduría está contemplada dentro de la estructura centralizada del gobierno de cada entidad federativa y su titular es colaborador directo del gobernador.

Con aplicación del modelo implantado por la federación, el procurador de justicia del estado es jefe del ministerio público (éste es titular de la acción penal y de él depende la policía judicial o ministerial); también, en muchos de los casos, sigue conservando la calidad de asesor jurídico del gobierno, ya que ésta tarea se le viene dando a un órgano que se denomina *consejería jurídica del ejecutivo.*

29.12 Unidades administrativas de jerarquía menor

La existencia de dependencias secundarias, subordinadas a un secretario general de gobierno, encargadas de cuestiones como la educación, las obras, la seguridad pública, prácticamente ha desaparecido aunque, como señalamos con anterioridad, todavía se presenta en casos aislados. En la actualidad, repetimos, lo usual es que haya secretarías con igual jerarquía, a las cuales les competen distintos asuntos de orden administrativo, según establezca la ley orgánica del poder ejecutivo o de la administración pública local (en el estado de Jalisco se les denomina *departamentos*).

En algunas entidades federativas, según sean su población, territorio y presupuesto, podrá haber delegaciones o agencias fuera de la capital del estado, las cuales están encargadas de alguna materia específica (obras, recaudación tributaria, catastro, registro público de la propiedad y del comercio, etc.). También se puede hablar de oficialías o juzgados del registro civil, oficinas de tránsito y destacamentos de gendarmería.

Son de indicarse algunas oficinas de apoyo del gobernador (que también puede variar su nombre y número), como la secretaría privada, la secretaría particular, la consejería jurídica, la oficina de prensa, el cuerpo de asesores, el grupo de ayudantes, entre

otras. De señalada importancia política y gestora es la representación que el gobierno del estado opera en la capital de la república; oficina que también tiene encomendadas tareas informativas para todo público.

29.13 Organismos descentralizados, desconcentrados y empresas y sociedades mercantiles de las entidades federativas

Hemos descrito los organismos desconcentrados (tema 24), la descentralización administrativa (tema 25), la empresa pública (tema 26) y el fideicomiso público (tema 27); los principios y las características explicados son aplicables a los entes de la misma naturaleza que se den en el nivel local.

Debido a que las entidades federativas cuentan con autonomía en lo que se refiere a su régimen interior, el fenómeno de la desconcentración y de la administración pública paraestatal también se ha presentado en el ámbito local. La creación de tales organismos ha obedecido a necesidades reales en algunos casos, y en otros ha sido por imitar lo que pasa en la federación.

Ya proporcionamos algunos ejemplos de descentralización en las entidades federativas (tema 25); agreguemos a ellos las juntas locales de conciliación y arbitraje, el Instituto de Cultura de Tabasco, la Universidad Autónoma de Coahuila, el Instituto Jalisciense de Asistencia Social, la Universidad de Guadalajara, Aguas de Saltillo (empresa de participación mayoritaria municipal), Sistema de Transporte Colectivo (Distrito Federal), Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento (Jalisco).

Bibliografía del tema

De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Instituto de capacitación política, México, 1982.

Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 1990.

Hernández, Octavio A. *et al., Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, Cámara de diputados, XLVI Legislatura del congreso de la unión, México, 1967.

Legislación pública estatal, Escuela Libre de Derecho, 32 vols., Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.

Martínez Morales, Rafael I., *La codificación administrativa en los estados de la república mexicana*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1967.

Moreno Díaz, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., Pax-México, Librería Carlos Césarman, México, 1978.

Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de derecho constitucional*, Porrúa, México, 1967.

30. El Distrito Federal y su gobierno

30.1 Antecedentes de los distritos federales en el derecho comparado

La organización en federaciones de algunos estados modernos trajo consigo el problema del establecimiento de la residencia de los poderes de esos supraorganismos y su convivencia con los poderes locales propios de los territorios donde se pensaba asentar los primeros; de ahí el origen de los distritos federales.

Entre otras características que les son comunes, puede citarse la que el congreso de la federación legisla para el distrito y que su gobierno generalmente recae en la persona del jefe del gobierno federal, quien delega la facultad en alguna persona designada por él mismo o bien lo ejerce de manera directa; por tanto, los ciudadanos residentes en el territorio que comprende el distrito no eligen a sus gobernantes locales.

En nuestro continente, Estados Unidos de América representa el antecedente más remoto de la formación de un distrito federal, el de Columbia, en 1878 (ya de manera permanente).

A la fecha son cinco los países que en América han adoptado este sistema: Estados Unidos de América, Argentina, Brasil, Venezuela y los Estados Unidos Mexicanos. Todos los distritos, con las particularidades propias de su evolución histórica, comparten las notas características enunciadas, las cuales los convierten en los verdaderos centros del poder político de su respectiva nación.

Esta forma de administración especial ha llevado al tratadista francés H. Puget a afirmar que aparte del Distrito Federal, las megalópolis, tan frecuentes en nuestros días, también requieren una legislación administrativa especial, en virtud de la complejidad y magnitud de los problemas que afrontan.

30.2 Antecedentes en México

A casi siete siglos de la fundación de México Tenochtitlan, como cabeza del imperio azteca, el territorio que hoy ocupa el Distrito Federal no ha perdido un ápice de importancia para la república y su desarrollo; pasando por el momento en que fue el centro del más poderoso virreinato del Nuevo Mundo, consumada la conquista española, y luego cuando constituye la capital del naciente estado, al culminar la lucha por la independencia.

Una vez constituido el nuevo estado como federación, mediante decreto del congreso el 18 de noviembre de 1824 se asienta en ese lugar la residencia de los poderes de la unión, y se deja al frente de la entidad a un gobernador.

La inestabilidad política, motivada en mucho por la lucha entre centralistas y federalistas que sustentaban proyectos nacionales opuestos, dio origen a una copiosa emi-

sión de disposiciones que oscilaban entre una y otra ideología, lo cual modificó el papel del Distrito Federal dentro del contexto del país.

El 20 de febrero de 1837, por medio de otro decreto el Distrito Federal se incorporó al departamento de México, lo que le imprimió una pauta de corte centralista; la constitución de 1857 restauró en definitiva el federalismo, mediante el establecimiento del gobierno del llamado *territorio del Distrito Federal*, gobierno que se basa en ayuntamientos.

La *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal* (1903) dividió a la entidad en 13 municipalidades. El jefe del ejecutivo federal ejercía el poder por medio de la secretaría de gobernación, de la que dependía el gobernador de la capital.

La constitución de 1917 reservó como facultad del congreso de la unión la función legislativa para el Distrito y territorios federales, y para el presidente de la república la función ejecutiva, mediante un gobernador al que nombraría y removería libremente. En ese mismo año, el 14 de abril, Carranza promulgó la *Ley de Organización Política del Distrito Federal y de los Territorios*, en la que el gobierno de cada municipio estaba a cargo de un ayuntamiento de elección popular.

A esa ley de 1917 le sucedieron las leyes orgánicas del departamento del Distrito Federal de 1928, 1941, 1970 y 1978 (la que quedó abrogada el 5 de diciembre de 1997), que de manera específica señalan los órganos que en su momento lo integraron y la competencia de que estaban dotados.

De modo general y en su carácter de órgano de la administración pública central, el departamento del Distrito Federal estuvo contemplado en las diversas leyes de las secretarías y departamentos de estado (1934, 1935, 1939, 1946 y 1958) y en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1976). A partir del 25 de noviembre de 1993, mediante reforma constitucional se inicia una serie de cambios tendientes a dotar de ciertos niveles de autonomía al poder público de la capital del país.

30.3 El Distrito Federal como entidad federativa

El art. 43 constitucional, al enumerar las partes que conforman los Estados Unidos Mexicanos, incluye al Distrito Federal, y el art. 44 prevé la posibilidad de un cambio de residencia de los poderes de la federación al disponer, para el caso de que ello suceda, que el Distrito Federal se convertiría en el estado del Valle de México, el cual comprenderá el territorio que le asigne el congreso de la unión.

El Distrito Federal es una parte o entidad federativa *sui generis*, ya que no constituye un estado autónomo que pueda darse a sí mismo una constitución local, tenga un congreso propio y designe a todos sus gobernantes locales mediante el sufragio universal y directo. La carta magna lo define al indicar que "la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos".

30.4 Personalidad jurídica del Distrito Federal

A juzgar tanto por su carácter de entidad federativa como por su capacidad patrimonial, consignada en su estatuto de gobierno (art. 2º), no habría duda alguna respecto a la existencia de la personalidad jurídica del Distrito Federal; sin embargo, hay aspectos que menoscaban los alcances de este dicho, por ejemplo, que no obstante ser parte integrante de la federación, no tiene la posibilidad de otorgarse una constitución ni de tener un congreso local, es decir, actuar como una entidad autónoma, a la manera de los demás componentes federativos.

Esta situación ha motivado un debate todavía sin resolver, ya que si bien como organización política no ha podido ser ubicada dentro de alguna de las formas tradicionales aceptadas por la teoría, en el plano de los hechos sí corresponde a un estado más de la república mexicana; y jurídicamente es una entidad federativa de carácter especial, con personalidad sensiblemente limitada por la intervención de órganos federales en sus asuntos.

30.5 Actual marco jurídico

En un avance para la *democratización* del gobierno del Distrito Federal, en los diarios oficiales del 25 de octubre de 1993 y del 22 de agosto de 1996 se publicaron sendos decretos mediante los cuales se reforman diversos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, relativos al poder público local de la sede de los poderes federales.

Las citadas reformas contienen un complejo sistema de artículos transitorios, para que entraran en vigor paulatinamente del 25 de noviembre de 1993 al 5 de diciembre de 2000. En seguida anotamos los principales puntos de los cambios aludidos, según el texto definitivo.

El nuevo marco jurídico está contenido principalmente en el art. 73, fracc. VI y en el art. 122 de la constitución política federal.

El 26 de julio de 1994 se publicó el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, el que es similar, en cierta forma, a las constituciones políticas de los estados; lo expidió el congreso de la unión y su contenido precisa qué les compete a los poderes federales respecto al gobierno del Distrito Federal y qué a los órganos locales, esto es, cómo concurren en el gobierno del propio Distrito Federal. Prevé:

1. Bases para la estructura de los órganos del poder público.
2. Competencia de los órganos locales (asamblea legislativa, jefatura de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y poder judicial local).
3. Derechos y obligaciones públicos de los habitantes.

4. Bases para la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal, los diputados locales y de los titulares de la administración pública en cada demarcación territorial.
5. Forma de suplir al jefe de gobierno del Distrito Federal en sus ausencias temporales o definitivas.
6. Quién refrendará los decretos y acuerdos del jefe de gobierno del Distrito Federal.

30.6 Administración pública

La administración pública estará a cargo de un jefe de gobierno del Distrito Federal, del presidente de la república y de los órganos administrativos que habrá en las actuales delegaciones políticas. Existe además el tribunal de lo contencioso administrativo, órganos desconcentrados y paraestatales, así como las comisiones metropolitanas de conurbación (apartado G del art. 122 constitucional); el procurador general de justicia depende del jefe del Distrito Federal, aunque su nombramiento es aprobado por el presidente de la república.

A. Jefe de gobierno del Distrito Federal

Será electo mediante sufragio universal, durará en su cargo hasta seis años (excepto el de 1997-2000). Puede ser destituido, por causa grave, por el senado o por la comisión permanente del congreso a solicitud de la mitad de sus integrantes.

Requisitos para ser electo: mexicano por nacimiento, radicar en el Distrito Federal, 30 años de edad como mínimo y, además, no haber desempeñado ese cargo.

Derechos y obligaciones:

1. Jefe de la administración pública local.
2. Nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias del poder ejecutivo local.
3. Posee la facultad reglamentaria para leyes locales, así como la de presentar iniciativas.
4. Expedir los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por la asamblea legislativa del Distrito Federal, que puede vetar.
5. Nombra a los magistrados del tribunal superior de justicia y del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.
6. Proponer el monto de la deuda pública al presidente de la república y a la asamblea legislativa (anteriormente llamada de *representantes*).
7. Designa al procurador general de justicia, con aprobación del presidente de la república.

B. Presidente de la república

El titular de la administración pública federal, respecto a la capital del país, conserva las facultades siguientes:

1. Proponer al senado al nuevo jefe de gobierno del Distrito Federal, cuando haya habido destitución del anterior.
2. Tiene el mando de la fuerza pública local, pudiendo delegar su dirección al órgano que la ley señale.
3. Iniciativa de leyes ante el congreso de la unión, respecto al Distrito Federal.
4. Reglamentar las leyes locales del congreso de la unión, pudiendo ejercer el derecho de veto.

C. Delegaciones

Previstas como órganos desconcentrados con *autonomía funcional* en el Estatuto de Gobierno del D.F., está abierta la posibilidad de modificar la actual división territorial de las delegaciones, para crear nuevas. En cada una de las 16 actuales demarcaciones territoriales existe este *órgano político administrativo*, cuyo titular es el jefe delegacional (*infra* 30.7 a 30.9).

D. Órganos de participación ciudadana

La asamblea legislativa regulará lo concerniente a los consejos del pueblo y comités ciudadanos que ella misma cree al respecto. Esos consejos intervendrán en los programas regionales de la administración pública del Distrito Federal, en cuanto a su consulta, aprobación, gestión, supervisión y evaluación, en los términos establecidos en la *Ley de Participación Ciudadana.*

30.7 Las delegaciones políticas del Distrito Federal

En atención a las dimensiones e importancia del Distrito Federal y a diferencia de los otros distritos federales en el continente americano, se advirtió la necesidad de dividirlo territorialmente en 16 delegaciones, creadas como órganos desconcentrados.

Esas delegaciones político administrativas son:

1. Álvaro Obregón
2. Azcapotzalco
3. Benito Juárez
4. Coyoacán
5. Cuajimalpa de Morelos
6. Cuauhtémoc
7. Gustavo A. Madero

8. Iztacalco
9. Iztapalapa
10. Magdalena Contreras
11. Miguel Hidalgo
12. Milpa Alta
13. Tláhuac
14. Tlalpan
15. Venustiano Carranza
16. Xochimilco.

Está prevista la posibilidad de modificar la actual división territorial de las delegaciones, a efecto de crear nuevos entes de este tipo. Es de hacer notar que la ley suele usar el vocablo *delegación*, pero tradicionalmente se emplea el apelativo *delegación política*.

30.8 Los delegados

La ley establece como requisitos para ocupar el cargo de jefe delegacional, tener una residencia en la entidad no menor de dos años anteriores a la fecha de su nombramiento si se es originario de ella o tres años de radicar ahí si no nació en la misma; edad mínima de 25 años al día de la elección, además de que sea electo mediante el sufragio universal.

Adicionalmente al desempeño de las tareas que le son propias a la delegación como órgano desconcentrado del gobierno del Distrito Federal, su titular debe realizar recorridos periódicos dentro de su área territorial de competencia, con la finalidad de cerciorarse físicamente de las condiciones en las que se están otorgando los servicios públicos a la comunidad. Asimismo, dará audiencia al público cuando menos dos veces por semana.

30.9 Competencia de las delegaciones del Distrito Federal

De la manera que se ha mencionado, las delegaciones del Distrito Federal han sido constituidas como órganos desconcentrados, y su competencia está dirigida a conocer de los asuntos propios de la entidad federativa dentro del ámbito territorial que a cada una le ha establecido la ley orgánica; en algunos supuestos, el jefe del Distrito Federal puede revisar, modificar, confirmar, revocar o nulificar los actos que éstas emitan.

Al respecto, la normatividad del Distrito Federal señala la competencia con que contarán para el desarrollo de sus tareas. Destacamos como las más importantes:

1. Atender y vigilar la prestación de los servicios públicos.
2. Otorgar licencias para la realización de obras de construcción, ampliación, modificación o conservación de inmuebles.

3. Expedir licencias y autorizaciones para el funcionamiento de los giros sujetos a reglamentos locales.
4. Imponer sanciones no fiscales por violaciones a reglamentos gubernativos.
5. Expedir certificados de residencia a personas domiciliadas dentro de los límites de la delegación.
6. Conservar en buen estado las vías públicas de su jurisdicción.
7. Reparar y construir escuelas; restaurar y mantener bibliotecas, museos y demás centros donde se otorguen servicios sociales, culturales y deportivos.
8. Prestar el servicio de alumbrado público.
9. Procurar la conservación de los servicios domiciliarios de agua potable y drenaje; efectuando las obras necesarias hasta los límites establecidos por el reglamento de la materia.
10. Fomentar las relaciones de colaboración con instituciones cuya finalidad sea el bienestar de la comunidad.
11. Realizar obras para regenerar los barrios deteriorados.

Es de señalar que las facultades consignadas podrán ser ejercidas por el servidor público jerárquicamente inmediato inferior al titular de la delegación política.

30.10 Competencia de la administración pública del Distrito Federal

La ciudad de México y su área metropolitana es reconocida en nuestros días como la más poblada del orbe, primacía que implica la presencia de problemas de gran magnitud y acrecienta las dificultades para gobernarla y proporcionarle los recursos necesarios para su subsistencia.

Ante este hecho e intentando un enfoque multidisciplinario del problema, el legislador otorgó a la administración pública del Distrito Federal competencia en materias de gobierno, jurídicas y administrativas, hacienda, obras y servicios, cuestiones sociales y económicas y prestación de servicios públicos.

a) *En materia de gobierno.* Destacan: administrar el patrimonio del Distrito Federal, imponer sanciones por violación a los reglamentos gubernativos, cuidar la observancia de las normas de policía en la entidad, otorgar licencias y autorizaciones a los establecimientos sujetos a control gubernativo, imponer horarios a los giros comerciales, industriales y de servicios, definir y aplicar un sistema de protección civil, etcétera.
b) *En materias jurídica y administrativa.* Certificar los documentos que le corresponden; asegurarse de que en los convenios y contratos en que sea parte, sus intereses estén protegidos; ejercer las acciones y excepciones derivadas de éstos, así como las que se refieren a la defensa administrativa y judicial de sus derechos tributarios; coordinar y vigilar el funcionamiento de los juzgados cívicos y del

registro civil; manejar el registro público de la propiedad y del comercio; prestar servicios de defensoría de oficio; preparar la declaración de causa de utilidad pública y la consecuente expropiación, y otros asuntos similares.

c) *En materia de hacienda.* Formular y proponer el proyecto de presupuesto anual de egresos; autorizar las erogaciones que correspondan; establecer los servicios de apoyo administrativo necesarios para el cumplimiento de sus programas, participar en la formulación de su programa financiero y el control de su deuda pública. Programar sus ingresos anuales; formular los proyectos de leyes fiscales y la de ingresos del Distrito Federal; realizar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales que le competan y, en su caso, imponer la sanción correspondiente, entre otros asuntos.
d) *En materia de obras y servicios.* Establecer las políticas y sistemas por seguir en la planeación urbana, el mejoramiento y protección ambiental de la entidad. Vigilar la contratación y ejecución de obras y servicios para el Distrito Federal; ordenar la elaboración de estudios y proyectos para los sistemas de agua potable, así como controlar los pozos profundos y manantiales; proponer la regeneración de colonias populares, fijar y ejecutar la política en materia de servicios públicos.
e) *En materia social y económica.* Promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en la entidad; estudiar las políticas que regulen el crecimiento industrial, fomentando la pequeña, mediana y micro industria; promover la integración de grupos de servicio social voluntario; fomentar la producción industrial y la comercialización de servicios básicos. Proporcionar los servicios de localización de personas extraviadas y vehículos desaparecidos, accidentados o detenidos en la vía pública, entre otras tareas.
f) *En materia de prestación de servicios públicos.* La prestación de los servicios públicos corresponde al Distrito Federal en el área de su circunscripción, según lo disponen sus leyes. Sin embargo, se señala la posibilidad de que sean prestados temporalmente por particulares, mediante concesión que otorgue al respecto.

Estos servicios públicos son, además de otros: transporte urbano y suburbano, distribución de agua potable, panteones, mercados públicos de abasto, rastros, alumbrado público, limpia, recolección de basura, alcantarillado.

30.11 Órganos administrativos del Distrito Federal

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos administrativos, el jefe de gobierno del Distrito Federal se auxiliará, en los términos de la ley local de la administración pública, de los siguientes órganos centralizados:

1. Secretaría de cultura.
2. Secretaría de desarrollo económico.
3. Secretaría de desarrollo rural y equidad para las comunidades.
4. Secretaría de desarrollo social.
5. Secretaría de desarrollo urbano y vivienda.
6. Secretaría de educación.
7. Secretaría de finanzas.
8. Secretaría de gobierno.
9. Secretaría del medio ambiente.
10. Secretaría de obras y servicios.
11. Secretaría de protección civil.
12. Secretaría de salud.
13. Secretaría de seguridad pública.
14. Secretaría de trabajo y fomento al empleo.
15. Secretaría de transportes y vialidad.
16. Secretaría de turismo.
17. Oficialía mayor.
18. Contraloría general.
19. Consejería jurídica y de servicios legales.
20. Procuraduría general de justicia del Distrito Federal.

La propia *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* señala los asuntos que competen a cada una de las dependencias indicadas.

De los organismos o entidades descentralizados son de resaltada importancia el Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

30.12 Función legislativa

La función legislativa local corresponde, en la mayoría de los rubros, a la asamblea legislativa del Distrito Federal, la que amplía así su competencia para llegar a ser casi una legislatura local.

Al congreso de la unión le corresponderá:

1. Expedir y reformar en su caso, el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*
2. Legislar en materias no asignadas a la asamblea legislativa.
3. Autorizar anualmente el monto de la deuda pública local.
4. Remover, por medio del senado o de la comisión permanente, al jefe del Distrito Federal, por causa grave.

La asamblea legislativa del Distrito Federal conserva su estructura anterior (integrada por 66 ciudadanos electos popularmente). Tendrá dos periodos de sesiones, el primero del 17 de septiembre, que puede concluir a más tardar el 31 de diciembre, el segundo del 15 de marzo y como máximo al 30 de abril; los periodos extraordinarios serán convocados cuando se estime necesario por el presidente de la república, el jefe de gobierno del Distrito Federal, o por la mayoría de los integrantes de la comisión de gobierno de la propia asamblea. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a los representantes ante ella, al presidente de la república y al jefe de gobierno del Distrito Federal.

La competencia de la asamblea de representantes, en los términos del art. 122 constitucional que se resume, es la siguiente:

1. Efectuar el nombramiento del jefe de gobierno del Distrito Federal., cuando la falta de éste ocurra por renuncia o fallecimiento.
2. Ratificar los nombramientos de magistrados del tribunal superior de justicia.
3. Expedir su ley orgánica.
4. Discutir y aprobar las leyes orgánicas de los tribunales del Distrito Federal.
5. Ley de ingresos y presupuesto de egresos (la iniciativa de ambos es exclusiva del jefe de gobierno del Distrito Federal).
6. Legislar en las materias tributarias que se le asignan al municipio conforme al art. 115 de la propia constitución.
7. Conocer de la cuenta pública local, que deberá presentarse en la primera decena de junio.
8. Iniciar leyes ante el congreso de la unión.
9. Expedir y reformar códigos en materia civil y penal.
10. Legislar en lo relativo a la administración pública local y sus procedimientos, así como en cuestiones de presupuesto, contabilidad, gasto público, contaduría mayor de hacienda, patrimonio del Distrito Federal y explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de éste.
11. Emitir leyes relativas a faltas de policía y buen gobierno, derechos humanos, participación ciudadana y defensoría de oficio.
12. Regular legalmente los servicios públicos y el notariado, así como la actividad educativa local.
13. Aprobar leyes en materias de planeación socioeconómica, preservación ambiental, desarrollo urbano y uso del suelo, reservas territoriales, protección de animales y desarrollo agropecuario.
14. Legislar acerca de construcciones, vía pública, tránsito y transporte urbano, estacionamientos, limpia y cementerios.
15. Expedir normas legales para el fomento económico y protección al empleo, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, habitación, salubridad y asisten-

cia, turismo y servicios de hospedaje, previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; y abasto.

30.13 Función jurisdiccional

Está a cargo del poder judicial local, que se integra por:

1. Tribunal superior de justicia.
2. Consejo de la judicatura del Distrito Federal.
3. Juzgados de primera instancia, en materia civil, penal, familiar, de arrendamiento inmobiliario y de inmatriculación judicial.
4. Juzgados de paz.

Otros órganos que realizan función jurisdiccional, pero que no se encuentran dentro del poder judicial, son el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal y las juntas de conciliación y arbitraje.

Bibliografía del tema

Benítez, Fernando, *La ciudad de México*, Salvat, México, 1984.
Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., Siglo XXI, México, 1979.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
Fernández Ruiz, Jorge, *El estado empresario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
"Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal", en *DOF*, 26 de marzo de 1986.
Martínez Morales, Rafael I., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *comentada*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2010.
Puget, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, París, 1969.
Sáenz Arroyo, José *et al., La renovación nacional a través del derecho*, Porrúa, México, 1988.

31. El municipio

31.1 Antecedentes en México

El municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo; suelen estudiarse antecedentes en el derecho romano y en el derecho español medieval, como precursores del actual municipio mexicano. Se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad.

Algunos historiadores señalan que existe un antecedente más directo del municipio mexicano: el *calpulli* entre los aztecas que, a pesar de su fundamental carácter agrario, también realizaba actividades de tipo administrativo. Al arribo de Hernán Cortés a nuestro territorio, el grupo expedicionario procede a fundar la Villa Rica de la Vera Cruz con base en el modelo español del municipio, y que constituyó el primer ayuntamiento en México; como regulación jurídica en esta materia se expiden por el conquistador las ordenanzas de 1524 y 1525.

Durante la colonia, el municipio se establece, desarrolla y es regulado, siempre con base en el esquema español; desde luego, se le insertan ciertos matices locales, según fueren las necesidades del virreinato y de la ciudad o villa donde se asentaban sus autoridades. Éstas eran designadas generalmente por el virrey y en algunos casos excepcionales por el propio rey de España.

Una vez independizado el país, el municipio subsiste precariamente. Los documentos constitucionales de tipo federal, a partir del acta constitutiva (1824), contemplaron escasa o indirectamente esa figura jurídico política, ya que se hacía hincapié en la autonomía de las entidades federativas. Sólo la constitución centralista de 1836 (sexta ley, arts. 22, 23 y 25) se ocupó de regular la existencia del ayuntamiento.

En el congreso constituyente de Querétaro (1916-1917), el municipio es objeto de gran discusión, tanto porque se aducía que regularlo iba en contra de la autonomía de los estados como porque se pretendió señalar claramente sus fuentes de ingresos fiscales. La tradición federalista de dejar que las legislaturas locales normaran la actividad municipal pugnaba con la idea de la Revolución de 1910, en el sentido de crear el llamado *municipio libre.* Finalmente, se superó la costumbre constitucional de no proteger al municipio y el art. 115 fijó las tibias medidas que, con algunas importantes reformas, han llegado a la actualidad. Para el surgimiento de dicho art. 115 fue determinante la situación que vivió el municipio durante el gobierno de Porfirio Díaz, en la cual los funcionarios intermedios entre el gobernador y los ayuntamientos creaban casi siempre un clima de violencia y corrupción en la provincia; clima que, por otro lado, tuvo como principal resultado los llamados *cacicazgos.*

31.2 Ubicación del municipio dentro del sistema federal

De conformidad con el art. 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos* Mexicanos, las partes de la federación, o sea, los estados, adoptarán como base de su organización política y administrativa al municipio, al frente del cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio universal.

Ello significa que el estado mexicano está dividido, territorial y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios, lo que lleva a precisar que existen tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal. Esto no quiere decir que los estados miembros de la federación surgieron por la suma de municipios que hubieren decidido confederarse.

El municipio existe en la mayoría de los países, aunque con distintas características particulares, y puede recibir otros nombres: *comuna, burgo, condado.* Los hay en estados federales y en estados unitarios o centralistas. Trátese de cualquier denominación o tipo de estado, el municipio no siempre tendrá la misma relación con el gobierno nacional, en algunas ocasiones dependerá de él y en otras gozará de una mayor o menor autonomía.

En resumen: aunque en nuestro sistema al municipio se le otorga cierta autonomía, esto no sucede en todos los otros países que también sean de tipo federal.

31.3 Carácter político administrativo

El municipio está considerado como la célula política y administrativa del estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sean creados por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos.

El municipio puede enfocarse bien como desconcentración, o como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también es factible que cuente con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con función administrativa muy propia y definida.

En el fondo de las consideraciones anteriores está la polémica acerca de si el estado moderno es un todo, y por ello desconcentra cierta competencia en entes regionales, o si la actual organización política estatal es la suma de partes (municipios y estados).

Generalmente se acepta que el estado moderno (ente jurídico político nacional, único y soberano en un determinado territorio) reconoce, por diversas causas y distintos fundamentos, la existencia de entidades regionales, provistas de cometidos y competencia específicos.

En virtud del origen, la evolución y la actividad presente de los municipios, parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas.

La doctrina acepta su carácter administrativo; en lo que podría haber duda es en su naturaleza política. Sin pretender ahondar en esta cuestión, resulta palpable en la realidad que las autoridades municipales poseen y ejercen cierto poder dentro de su circunscripción territorial, lo que determina su naturaleza política, además de ser, de una u otra forma, agentes del estado.

31.4 El municipio como órgano político administrativo dentro del estado, pero sin dependencia administrativa del ejecutivo

Gobierno municipal

El *municipio* es un ente territorial de carácter jurídico, político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno, según sea la legislación específica de cada estado y

que sigue determinadas directrices formuladas en la constitución federal, lo que es conforme con el sistema vigente en México.

El principal órgano del municipio y su representante es el *ayuntamiento*, ente colegiado que tiene a su cargo el desempeño de la función administrativa, de acuerdo con la distribución de competencias que hace la constitución de la república. Ese ayuntamiento (integrado según lo prevea la ley local correspondiente) no depende jerárquicamente del gobernador ni de algún funcionario federal.

La disposición constitucional que señala la prohibición de que exista autoridad alguna situada entre el ayuntamiento y el gobernador tiene su origen en la situación anterior a 1917, en que hubo funcionarios (con diversas denominaciones) que controlaban determinado número de municipios, lo que generaba los llamados *cacicazgos.* El texto actual prohíbe ese tipo de jefes políticos, pero no implica que haya relación jerárquica entre ayuntamiento y gobernador, sino que la comunicación de ambos ha de ser directa, sin intermediarios, como titulares que son de entes autónomos.

El gobierno municipal se deposita, según se dijo, en el ayuntamiento (encabezado por el presidente municipal) como órgano ejecutivo, electo para un periodo de tres o cuatro años; además, pueden existir jueces de paz con jurisdicción en el propio municipio. Finalmente podemos afirmar que, en términos generales, la función legislativa estará a cargo del congreso estatal, ya que su autonomía no implica que puedan legislar (con las excepciones que se indican en el tema 31.6).

31.5 El municipio y las formas de administración pública

Cuando vimos las formas de organización administrativa (tema 13), anotamos que ellas son centralización, desconcentración y descentralización, según su relación directa, atenuada o indirecta con el jefe del ejecutivo federal.

Un importante sector de la doctrina administrativa (Fraga y Serra Rojas, entre otros) sostiene que el municipio es una forma de descentralización. Dicho sector considera que ésta puede ser por servicio, por colaboración y por región, y que el municipio corresponde a esta última, ya que el estado, por su medio, organiza y proporciona los servicios públicos en determinada ciudad o región. Por las consideraciones expuestas a lo largo de este tema referido al municipio, es de afirmarse que el municipio no es un organismo administrativo descentralizado.

31.6 Sus características de acuerdo con el art. 115 constitucional

El tema del municipio corresponde más al derecho constitucional y quizá más precisamente al derecho municipal, por lo que nuestra descripción es somera y se limita a los aspectos administrativos del mismo. En ese sentido, del art. 115 de la constitución federal podemos destacar las características del municipio siguientes:

1. Posee personalidad jurídica y patrimonio propios.
2. Cuenta con un gobierno autónomo, en el ámbito administrativo.
3. Su órgano administrativo (ayuntamiento) es electo mediante sufragio universal.
4. Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia.
5. Es el congreso local de la entidad federativa el que legisla para el nivel municipal; el municipio puede legislar en materia presupuestal y de asentamientos humanos.
6. Están a su cargo ciertos servicios públicos de carácter vecinal.
7. Administra libremente su hacienda pública (recursos monetarios, básicamente).

31.7 Autonomía del municipio

La constitución utiliza la expresión *municipio libre* en el art. 115, la que debe interpretarse principalmente como autonomía en el ámbito administrativo. Tal autonomía municipal es limitada y ello obedece a múltiples razones, entre las que sobresalen:

1. La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del estado nacional.
2. La tendencia del gobierno central a someter, de hecho o de derecho, a los gobiernos estaduales y municipales.
3. El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los estados quienes legislen en lo interno, incluido desde luego lo municipal.
4. La existencia, ahora ya prevista en la constitución, de los llamados *convenios de coordinación*; dichos convenios permiten arrancarle a los municipios, por parte de los gobiernos del estado y federal, algunos de los ya escasos asuntos de su competencia.
5. De manera fundamental, la penuria económica en que vive la mayoría de los municipios, por la falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la índole de los servicios que deben prestar a la colectividad. Esta situación de finanzas inadecuadas, denunciada en el congreso constituyente de 1917, no es privativa de México, se da, por ejemplo, en Francia, según Georges Vedel.

31.8 Ingresos del municipio. Atribuciones y cometidos de los municipios

Ingresos del municipio

Cuestión esencial a propósito del municipio es la relativa a sus ingresos, pues de ellos depende en gran medida el oportuno y adecuado cumplimiento de sus cometidos. Ya se mencionó cómo este aspecto ha estado en el centro del debate suscitado acerca de la autonomía y la vida municipal. El constituyente de 1917 apenas si señaló escasas fuentes de ingresos al municipio. Con la reforma del 3 de febrero de 1983 se pretendió superar ese problema mediante la formulación de algunas medidas orientadas al fortalecimiento

financiero de la figura que estamos comentando. En esta materia, el art. 115 constitucional establece en la actualidad que:

> Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
>
> *a)* Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que se funden en el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
> *b)* Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, los montos y los plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
> *c)* Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
>
> Las leyes federales no limitarán la competencia de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que sean utilizados por particulares o con fines administrativos.
>
> Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos.

Por otro lado, el art. 73, fracc. XXIX-A, último párrafo, prevé que las entidades federativas compartan la participación que la federación les otorgue sobre el impuesto de energía eléctrica. Antes de la reforma de 1983 al art. 115, ésta era la única mención que la carta magna hacía respecto a los ingresos municipales.

Competencia municipal

Puesto que en el tema 11 precisamos los alcances que dentro de nuestra disciplina tienen los vocablos *facultades, atribuciones* y *cometidos*, y conforme a lo ahí expuesto, ahora debemos utilizar la palabra *competencia.* Así, señalemos qué asuntos son de competencia municipal y qué autoridades están facultadas para atenderlos.

> Compete a los municipios:
>
> 1. Administrar su patrimonio.
> 2. Expedir, a través de su ayuntamiento, y de acuerdo con las normas establecidas por las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los

reglamentos, las circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
3. Aprobar su presupuesto de egresos.
4. Formular, aprobar y administrar la zonificación y programas de desarrollo urbano.
5. Controlar el uso del suelo en su territorio.
6. Establecer el sistema de nomenclatura de calles y plazas públicas.
7. Prestar servicios públicos conforme a la fracc. III del art. 115 constitucional, que establece que los municipios tendrán a su cargo las tareas y servicios públicos siguientes:

   - agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales
   - alumbrado público
   - limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
   - mercados y centrales de abasto
   - panteones
   - rastros
   - calles, parques y jardines y su equipamiento
   - seguridad pública, en los términos del art. 21 de la constitución federal, policía preventiva, municipal y tránsito
   - los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Dicho artículo precisa que sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las actividades o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las atribuciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de las entidades respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

1. Proporcionar servicios educativos, concurrentemente con el estado y la federación.
2. Intervenir en actividades censales y electorales según las leyes federales y locales.
3. Manejar de modo autónomo su hacienda pública, en los términos indicados al inicio de este parágrafo.

4. Construir y conservar obras públicas para la consecución de sus fines.
5. Otorgar concesiones, conforme a la ley, para la prestación de algunos servicios públicos o la utilización de bienes de su propiedad.
6. Auxiliar a los gobiernos local y federal, en los términos que fijen las diferentes leyes.
7. Aplicar sanciones por violación a disposiciones de naturaleza municipal.
8. Expedir las constancias de residencia que procedan.
9. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
10. Intervenir en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
11. Participar en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
12. Otorgar licencias y permisos para construcción.
13. Concurrir en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas en esa materia.
14. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su territorio.
15. Celebrar convenios para administrar y custodiar zonas federales.
16. Contar con los funcionarios, empleados y trabajadores a efecto de ejercer las facultades correlativas a su competencia.

La lista anterior pretende establecer un criterio de generalidad para los diversos estados y municipios, pero es lógico que en muchos casos variará conforme a la constitución local y las leyes derivadas de ésta, y que también dicho criterio estará delimitado por las características geográficas, económicas, étnicas y culturales de cada localidad.

El presidente de la república tendrá el mando de la fuerza pública en el municipio en que se encuentre, así sea de modo pasajero. El gobernador del estado podrá girar órdenes a los cuerpos de seguridad, en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

31.9 La legislación municipal

Tanto las leyes federales como las estaduales tienen plena aplicación o vigencia en el territorio municipal y a ellas están sujetos sus habitantes. Claro está que ambos tipos de leyes deben ceñirse en todos los casos a lo previsto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

El municipio carece de órgano legislativo propio; es el congreso de la entidad federativa el que legisla en materia municipal. Como excepción a este principio tenemos dos casos: lo que se refiere al presupuesto de egresos y lo que concierne a las disposiciones en

materia de desarrollo urbano que habrán de emitir los ayuntamientos; hay que apuntar que no siempre se les reconoce en doctrina la calidad de ley a esos dos casos.

Mención especial requiere la existencia, prácticamente en los 31 estados de la federación, de una ley orgánica municipal, la que abarcará los siguientes aspectos, desde luego, con las lógicas variantes de una a otra entidad:

1. Naturaleza del municipio.
2. Derechos y obligaciones de la población.
3. División territorial, indicando la cabecera municipal o sede del ayuntamiento.
4. Servicios públicos.
5. Hacienda pública municipal: bienes, ingresos y egresos.
6. Gobierno municipal: ayuntamiento, presidente municipal, síndicos, regidores, secretario y dependencias (direcciones o departamentos).
7. De la competencia reglamentaria del ayuntamiento.
8. Concesiones, permisos, licencias y contratos administrativos.
9. Infracciones y sanciones.
10. Recursos administrativos.
11. Servidores públicos municipales.
12. De la desaparición del ayuntamiento e inhabilitación de alguno de sus integrantes.

31.10 Estadística y realidad municipal en México

En México existen 2460 municipios, los cuales no están repartidos de igual manera entre los diversos estados de la federación, ni atendiendo a la superficie ni a la población de ellos. El número de municipios por entidad federativa es el siguiente:

1. Aguascalientes: 11
2. Baja California: 5
3. Baja California Sur: 5
4. Campeche: 10
5. Chiapas: 122
6. Chihuahua: 67
7. Coahuila: 38
8. Colima: 10
9. Durango: 39
10. Guanajuato: 46
11. Guerrero: 81
12. Hidalgo: 84
13. Jalisco: 125
14. México: 125

15. Michoacán: 113
16. Morelos: 33
17. Nayarit: 20
18. Nuevo León: 51
19. Oaxaca: 570
20. Puebla: 217
21. Querétaro: 18
22. Quintana Roo: 10
23. San Luis Potosí: 58
24. Sinaloa: 18
25. Sonora: 72
26. Tabasco: 17
27. Tamaulipas: 43
28. Tlaxcala: 60
29. Veracruz: 212
30. Yucatán: 106
31. Zacatecas: 58
32. Distrito Federal: 16

En el caso del Distrito Federal, como hemos señalado, no se trata de municipios sino de delegaciones políticas (asimilable histórica y funcionalmente al concepto de municipio).

De la variante numérica de municipios con que cuenta cada estado se podrían describir causas y extraer conclusiones de todo tipo: histórico, étnico, político, geográfico, estratégico, religioso, sociológico, económico, cultural. Ello no es, indudablemente, objeto de nuestro estudio. Bástenos insistir en que las particularidades de cada municipio determinarán su capacidad económica para realizar sus funciones, las cuales también han de influir en su estructura administrativa: no es lo mismo la administración municipal, por ejemplo, en un municipio con más de un millón de habitantes que en uno de 10 mil.

31.11 Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas

En principio, la constitución general de la república reparte entre la federación, los estados y los municipios los asuntos en el nivel a que éstos correspondan. Cada uno de dichos niveles cuenta con gobierno propio, según hemos indicado.

Sin que exista una relación jerárquica del municipio con la federación o con el gobierno del estado, sí hay una serie de interacciones de carácter legal o político. Por ejemplo, el gobierno local es el que legisla para el municipio (por medio del congreso o legislatura del estado); los ayuntamientos deben realizar determinados actos en ciertas

materias, los cuales están previstos en las leyes federales o locales; al celebrar convenios de coordinación pierden mucho de su ya precaria autonomía, y su situación financiera depende casi por completo de las participaciones tributarias que les hagan el estado y la federación.

Se puede afirmar que, si bien existe una autonomía formal del municipio frente a la entidad federativa y ante el gobierno federal, no es menos cierto que hay también una subordinación real debida a causas financieras y políticas.

31.12 Órganos del municipio. El ayuntamiento. Presidente municipal. Estructura orgánica municipal

La estructura de la administración pública municipal varía de un lugar a otro, lo que depende de sus posibilidades económicas, su número de habitantes, superficie y desarrollo cultural. En todo caso, por disposición de la carta magna el titular de esa administración pública municipal es un órgano colegiado denominado *ayuntamiento*, el cual estará encabezado por el presidente municipal.

El ayuntamiento, de elección popular, dura en funciones tres o cuatro años y lo integran generalmente, además del presidente municipal, regidores y síndicos, cuyo número es distinto según las necesidades de la localidad; por lo común cuentan también con un tesorero y un secretario. Los regidores y síndicos suelen tener asignado algún ramo de la administración (educación, tránsito, mercados, procuración de justicia, etcétera).

En los municipios que cuentan con razonables posibilidades económicas existe una estructura orgánica administrativa más compleja, la cual sigue el modelo de la jerarquización centralizada estadual y de la federación y, además, tienen la presencia de una administración pública paraestatal del municipio (a la que algunos llaman *administración pública paramunicipal*), aparte de los ejemplos dados en el tema 25.17, agregamos aquí Aguas de Saltillo que es una empresa de participación estatal mayoritaria.

Ejemplo de esa estructura municipal jerarquizada lo encontramos en la *Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco*, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo establece estas dependencias del presidente municipal: secretaría del ayuntamiento; dirección de finanzas; dirección de programación; dirección de desarrollo; dirección de obras, asentamientos y servicios municipales; dirección de educación, cultura y recreación; dirección de administración; dirección de seguridad pública y tránsito, y contraloría municipal.

Por mandamiento constitucional, la fuerza pública del municipio capital de cada entidad federativa estará bajo el mando del gobernador del estado.

Un comentario final acerca de los órganos administrativos del municipio: cabildo fue el nombre que se dio en el pasado al ayuntamiento; *concejo municipal* será el órgano que supla y concluya el periodo de un ayuntamiento cuya desaparición haya decretado el congreso local, o cuando renuncien sus integrantes; se le denominaba *alcalde* a quien presidía el gobierno municipal y *edil* a cualquier integrante del ayuntamiento.

Bibliografía del tema

Benoit, Francis Paul, *El derecho administrativo francés,* Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Boehm de Lameiras, Brigitte (coord.), *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., México, 1987.

Cuenca Dardón, Rafael, *Administración municipal*, Panorama, México, 2002.

De Posada de Herrera, José, *Lecciones de administración*, t. I, Instituto Nacional de Administración Pública, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 3, Madrid, 1978.

Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, t. I, 2ª ed., Porrúa, México, 1984.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª ed., Porrúa, México, 1998.

Hernández, Octavio A. *et al., Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. VIII, Cámara de diputados, XLVI Legislatura del congreso de la unión, México, 1967.

Legislación pública estatal, Escuela Libre de Derecho, 32 vols., Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.

Lopez Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, 2ª ed., UNAM, México, 2005.

Moreno Díaz, Daniel, *Derecho constitucional mexicano,* 4ª ed., Pax-México, Librería Carlos Césarman, México, 1978.

Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 1985.

Palavicini, Félix F., *Historia de la constitución de 1917*, t. II, Consejo editorial del gobierno del estado de Tabasco, México, 1980.

Puget, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, París, 1969.

Rendón-Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1985.

Romerovargas Yturbide, Ignacio, *El calpulli de Anáhuac*, Impreso por Romerovargas, México, 1959.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 17ª ed., Porrúa, México, 1996.

Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, t. I, Aguilar, Madrid, 1980.

VII. Las partes de la federación

Cuestionario

1. Describa cómo se integra el poder público de los estados de la federación.
2. ¿Cuáles son las principales facultades del gobernador?
3. Indique tres facultades del secretario de finanzas y del procurador de justicia.
4. Exprese su opinión personal acerca del origen y la actualidad del sistema federal mexicano.
5. Anote los argumentos que justifican la existencia del Distrito Federal.
6. Mencione los órganos de gobierno del Distrito Federal.
7. ¿Qué facultades tiene el jefe de gobierno del Distrito Federal?
8. Enumere 10 asuntos de competencia de la asamblea legislativa del Distrito Federal.
9. Señale dos antecedentes de nuestro municipio.
10. ¿Cuáles son las principales disposiciones de la constitución en materia municipal?
11. ¿Qué relación existe entre el municipio y los otros niveles de gobierno?
12. ¿Cómo se integra la administración pública municipal?
13. Anote cinco materias de competencia municipal.

VIII. *La actividad administrativa*

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Precisar cuáles son los campos de la actuación del poder ejecutivo.
- Manejar diversas clasificaciones de actos jurídicos.

32. La actividad de la administración pública

32.1 Aspecto dinámico de la actividad de la administración pública

Hasta ahora, en términos generales, hemos visto la administración pública como un conjunto de órganos estatales, es decir, hemos abordado su aspecto estructural u orgánico. Aquí nos corresponde examinar su fase dinámica, o sea, la veremos realizando una actividad encaminada a efectuar ciertas tareas.

Para una mejor exposición del tema es conveniente recordar que de acuerdo con las ideas esbozadas en el capítulo III, el estado busca alcanzar determinados fines, para cuya consecución se reserva ciertas atribuciones; se puede requerir tres funciones (legislativa, administrativa y jurisdiccional) a efecto de cumplir con tales atribuciones, y para ello el orden jurídico le asigna tareas concretas a los distintos órganos creados por él mismo (les confiere competencia a los entes públicos) y faculta a determinados funcionarios para actuar en tal o cual sentido.

Según hemos anotado, el derecho administrativo no sólo regula la estructura de los entes que dependen del poder ejecutivo, sino que también, y de manera fundamental, se encarga de las actividades o tareas que realizan esos órganos. Dichas tareas, o aspecto dinámico de la administración pública, debemos encuadrarlas en los conceptos de fines, atribuciones, funciones, competencia y facultades.

La actividad de la administración pública está encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la realización de la función administrativa que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello.

Pongamos un ejemplo de las ideas anteriores: asegurar la vida en sociedad (*finalidad del estado*); preservar el ambiente (*atribución*); aplicar la legislación relativa al equilibrio ecológico (*función administrativa*); sancionar una violación a la ley de la materia (competencia de la procuraduría federal de protección al ambiente); los servidores públicos que deciden, firman y notifican la sanción (están *facultados* para ello por la legislación). Para completar el ejemplo, agreguemos: la previa creación de la ley es *función legislativa*; conocer y resolver la impugnación que de esa sanción haga el particular afectado, ante órgano judicial, es *función jurisdiccional*.

32.2 Su expansión y sectores a los que se orienta

Hemos indicado cómo el estado, y concretamente la administración pública, fue interviniendo cada día más en aspectos de la vida social, en la misma medida que ésta evolucionaba y aumentaba su complejidad. El desarrollo demográfico, cultural, económico y de la técnica trajo aparejada la necesidad de una regulación jurídica en nuevos campos, con el consiguiente control y participación del poder público. Así, el estado pasa de estado policía a estado social de derecho, y de ahí, bajo influencias neoliberales, a un estado que, sin dejar el monopolio del poder y de la fuerza institucionalizada, abandona casi por completo su actividad industrial y comercial, pero no la regulación de las mismas.

La actividad de la administración pública mexicana se extendió a renglones que abandonaban los particulares o a los que concurrían de manera insuficiente (textiles, turismo, industria metalmecánica, minería, siderurgia, etc.), en especial en el periodo comprendido entre 1971 y 1982. A esa expansión, bajo otras orientaciones políticas, le sigue una contracción (1983 a 2000), y el número de empresas públicas pasa de 1250 a 200, aproximadamente. En la polémica acerca de esta intervención estatal y su posterior alejamiento convendría recordar que nuestro país no ha resuelto sus problemas fundamentales: aún hay población que sufre graves carencias, y que la mayoría de los habitantes enfrenta necesidades vitales mínimas por satisfacer (alimentación, vivienda, vestido, servicios de salud y educación).

En cuanto a sectores a los que se orienta la administración pública en su actuar, abarca prácticamente todos los ámbitos de la sociedad. Vale la observación de que esos sectores o campos de actividad de los órganos administrativos no corresponden a la sectorización que vimos en el tema 28 como forma de tutela o control de los entes paraestatales.

Tradicionalmente, se dice que los campos del actuar de la administración pública son la policía, los servicios públicos, el fomento y la actividad industrial y comercial del estado. Otro grupo de autores, con base en la idea del orden público (que será estudiado en el segundo volumen de estos cursos de derecho administrativo), estima que tales renglones de las tareas del poder ejecutivo y sus dependencias son la seguridad, tranquilidad y salubridad pública, la educación, asegurar la alimentación del pueblo y planear el aspecto demográfico.

A partir de las atribuciones que el estado mexicano tiene actualmente, se pueden observar los siguientes principales aspectos de la vida societaria a los cuales se orienta la actividad pública realizada como función administrativa:

- abasto
- agricultura, ganadería y pesca
- asistencia social
- banca
- bienes del estado
- comercio interior y exterior
- cultura
- demografía
- deportes
- economía
- educación
- elecciones para cargos públicos
- empresas públicas
- energéticos
- estadística
- finanzas públicas
- fomento de industria y comercio privados
- fuerzas armadas
- minería
- organizaciones auxiliares del crédito
- planeación económica
- pobreza extrema
- procuración de justicia
- protección a la infancia y vejez

- protección a la propiedad intelectual
- protección al consumidor
- protección ambiental
- protección civil
- recreación
- recursos forestales
- recursos hidráulicos
- relaciones estado servidores públicos
- relaciones exteriores
- salubridad pública
- seguridad pública
- seguridad social
- servicios públicos (en especial comunicaciones)
- tenencia de la tierra
- turismo
- urbanismo
- vigilancia de la actividad de derecho público de los gobernados
- vivienda.

32.3 Actos jurídicos y operaciones materiales

Aunque la administración pública está totalmente sometida al derecho (Jean Rivero) tanto en su organización como en su actuar, no todas las tareas que aquélla realiza son actos de naturaleza jurídica, sino que al lado de éstas existen operaciones materiales de contenido metajurídico.

Se insiste en que hay un elemento extranormativo en la función administrativa, cuya importancia no puede soslayarse; son actos u operaciones materiales, por lo general de carácter técnico, que influyen decisivamente en la marcha de la administración pública.

Acerca de esta cuestión, Enrique Sayagués Laso dice: "Operaciones materiales. A diferencia de las otras funciones jurídicas estatales, que se agotan con la sola formulación de actos jurídicos, la función administrativa requiere en múltiples aspectos el accionamiento material de los órganos de administración. Este elemento de ejecución es fundamental en la función administrativa."

Según opinión de Guido Zanobini, los siguientes casos no tienen trascendencia en el campo del derecho:

a) En las actividades meramente de hecho y sin relevancia jurídica como las audiencias de los ministros y de otras autoridades, las manifestaciones con las que las autoridades anuncian al público importantes sucesos

o exhortan a observar una conducta determinada frente a situaciones particulares.

b) En las actividades materiales, técnicas e intelectuales, con las que se desenvuelven los servicios públicos, como los de comunicación y de transporte, de asistencia sanitaria, de instrucción y similares.

c) En las actividades materiales, con las que se da ejecución a disposiciones precedentes. Si de éstas derivan a veces efectos jurídicos, tales efectos deben remontarse a las disposiciones que tratan de ejecutar.

En términos generales, se puede decir que no son actos administrativos los que se mantienen en la esfera jurídica de la administración, sin ocasionar a esta esfera, ni a la de los particulares, ninguna modificación. En algunas circunstancias, los mismos actos, sean de mero hecho o bien técnicos o ejecutivos, pueden dar origen a relaciones jurídicas entre la administración y los particulares cuando, excediendo la esfera jurídica de la primera, le irrogan responsabilidad. En tales supuestos, empero, los citados actos forman parte de los hechos jurídicos no como actos administrativos, sino como actos ilícitos de la administración pública (propiamente de los servidores públicos o, en todo caso, del estado como persona moral para efectos de responsabilidad civil).

32.4 Clasificación de los actos jurídicos

Los actos jurídicos pueden ser de índole:

- unilateral
- bilateral
- colegiados
- colectivos
- unión.

Antes de entrar en el próximo capítulo al estudio del acto administrativo, habremos de seguir la sistemática de algunos autores que suelen analizar las distintas clasificaciones de los actos jurídicos. Algunas de ellas tienen importancia para la manera como se desempeñan las funciones estatales y otras son un preámbulo de los temas 33 a 41 (el acto administrativo).

Recordemos que *acto jurídico* es la manifestación de voluntad que produce consecuencias de derecho (crea, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones). Su análisis detallado corresponde a la asignatura introducción al estudio del derecho.

a) *Acto jurídico unilateral.* Es toda manifestación de voluntad emitida por una sola persona y que produce consecuencias de derecho (crea, modifica, transmite o ex-

tingue derechos u obligaciones). Tal es el caso del testamento. Acto jurídico bilateral. "Son aquellos que para su formación requieren dos o más voluntades que buscan efectos jurídicos diversos entre sí" (Ernesto Gutiérrez y González). Suelen citarse a título de ejemplos de esta categoría los contratos como el de arrendamiento y el de obra pública.

b) *Actos colegiados.* Podemos considerar dentro de esta categoría las decisiones de cuerpos integrados por varios individuos, las cuales, al exteriorizarse, aparecen como la voluntad común del ente emisor; por ejemplo: una ley o una sentencia de tribunal colegiado de circuito o de sala plurimembre.
c) *Actos colectivos.* Para la consecución de un fin se requiere la intervención de los integrantes de una comunidad y cuyas voluntades se presentan independientes: caso del contrato colectivo de trabajo o el de los procesos electorales.
d) *Acto unión.* Varias personas intervienen en la creación del acto; sus voluntades concurren a una sola finalidad. Gabino Fraga dice acerca de esta clase de actos:

> Las voluntades concurrentes no son independientes como en el acto colectivo, sino que ellas están ligadas entre sí de manera de dar lugar a una convención; pero sin que ésta llegue a formar un contrato, puesto que el efecto jurídico que se produce y que es otro elemento que viene a caracterizar a éste, no es crear una situación jurídica individual, sino simplemente hacer aplicable a un caso concreto una situación jurídica general creada de antemano.

El mismo autor cita como ejemplo el nombramiento de un empleado público.

32.5 Acto creador de situación jurídica general. Ley orgánica. Ley reglamentaria. Diferencias formales y materiales. Imperio y sanción

El acto creador de situaciones jurídicas generales puede ser de índole legislativa (la ley), administrativa (el reglamento, ciertos decretos y circulares) o jurisdiccional (la jurisprudencia con las modalidades y limitaciones que la ley prevea). Este tipo de actos son normas generales que no van dirigidas a un individuo en particular y que pretenden permanencia.

Desde luego, el acto jurídico general por antonomasia es la ley. Ésta, como ya se señaló, es creada por el órgano legislativo en ejercicio de la función legislativa del estado.

Las leyes que emite el poder legislativo suelen recibir cierta denominación que corresponde a la materia objeto de ellas (ley forestal, ley de hacienda, etc.) y además, a veces, otro vocablo como complemento: *orgánica, reglamentaria, federal* o *general* (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Reglamentaria del Artículo 27*

Constitucional en Materia Nuclear, Ley Federal del Derecho de Autor, Ley General de Población).

No existe ninguna diferencia real entre las leyes porque se les denomine *orgánica*, *reglamentaria, federal* o *general*, o cuando, prescindiendo de estos calificativos, solamente se indique la materia que regulan.

Una ley, cualquiera que sea su denominación, en tanto cuerpo de normas jurídicas debe estar sustentada siempre en una disposición constitucional, y no hay diferencias materiales de fondo en razón de su nombre. En cuanto a diferencias formales (procedimiento de creación), las habrá en los casos excepcionales en que el ejecutivo llegue a legislar (tema 48).

Las denominaciones que se acostumbra dar a la mayoría de las leyes, se dice, obedecen a estas consideraciones:

a) *Ley orgánica.* Se llama así a la ley sustentada en algún artículo constitucional relacionado con la estructura del poder público (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*), o la referida a un ente estatal específico (*Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional*).
b) *Ley reglamentaria.* Aplícase este nombre a las leyes derivadas de los primeros 29 artículos de la constitución federal (parte dogmática) y a los que desarrollan directamente algún artículo constitucional sin el ánimo preponderante de estructurar órganos públicos (*Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal; Ley Reglamentaria del Artículo 119 Constitucional*).
c) *Ley federal.* Este nombre se reserva para los ordenamientos legales del congreso de la unión en cuestiones en que también pueden haber leyes de carácter local, por ser materias concurrentes (*Ley Federal de Derechos).*
d) *Ley general.* Denominación aplicable a leyes que regulen actividades que son competencia exclusiva de la federación (*Ley General de Población*).

No es ocioso aclarar que esta clasificación no siempre se sigue en la práctica, ya que existen numerosas excepciones. Como conclusión, se puede afirmar que el nombre que se da a la ley depende exclusivamente del capricho del legislador.

Tomada de la doctrina francesa, se ha empezado a utilizar la expresión *leyes marco*; éstas, se dice, fijan normas que habrán de desarrollarse en otras leyes. Tal idea es inaplicable en nuestro sistema jurídico, donde todas las leyes tienen igual rango y sólo se distingue entre leyes federales y locales, ya que persiste el principio de que toda norma deroga a la anterior en lo que se le oponga.

Un tanto fuera de orden, el programa nos indica tratar aquí las nociones de *imperio* y *sanción* (quizá como elementos directos o indirectos de la ley).

a) *Imperio.* Es la posibilidad que el estado tiene de hacer acatar el orden jurídico y, por ende, la ley.
b) *Sanción.* Es la consecuencia punitiva de una conducta ilícita, que está prevista en la ley de forma directa o indirecta; es un castigo impuesto mediante coacción.

32.6 Acto creador de situación jurídica particular o concreta

El acto creador de situación jurídica particular o concreta —terminología debida a Gastón Jèze— resulta ser el contrario del analizado en el tema anterior (creador de situación jurídica general).

El acto que crea situaciones jurídicas particulares es emitido por los particulares (contratos, policitación, gestión de negocios) o por la administración pública (expropiación, licencia, cédula profesional). Desde luego, no abarca a la generalidad de la población. Al ser producido por la voluntad del sujeto emisor, no se pretende crear derecho (normas jurídicas), sino situaciones jurídicas individuales, particularizadas.

Este tipo de actos también pueden ser emitidos por el órgano legislativo o parlamentario: autorizar la aceptación y uso de una condecoración extranjera, el permiso para prestar servicios al gobierno de otro país, etcétera.

32.7 Acto condición

Cuando se indicó en qué consiste la función administrativa, señalamos como elemento importante de la misma los *actos condición*. Existe acto condición cuando un sujeto se ubica en una situación prevista en la ley, y por tal hecho ésta se aplica.

Expliquemos lo anterior con el concurso de las opiniones emitidas por algunos autores acerca del acto condición:

"Resulta que en muchas ocasiones la norma jurídica no es aplicable de pleno derecho a un caso individual; para que lo sea es necesaria la verificación de un acto jurídico intermediario. Este acto produce una modificación en el orden jurídico, puesto que por su realización el individuo se ve colocado dentro de la regla general" (Fraga).

El diccionario jurídico nos dice que *acto condición* es aquel "cuyo resultado es volver aplicable a un individuo una norma jurídica (o un conjunto de ellas), que no le eran aplicables hasta entonces" (De Pina).

Los actos condición son "los que tienen por objeto colocar a una persona en una situación jurídica general preexistente. La situación jurídica general existe desde antes y con prescindencia del acto condición; pero éste lo hace aplicable al interesado" (Sayagués Laso).

El ejemplo usual de acto condición es el nombramiento de un servidor público.

32.8 Los actos administrativos y judiciales

Puesto que tanto la función administrativa como la jurisdiccional se realizan mediante la aplicación de la ley, resulta necesario establecer, a grandes rasgos, su diferenciación.

Respecto a la función legislativa no existe mayor problema, ya que ella consiste básicamente en la creación de disposiciones de carácter general (leyes).

La corriente doctrinaria y política que sostiene la similitud real entre actos administrativos y jurisdiccionales (ejecutar la ley, aplicarla a casos concretos) ha llevado a excesos de concentración de poder, al hacer depender del poder ejecutivo en algún país a los órganos judiciales, o incorporando al ámbito de la administración pública tareas jurisdiccionales. Esto, además de ir en contra de la teoría y necesidad de diluir el poder entre diversos órganos estatales, provoca un monopolio de facultades en el ejecutivo, totalmente antidemocrático.

32.9 Características y diferenciación

No se trata aquí de estudiar exhaustivamente los actos administrativo y jurisdiccional; el primero se examinará en el próximo capítulo y el segundo es materia de otra rama del derecho. Señalaremos sólo algunas notas distintivas de ambos.

Si bien tanto la función administrativa como la jurisdiccional se realizan mediante actos jurídicos que implican ejecutar la ley o aplicarla a un caso concreto, la primera se hace de manera continua y permanente, mientras que la segunda requiere el planteamiento que una persona haga de un conflicto por resolver.

Orgánicamente, el acto administrativo será producido por los entes del poder ejecutivo; el jurisdiccional saldrá de alguna dependencia del poder judicial.

El acto administrativo persigue, de manera mediata o inmediata, directa o indirecta, el beneficio colectivo o interés público; por su parte, el acto jurisdiccional tiene por objeto resolver una controversia que ha sido planteada, o emitir una declaración a favor de un individuo determinado.

La mayoría de los casos planteados ante los tribunales (órganos jurisdiccionales) son conflictos de intereses entre particulares o la necesidad de proteger los derechos de los gobernados frente a alguna autoridad. Por su lado, el acto administrativo se produce para la consecución de finalidades de naturaleza colectiva, permitir que el estado alcance fines de carácter material o cultural, aunque también va dirigido generalmente a personas concretas (un permiso, cobro de impuestos, una concesión, la expropiación).

El acto jurisdiccional es: "La tarea propia de juzgamiento, que para resolver los conflictos de intereses que tienen efectos jurídicos, realizan los titulares del poder judicial... El quehacer jurisdiccional supone una fórmula de arreglo de las controversias de intere-

ses jurídicos sometidos a una autoridad competente (seleccionado como órgano capaz entre varios juzgados y tribunales)." (Flores García.)

32.10 Actos de gobierno

Por acto de gobierno entendemos la manifestación de naturaleza política que realiza la administración pública, la cual no puede ser atacada por vía jurisdiccional.

La idea del acto de gobierno surge de la concepción de un poder ejecutivo con dos campos de actividad: el administrativo y el político; el primero regulado casi totalmente por el derecho, en tanto que el segundo es de índole extranormativa y los actos relativos son discrecionales.

Según Roberto Ríos Elizondo, el acto de gobierno "no posee una categoría jurídica propia, distinta de la del acto administrativo, y ello es debido a ser de igual naturaleza", o sea, no es sino una modalidad de éste.

Como actos de gobierno se citan la convocatoria a sesiones extraordinarias del congreso de la unión, la suspensión de garantías, las relaciones exteriores, el indulto.

Ya habíamos citado la existencia de una intensa polémica sobre el acto de gobierno y su diferenciación con el acto administrativo (tema 15).

Tal parece que los tratadistas de derecho administrativo se pueden clasificar en dos grupos: los que admiten la existencia del acto de gobierno como categoría jurídica independiente y el otro, quizá más numeroso, que niega tal figura autónoma del acto administrativo.

32.11 Actos políticos

La polémica citada líneas arriba se complica con la existencia de esta categoría de actos políticos. En efecto, no es lo mismo *gobierno* que *política.*

Los actos políticos pueden ser emitidos por particulares o por el estado y son aquellos que persiguen obtener o conservar el poder.

Pueden tener o no implicaciones jurídicas (asistir a una asamblea de algún partido político; sufragar en elecciones federales, locales o municipales; hacer declaraciones a los medios de comunicación social, etcétera).

Sólo algunos autores diferencian entre acto de gobierno y acto político, puesto que la mayoría utiliza ambos vocablos como sinónimos.

32.12 Actos públicos

Hacemos este breve agregado al anterior programa oficial de nuestra materia, en virtud de que el art. 121 de la constitución federal los menciona, al establecer que: "En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros."

Consideramos que *acto público* es el que emiten los órganos de gobierno en ejercicio de la función legislativa, administrativa o jurisdiccional. Dicho de otra forma: es una manifestación de voluntad de un órgano del estado, en uso de potestades de derecho público.

Bibliografía del tema

De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, 15ª ed., Porrúa, México, 1988.
Demichel, André, *Le droit administratif*, LGDJ, París, 1978.
Flores García, Fernando, "Acto jurisdiccional", en *Diccionario jurídico mexicano*, t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª ed., Porrúa, México, 1998.
García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 47ª ed., Porrúa, México, 1995.
González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 5ª ed., Porrúa, México, 1984.
Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 4ª ed., Cajica, Puebla, 1971.
Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario jurídico general*, 3 vols., Iure, México, 2008.
Ríos Elizondo, Roberto, *El acto de gobierno,* Porrúa, México, 1975.
Rivero, Jean, *Droit administratif*, 8ª ed., Dalloz, París, 1977.
Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.
Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

Cuestionario

1. ¿A qué tareas encamina su actividad actualmente la administración pública? Proporcione cinco ejemplos.
2. Describa los actos unión y los actos condición.
3. Mencione las diferencias entre actos administrativos y jurisdiccionales.
4. ¿Cuáles son los actos de gobierno y cuáles los públicos?

IX. *El acto administrativo*

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Conceptualizar el acto administrativo.
- Conocer sus elementos.
- Ubicar el acto administrativo en la constitución política.
- Identificar los efectos del acto y de la ausencia del mismo.
- Describir los medios de extinción del acto administrativo.
- Explicar el sistema de irregularidades e ineficacia en derecho administrativo.
- Apreciar las notas esenciales del procedimiento administrativo.

33. Teoría general del acto administrativo

33.1 Dificultad para establecer un concepto del acto administrativo

El acto administrativo es, junto con las formas de organización administrativa, el núcleo de la parte conceptual de nuestra asignatura; de ahí la importancia que reviste su adecuada delimitación. La mayoría de los tratadistas de derecho administrativo aportan su propia definición del acto administrativo, de tal manera que existen decenas de ellas, en las cuales se pretende innovar, cosa que no siempre se logra.

No es posible englobar en un solo concepto la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de sus órganos administrativos, o los actos de naturaleza administrativa de los tres poderes.

La dificultad para conceptualizar el acto administrativo proviene de dos fuentes: la gran producción doctrinal y la diversidad de actos que lleva a cabo el poder ejecutivo. En cuanto al origen de esa expresión, suele ubicarse en la legislación francesa de finales de siglo XVIII y en los estudios que al respecto se inician en los primeros años del siglo XIX.

33.2 Distinción entre hecho y acto jurídico

Los hechos jurídicos se distinguen de los *actos jurídicos* en que los primeros son acontecimientos naturales o del hombre que provocan consecuencias jurídicas, sin que exista el ánimo de producirlas; en tanto que en los segundos sí existe el propósito de provocar consecuencias de derecho.

Recordamos anteriormente la noción de *acto jurídico* (tema 32); ahora la distinción entre acto y hecho jurídico persigue señalar que los hechos jurídicos pueden trascender al campo de la función administrativa. En ocasiones, se dan hechos que provocan la acción de órganos administrativos (inundaciones, terremotos, conductas ilícitas de servidores públicos).

33.3 Aspectos que abarca el acto administrativo

Como acto administrativo se puede calificar toda actividad o función administrativa. Pero puesto que ésta se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general, la delimitación conceptual se complica.

Existe cierto punto de coincidencia entre los doctrinarios en lo que se refiere a que el acto administrativo es una declaración de voluntad de órgano público que produce efectos jurídicos, pero como esta noción comprendería los actos de cualquiera de las tres funciones estatales, la polémica subsiste.

Si se parte de esa misma idea y se agrega que sus efectos son subjetivos, se excluyen los reglamentos, pero se comprendería el acto jurisdiccional, lo que parece hacer necesario que se tenga en cuenta el ente emisor (criterio orgánico) para delimitar la noción del *acto administrativo*.

33.4 Características del acto administrativo

Como notas preliminares a un concepto de acto administrativo se han de mencionar las características siguientes:

1. Es un acto jurídico.
2. Es de derecho público.
3. Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
4. Es ejecutivo (obligatorio) y ejecutorio (se puede hacer cumplir mediante la coerción).

5. Tiene a su favor una presunción de validez legal.
6. Es impugnable, esto es, no posee definitividad sino cuando ha transcurrido el tiempo para atacarlo por vía jurídica o se le ha confirmado jurisdiccionalmente.
7. Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.
8. Por lo general es prescriptible.

33.5 Concepto del acto administrativo

Seleccionados de la enorme y brillante producción doctrinal relativa al tema que nos ocupa, extraemos cuatro conceptos de acto administrativo. Así, acto administrativo es:

1. "Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas" (Fernández de Velasco).
2. "La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria" (García de Enterría y Fernández). Esta definición es similar a la que aporta Guido Zanobini.
3. "Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa" (Diez).
4. "Puede definirse el acto administrativo como decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos" (Bielsa).

Sin pretender aportar uno más a la larga lista de conceptos de acto administrativo, consideramos que éste es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.

El concepto indicado en el párrafo anterior implica excluir de la categoría *acto administrativo* la actividad reglamentaria, puesto que se habla de consecuencias subjetivas; tampoco comprende los contratos que celebre la administración, ya que se señala que es una declaración unilateral. De igual manera, no se engloban los actos de esencia extrajurídica (operaciones materiales) ni los hechos jurídicos.

Aunque es nuestra opinión que un texto universitario no debe estar lleno de transcripciones legales y de tesis de jurisprudencia, pues son tres fuentes distintas del saber jurídico, como una de las excepciones que hacemos a esto, se da la definición que aporta en este tema la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*:

> Acto administrativo: declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública..., en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

En aras de la sencillez y claridad, los conceptos adoptados siguen un criterio orgánico y formal en su configuración, soslayando en gran medida el punto de vista material, ya que éste presenta todavía problemas no resueltos en su delimitación.

Bibliografía del tema

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo,* t. II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
Cazorla Prieto, Luis María, *Temas de derecho administrativo*, Ministerio de hacienda, Madrid, 1978.
Diez, Manuel María., *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.
Fernández de Velasco, Recaredo, "El acto administrativo", *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1929.
Fiorini, Bartolomé A., *Teoría jurídica del acto administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969.
García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.
González Navarro, Francisco, *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*, Presidencia del gobierno, Madrid, 1972.
Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo,* vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

34. Análisis lógico de los elementos del acto administrativo

El número y la clasificación de los elementos del acto administrativo constituyen otro aspecto muy debatido en la teoría del derecho administrativo; existe al respecto una diversidad de opiniones prácticamente imposible de reseñar, en ocasiones con cambios más de terminología que de fondo. A efecto de no complicar un tema de suyo difícil, trataremos de ser esquemáticos en la exposición de esos elementos.

Con variantes de uno a otro autor, se habla de los siguientes elementos del acto administrativo: sujeto, manifestación de voluntad, objeto, forma, motivo, finalidad y mérito. Estos elementos a veces son reagrupados en subjetivos, objetivos y teleológicos; o bien, en generadores, expresadores y ejecutores de la voluntad del órgano administrativo; o, por otros, en constitutivos y modalidades; esenciales y secundarios.

34.1 Los elementos constitutivos y su fundamento. Sujeto

Los elementos constitutivos son llamados por Manuel M. Diez, *condiciones de legitimidad del acto administrativo.* Conforme a lo anotado al inicio de este tema, nos abstenemos de analizar las expresiones *elementos constitutivos, condiciones de legitimidad* u otras equivalentes, y sólo describiremos los elementos antes enunciados.

Sujeto

Es el órgano de la administración pública que, en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.

El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. El servidor público, por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y exteriorizar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluida la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen (art. 128). Es decir, el sujeto del acto administrativo es siempre un órgano administrativo competente, el cual actúa por medio de funcionarios o empleados debidamente facultados para ello.

Quedan excluidos de la categoría acto administrativo los actos de carácter legislativo, jurisdiccional y los producidos por los particulares.

34.2 Concepto de autoridad

Autoridad es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un órgano público.

De manera amplia, señalemos que se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, están en posibilidad de tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar que éstas se lleven a cabo.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *autoridad* es todo funcionario de hecho o de derecho que puede disponer de la fuerza pública para hacer cumplir sus decisiones. Es de mencionar que este criterio, sostenido con anterioridad por Ignacio L. Vallarta, permite ampliar el alcance del juicio de amparo.

34.3 La manifestación externa de la voluntad

Los elementos son las partes integrantes de un todo, o los fundamentos o el móvil que conforman algo; de ahí que la declaración de voluntad sea el acto administrativo en sí y no uno de sus elementos; sin embargo, suele estudiársele como tal.

La *manifestación externa* o *declaración de voluntad* es expresar una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo.

Tal voluntad, de carácter unilateral, debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitado, y conferido conforme a la ley, respectivamente.

La ausencia de dicha declaración de voluntad, cuando debió haberla, puede producir consecuencias de derecho. En este supuesto estaremos frente al llamado *silencio administrativo* (tema 38).

34.4 Objeto

Es lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, transmitir, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad.

El objeto debe ser lícito y alcanzable, y estar contenido en lo que la ley le asigne como competencia al órgano, y dentro de lo que faculte al servidor público.

El objeto, en sí, es el contenido del acto administrativo. "El objeto o contenido se refiere a la declaración de voluntad, conocimiento o juicio en que el acto consiste. El objeto ha de ser determinado o determinable, posible y lícito" (López-Nieto y Mallo).

A efecto de ilustrar lo anterior, advertimos que en la expropiación el objeto evidente es la obtención forzosa de un bien y, de manera mediata, satisfacer una causa de utilidad pública; en la licencia de manejo de automotores, consentir que se conduzca por la vía pública ese tipo de vehículos, y con miras al interés de la colectividad, el objeto es asegurar que quien conduzca tenga la pericia necesaria para no dañar a las personas o a sus bienes.

34.5 Forma

Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo. El acto administrativo generalmente se manifiesta por escrito, aunque puede hacerlo de manera verbal (órdenes internas, cuestiones de seguridad, etcétera).

En la forma escrita de exteriorizar la decisión de la administración, han de observarse ciertas reglas o formalidades que la ley y la costumbre establecen; entre ellas mencionamos la fecha, la firma, a quién se dirige, su fundamentación y motivación, etcétera.

> En su acepción estricta, la expresión forma se entiende referida al modo de declaración de una voluntad ya formada, actuando como medio de transporte de dicha voluntad del campo psíquico al campo jurídico, a los fines de asegurar su prueba y de permitir el exacto conocimiento de su contenido... con relación a los actos administrativos, la expresión forma abarca también el conjunto de formalidades y trámites a través de los que la voluntad administrativa se configura; esto es, el procedimiento de formación de dicha voluntad.
>
> *Fernando Garrido Falla*

Bibliografía del tema

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

Diez, Manuel María., *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1973.

Fiorini, Bartolomé A., *Teoría jurídica del acto administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 7ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 3, 4ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1977.
López-Nieto y Mallo, Francisco, *Manual de procedimiento administrativo*, Bayer Hermanos, Barcelona, 1978.

35. Modalidades o requisitos del acto administrativo y de sus elementos

35.1 Crítica a la doctrina que sostiene el motivo y la finalidad como elementos estructurales del acto administrativo

Contra lo que sostiene el programa oficial (1986-1993) de derecho administrativo, y siguiendo una corriente doctrinal mayoritaria, opinamos que el motivo y la finalidad sí son elementos del acto administrativo, pues éste no puede ser estudiado haciendo abstracción del porqué y para qué ha sido emitido.

Citamos dos opiniones relativas a esta cuestión: "El derecho no es una regla física sino una norma de conducta humana" (Fiorini). "La afirmación del fin como elemento esencial del acto administrativo ha sido una de las conquistas más grandes del derecho público moderno, pues contribuyó eficazmente a eliminar el concepto autoritario de gobierno" (Sayagués).

35.2 Las modalidades del acto administrativo. Motivo. Finalidad

Hecha la aclaración referente a que el motivo y la finalidad sí se consideran elementos del acto administrativo, procederemos a describirlos.

Motivo

Es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo; las consideraciones, de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión: es el porqué del acto.

El *motivo* es el equivalente, en derecho público, de la causa en los negocios jurídicos privados. Ambos son ampliamente estudiados por la ciencia jurídica, a efecto de determinar su alcance. Es oportuno indicar que existe una serie de argumentos a favor o en contra de reconocerles trascendencia concreta en lo que respecta a los actos que originan. Rafael Bielsa sostiene que cuando se trata de actos administrativos, "no puede hablarse de intención o causa impulsiva, ya que ella no puede ser sino el interés público, aun cuando sea genéricamente considerado".

La causa o motivo del acto es determinante para su eficacia, pues como veremos, la falta o irregularidad de este elemento puede provocar su impugnación por parte del administrado.

Finalidad

Es el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.

Si el objeto del acto es lo que se persigue concreta e inmediatamente, la finalidad es de carácter general y a veces mediata: el interés público, el beneficio de la sociedad.

Dicho interés general es el fin global de la administración pública, pero es claro que existen fines específicos, según sean las atribuciones estatales (culturales, de salubridad, entre otros).

La falta de finalidad de un acto, emitido con base en facultades discrecionales, es desvío de poder (tema 42). Tampoco es admisible que el acto persiga fines de naturaleza privada o partidista.

Prescindir de fines en la actividad administrativa equivale a deshumanizar un fenómeno social, como es la administración pública, y es pretender reducir el derecho a fórmulas matemáticas.

35.3 Conceptos que no constituyen ni elementos, ni requisitos del acto administrativo

El mérito, su crítica y la oportunidad como principio general del acto administrativo

La doctrina italiana ha estudiado detenidamente al mérito como elemento del acto administrativo y en nuestra América lo describe Manuel María Diez; este autor afirma que "el mérito del acto administrativo es, en realidad, la exteriorización del principio de la oportunidad". A partir de esta opinión, el mérito y la oportunidad los consideramos un solo elemento.

El mérito es el elemento ético del acto administrativo y está referido a la oportunidad y conveniencia del mismo. Aunque analizado más bien a propósito de las facultades discrecionales, el mérito es un elemento que debe tener cualquier acto de órgano administrativo, pues el ejercicio total de la función administrativa ha de hacerse de manera "oportuna, conveniente, útil, eficiente y justa" (Fiorini).

Si bien resulta difícil regular legalmente este elemento del acto, es indiscutible la necesidad de que el poder ejecutivo y sus dependencias actúen dentro de cierta moralidad ante la que, ciertamente, no puede permanecer ajeno el derecho.

El actual texto de nuestra constitución considera a la oportunidad como uno de los requisitos que han de cumplirse en las tareas que realicen los servidores públicos en ejercicio de la función pública.

Bibliografía del tema

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

Fiorini, Bartolomé A., *Teoría jurídica del acto administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.

Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.
Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 17ª ed., Porrúa, México, 1996.
Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

36. Requisitos constitucionales del acto administrativo

La constitución federal fija requisitos de los actos administrativos, en los arts. 16 y 14, que en lo conducente prevén: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento" (art. 16). "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna" (art. 14).

En el presente tema haremos una breve explicación de estas disposiciones, en cuanto implican requisitos que ha de satisfacer la acción de los órganos administrativos del estado.

36.1 La competencia

Es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servidores públicos; o sea, a la aptitud que éstos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, a través de un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o en un acuerdo de delegación de facultades.

36.2 La forma escrita

El mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica.

Además, como se anotó en el tema 34, la forma escrita ha de reunir ciertos requisitos que la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma, claridad, etcétera).

36.3 Fundamentación

Fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión. No señalar las normas que dan fundamento legal al acto vicia a éste.

La fundamentación, es decir, citar el artículo y ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

36.4 Motivación

El motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

La *motivación* es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del administrado.

La necesidad de que la administración pública funde y motive sus actos fue reconocida en el siglo XIX por la jurisprudencia francesa. En México, aparte del citado art. 16 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado estos requisitos, fijando que en lo que concierne a las resoluciones administrativas, "fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos... y motivarlas es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos".

36.5 Principio de legalidad

Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

Si, en términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la administración pública sólo puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

Desde otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos, y corresponde, en todo caso, al gobernado o a los medios de control demostrar lo contrario.

36.6 No retroactividad

El principio de la no retroactividad que el art. 14 constitucional indica para la ley es aplicable a los actos administrativos. Puesto que los órganos de la administración pública actuarán ejecutando la ley, es lógico concluir que sus acciones deben seguir las características de ésta.

La no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

Bibliografía del tema

Benoit, Francis Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2ª ed., Porrúa, México, 1973.

Diez, Manuel María., *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

Martínez Morales, Rafael I., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2010.

____, *Garantías constitucionales*, Iure, México, 2009.

Rabasa, Emilio, *El artículo 14 (estudio constitucional)*, 3ª ed., Porrúa, México, 1969.
Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, 2ª ed., 1ª reimp., UNAM, México, 1978.
Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2ª ed., 1ª reimp., UNAM, México, 1978.

37. Efectos del acto administrativo

El acto administrativo, una vez que se emite, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige y por los terceros que estuvieren involucrados; el acto administrativo puede requerir el empleo de la coerción para que surta efectos.

37.1 Distinción entre acto perfecto y acto eficaz

Acto perfecto es aquel que reúne todos sus elementos (temas 34 y 35); si falta uno de ellos, será un acto irregular. El *acto eficaz* es aquel que se realiza, es el que produce los efectos para los cuales fue creado. La eficacia de un acto perfecto puede estar sujeta a su notificación, publicación, aceptación por parte del gobernado, inscripción en algún registro, término o plazo, suspensión decidida por alguna autoridad jurisdiccional, etc. También es de señalarse que un acto imperfecto puede ser eficaz, a pesar de estar viciado por carecer de uno o más de sus elementos.

37.2 El acto administrativo como creación de derechos

Personales y reales

El acto administrativo, en tanto declaración unilateral de voluntad de una autoridad administrativa, puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones son de carácter subjetivo; están referidos a casos concretos.

Dentro de la idea anterior está la creación de derechos, ya sean personales o reales. Se crearán derechos personales, por ejemplo, en el otorgamiento de una beca, el permiso de pesca; y habrá creación de derechos reales en la expropiación, en la regularización de tierras. Lo normal es la creación de derechos personales y la excepción es la constitución de derechos reales.

Recordemos las nociones de derechos personales y reales que exponen Ignacio de Casso y Francisco Cervera: "Derechos personales. Con esta denominación... se hace referencia a aquellas facultades que por el orden jurídico son atribuidas al individuo como otras tantas posibilidades de actuación, y precisamente en reconocimiento de su propia personalidad."

A su vez, los *derechos reales* se definen "como aquellos derechos que atribuyen a una persona, natural o jurídica, una facultad inmediata de dominación más o menos plena sobre una cosa" (De Casso y Cervera).

Tales derechos suelen estudiarse dentro de los derechos patrimoniales.

37.3 Efectos frente a terceros

Aunque la creación, la modificación, la transmisión, el reconocimiento, el registro o la extinción de derechos u obligaciones que contiene el acto administrativo se dirigen a un individuo en especial, resulta lógico que en la mayoría de las veces surta también efectos frente a terceros y, desde luego, siempre ante el propio órgano que lo haya emitido.

Ejemplos de actos administrativos que tienen efectos frente a terceros son una patente de invención, la tarifa para la prestación de un servicio público, una licencia sanitaria, el registro de un título profesional, la incorporación de una escuela al sistema educativo oficial, las inscripciones en el registro público de la propiedad.

Bibliografía del tema

De Casso, Ignacio y Francisco Cervera, *Diccionario de derecho privado*, t. I, 2ª reimp., Labor, Barcelona, 1961.

De Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, t. I, 8ª ed., LGDJ, París, 1980.

Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1974.

Rodríguez Oliver, José María, *Resúmenes de derecho administrativo*, Instituto Católico de Artes e Industrias, Madrid, 1979.

Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

38. La falta del acto administrativo y el silencio de la administración

38.1 Diversas posibilidades teóricas que explican el silencio administrativo

El silencio administrativo, ausencia de acto cuando debería haberlo, es estudiado por un importante sector de la doctrina dentro del elemento manifestación de voluntad, precisamente como ausencia de ésta. Otro grupo de autores habla de tal figura, a propósito de la clasificación de los actos administrativos en expresos, tácitos y presuntos, e incluyen en estos últimos el silencio administrativo.

Tanto la doctrina como la legislación contemplan dos posibles consecuencias del silencio de la administración: la negativa y la positiva. Es decir, ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernados se puede suponer que han sido resueltos de manera negativa o afirmativa. Existe una tercera posibilidad: que al silencio del órgano no se le asigne sentido alguno, subsistiendo la obligación de dar respuesta a lo que el particular ha planteado a la autoridad. He aquí cómo describe Ramón Martín Mateo la figura en estudio:

> El silencio administrativo se explica desde la teoría de los actos presuntos; es decir, ante la inactividad de la administración para evitar mayores

perjuicios a los administrados, la ley interpreta el silencio en un determinado sentido, al objeto de obviar una paralización perjudicial de las tramitaciones administrativas trascendentes para las posibilidades de actuación o de recurso, de las particulares. El silencio, pues, no es nada en sí; materialmente es inactividad, vacío en el obrar; pero esta ausencia es coloreada por el ordenamiento, dándole una significación determinada. Esta significación puede ser positiva o negativa.

Francisco González Navarro señala que: "En su más restringida acepción, el silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular, y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración."

38.2 El silencio administrativo en materia fiscal

En materia fiscal, el derecho mexicano confiere efectos negativos al silencio de la administración pública. Esta situación, muy conocida en el medio, se denomina *negativa ficta.* Destaquemos la idea anterior con la cita de dos reconocidos autores:

> En el derecho fiscal el silencio de la autoridad se presume como la resolución negativa de la instancia; es decir, el significado presunto del silencio es una negativa y así está previsto por el propio art. 37 del *Código Fiscal de la Federación* al establecer que el silencio de las autoridades fiscales se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponde. Comúnmente se le llama negativa ficta.
>
> *Raúl Rodríguez Lobato*

> La figura de la negativa ficta en la actualidad también es atribuida a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de cuatro meses, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del tribunal fiscal de la federación, aunque no sean esencialmente tributarias.
>
> *Hugo Carrasco Iriarte*

38.3 Distinción entre silencio administrativo y derecho de petición

El silencio administrativo, según se dijo, es la ausencia de acto de un ente de la administración pública y la consecuencia (negativa o positiva) que la ley le da. El *derecho de petición* es una de las llamadas *garantías individuales* (derechos humanos), que permite al gobernado hacer planteamientos a la autoridad con la consiguiente obligación de ésta de responder.

Se prevé en el art. 8º, segundo párrafo, de la constitución, que: "A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

El breve término en que la autoridad debe atender la petición es considerado nunca mayor de cuatro meses por la jurisprudencia del poder judicial de la federación. Este término puede resultar excesivo en determinadas situaciones, lo que volvería ineficaz al derecho de petición.

38.4 El silencio administrativo y el ejercicio de la acción ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal

La falta de respuesta a una petición debidamente formulada por un gobernado, en un término de 30 días naturales, posibilitará que éste demande a la autoridad ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal. Lo anterior está previsto en el art. 31, fracc. IV de la ley de ese tribunal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de septiembre de 2009.

Claro está que esa posibilidad de obligar al órgano del ejecutivo del Distrito Federal por la vía contenciosa administrativa se refiere a asuntos locales de la capital del país.

Bibliografía del tema

Carrasco Iriarte, Hugo, *Mandatos constitucionales en materia tributaria*, Themis, México, 1987.
Cazorla Prieto, Luis María, *Temas de derecho administrativo*, Ministerio de hacienda, Madrid, 1978.
González Navarro, Francisco, *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*, Presidencia del gobierno, Secretaría general técnica, Madrid, 1972.
Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2ª ed., 21ª reimp., Oxford University Press, México, 2010.

39. Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo

39.1 Ejecución

El acto administrativo es *ejecutivo*, en tanto se le supone válido (emitido conforme a la ley), lo que significa que es obligatorio. La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse.

También se habla de que el acto administrativo es ejecutorio. La *ejecutoriedad* es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado. Se trata de la ejecución forzada del acto, para ello la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general.

Cuando el particular considere que el acto no es perfecto (falta de uno o más de sus elementos o requisitos constitucionales), podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, del contencioso administrativo o del amparo, según prevea la ley (tema que se aborda al final del segundo curso).

39.2 El cumplimiento

Lo usual, una vez emitido el acto administrativo, es que el gobernado lo cumpla, acatando su contenido por considerarlo legítimo y adecuado. El *cumplimiento* es la realización voluntaria, no coactiva del acto; ello es lo normal ante los miles de actos que la administración pública genera en su intensa actividad diaria (sanciones, permisos, registros, constancias, autorizaciones, licencias, notificaciones de créditos fiscales, nombramientos, etcétera).

39.3 Extinción del acto administrativo

El acto administrativo, al igual que las otras clases de actos jurídicos, *extingue* o *agota* sus efectos por diversas circunstancias, que en el programa de estudio (1986-1993) se clasifican en medios normales y medios anormales.

39.4 Medios normales

Los medios normales de extinción o agotamiento del acto administrativo son el cumplimiento y la ejecución forzosa. Con el concurso de uno u otro de esos medios, y en virtud de la presunción de legalidad, el acto surtirá todos sus efectos frente al gobernado, la administración y ante terceros.

Los efectos pueden realizarse de inmediato (una multa que es pagada en breve tiempo), o bien, perdurar un periodo más o menos largo (el registro de derechos de autor, un pasaporte).

Los medios normales de extinción pueden estar sujetos a la realización de cierta formalidad, según vimos: publicación, notificación, etc., o suspendidos por decisión jurisdiccional o por tramitarse un recurso ante la propia administración.

39.5 Medios anormales

En los siguientes parágrafos habremos de describir los medios anormales de extinción de los actos administrativos, que de acuerdo con el programa de estudio que estamos siguiendo son: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término, la condición, la renuncia de derechos, la falta de algún elemento o requisito del acto (irregularidades), la resolución a un recurso administrativo, la sentencia de tribunal administrativo y el fallo favorable al particular en juicio de amparo.

39.6 Revocación administrativa

La mayoría de los autores que tratan la revocación administrativa están de acuerdo en que existe gran confusión en su empleo tanto en la doctrina como en la ley.

La revocación hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo. Existe tanto en derecho público como en privado.

Los problemas que suscita la revocación administrativa son los siguientes:

- Uno de carácter terminológico, al confundírsele con la anulación de un acto irregular o con algún medio de defensa que los particulares posean para impugnar aquellos actos que consideren lesivos a su interés (recurso de revocación). Nuestra legislación acostumbra usar en este último sentido el vocablo *revocación*, desde luego de forma inadecuada.
- El segundo problema gira en torno a qué actos pueden revocarse y con qué alcances.

Indiquemos algunos puntos importantes acerca de la revocación administrativa. Esta forma de extinción implica dejar sin efectos un acto válido; debe decidirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades; ha de estar prevista en la ley; se emite de oficio, nunca a petición del gobernado; no debe causar perjuicio al particular; recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos; obedece a una causa de conveniencia al interés público; constituye un nuevo acto administrativo.

Si faltara una de estas notas fundamentales estaríamos ante una revocación viciada por irregularidad o ante otra figura jurídica, como la anulación o algún medio de defensa (recurso administrativo de revocación).

Destacamos que el acto revocado debe ser perfecto y no haber agotado sus consecuencias; el motivo que origina la revocación es de oportunidad y con miras al interés social; en ninguna circunstancia deberá perjudicar derechos adquiridos del gobernado.

Vale la mención de que en el derecho procesal civil y penal existe el recurso de revocación: éste opera contra autos de trámite no apelables, el cual lo resuelve el propio juez. Esta figura es, desde luego, distinta de la revocación administrativa que hemos descrito brevemente en esta sección.

39.7 La rescisión

Es un medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas; la parte que decide la rescisión no incurre en responsabilidad alguna. Tratándose de los actos administrativos que estamos estudiando, esta vía para concluirlos difícilmente se dará, pues ya quedó indicado que tales actos son de carácter unilateral. Podría citarse, y eso con reservas, a la concesión como un acto administrativo rescindible.

La rescisión, en el derecho administrativo, corresponde más bien contemplarla dentro de los contratos que celebra el poder ejecutivo (véase el volumen segundo).

39.8 La prescripción

Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. Esta figura tiene aplicación en derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción por medios excepcionales se viene describiendo, por ejemplo, en materia fiscal.

Consideramos que la imprescriptibilidad no es atributo del acto administrativo: debe fijarla expresamente la ley. En caso de que el texto legal sea omiso respecto a la prescripción, se estará a la supletoriedad del derecho común.

39.9 Caducidad

Confundida en ocasiones con la prescripción, la *caducidad* es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así, la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

Este medio anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en determinado asunto. La caducidad, como figura jurídica, se usa en otras ramas del derecho; puede revestir ciertas modalidades en derecho comparado y es la ley la que fija el término en que ha de operar; aunque en derecho civil es posible convenir el plazo para que opere. Así, sería legal o voluntaria.

Resulta adecuado no usar el término *prescripción extintiva* para identificar la caducidad, pues ello provoca confusiones.

39.10 El término y la condición

De manera excepcional, el acto administrativo puede estar sujeto a término o a condición para que surta sus efectos. En tal caso, el cambio radical superviniente en algún elemento del acto o la falta de realización del acontecimiento (condición) puede provocar la extinción anormal del acto cuyos efectos estaban supeditados a término o condición.

Estimamos oportuno citar las nociones de *término* y *condición*: "Las palabras plazo y término podemos afirmar que son equivalentes; algunos autores hablan de plazo para referirse al convencional, y de término para el legal o judicial" (Quintanilla García).

En cuanto al concepto de *término*, es el "momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos" (De Pina).

"La condición es un acontecimiento, evento o hecho futuro y de realización incierta" (Quintanilla García).

39.11 La renuncia de derechos

Mediante la renuncia de derechos, el particular desiste de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo; tal desistimiento puede ser expreso o tácito, ya sea porque le hace saber su decisión al órgano administrativo, o simplemente no ejerce el derecho que tiene. De esta forma, el acto administrativo no produce sus efectos y se extingue de una manera anormal.

39.12 Irregularidades e ineficacias del acto administrativo

El resto de este tema está dedicado a estudiar las llamadas *nulidades* en el derecho administrativo. Éste resulta ser un punto complicado en nuestra asignatura, en el que hay enorme confusión doctrinaria y legislativa, ya sea por pretender calcar las instituciones que en derecho civil existen en este renglón, o bien, porque se desarrollan teorías propias que no son totalmente aceptadas ni resuelven por completo el problema práctico.

En principio, indiquemos que las irregularidades son defectos o vicios de un acto administrativo, al carecer de uno de sus elementos o requisitos o ser éstos inadecuados; la ineficacia se refiere a la falta de realización de un acto, es decir, el no producir los efectos para los cuales fue creado.

El problema de las nulidades o irregularidades en el derecho administrativo se describe acertadamente en la cita siguiente:

> La teoría sobre las irregularidades de los actos administrativos constituye uno de los capítulos más difíciles del derecho público. La inexistencia de disposiciones expresas que la regulen, junto con la evidente inaplicabilidad del derecho civil, ha hecho que la elaboración de los principios en esta materia quede librada a la doctrina y la jurisprudencia. Por esa razón y tratándose de cuestiones que promueven grandes dudas –incluso en el derecho privado, donde hay textos expresos de carácter general– no es de extrañar las vacilaciones y aun contradicciones en esta materia.
>
> *Enrique Sayagués Laso*

39.13 Problemática de los conceptos de inexistencia y nulidad en el derecho civil

A lo largo de siglos, en el derecho civil se ha elaborado una teoría de las nulidades de los actos jurídicos, basada fundamentalmente en la ausencia o vicios de los elementos y requisitos del propio acto. Como las consecuencias de tal ausencia o vicio pueden ser muy diversas, se han efectuado clasificaciones y vertido opiniones en una interminable polémica, sin que hasta la fecha se haya logrado alcanzar consenso acerca de este particular.

La teoría de las nulidades vino a complicarse con el estudio de los actos inexistentes, cuyo origen algunos atribuyen al derecho romano y otros al código de Napoleón; hasta

llegar al surgimiento de una corriente, mayoritaria en la actualidad, la cual califica a la inexistencia de contraria a la lógica, lo que ha conducido a que insistentemente se hable sólo de nulidades.

En este asunto se ha creado una terminología muy variada, según los alcances que se den a la irregularidad que afecta a un acto: *nulidad absoluta* y *nulidad relativa*; *acto nulo* y *anulable*; *nulo de pleno derecho*; *convalidable* e *inconvalidable*; *ineficacia*; *nulidad subsanable* e *insubsanable*, etc. Desde luego, no es posible ni conveniente en este lugar analizar esos vocablos y sus alcances.

39.14 La nulidad absoluta y la nulidad relativa en el *Código Civil Federal*

El Código Civil Federal adopta el sistema de inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa; aunque de hecho trata sólo de actos nulos convalidables y no convalidables, según el contenido de los arts. 2224 a 2242.

Conforme el citado código civil, la nulidad absoluta no desaparece por confirmación ni prescripción y puede invocarla cualquier interesado, en tanto que los actos jurídicos afectados de nulidad relativa son convalidables, según las disposiciones que transcribimos en seguida:

> **Artículo 8º.** Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.
> **Artículo 2224.** El acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado.
> **Artículo 2225.** La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley.
> **Artículo 2226.** La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción.
> **Artículo 2227.** La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos.
> **Artículo 2228.** La falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto, produce la nulidad relativa del mismo.

Artículo 2229. La acción y la excepción de nulidad por falta de forma competen a todos los interesados.
Artículo 2230. La nulidad por causa de error, dolo, violencia, lesión o incapacidad, sólo puede invocarse por el que ha sufrido esos vicios de consentimiento, se ha perjudicado por la lesión o es el incapaz.
Artículo 2231. La nulidad de un acto jurídico por falta de forma establecida por la ley, se extingue por la confirmación de ese acto hecho en la forma omitida.
Artículo 2232. Cuando la falta de forma produzca nulidad del acto, si la voluntad de las partes ha quedado constante de una manera indubitable y no se trata de un acto revocable, cualquiera de los interesados puede exigir que el acto se otorgue en la forma prescrita por la ley.
Artículo 2233. Cuando el contrato es nulo por incapacidad, violencia o error, puede ser confirmado cuando cese el vicio o motivo de nulidad, siempre que no concurra otra causa que invalide la confirmación.
Artículo 2234. El cumplimiento voluntario por medio del pago, novación o por cualquiera otro modo, se tiene por ratificación tácita y extingue la acción de nulidad.
Artículo 2235. La confirmación se retrotrae al día en que se verificó el acto nulo; pero ese efecto retroactivo no perjudicará a los derechos de tercero.
Artículo 2238. El acto jurídico viciado de nulidad en parte no es totalmente nulo, si las partes que lo forman pueden legalmente subsistir separadas, a menos que se demuestre que al celebrarse el acto se quiso que sólo íntegramente subsistiera.
Artículo 2239. La anulación del acto obliga a las partes a restituirse mutuamente lo que han recibido o percibido en virtud o por consecuencia del acto anulado.

39.15 Estudio del sistema de nulidades en el derecho comparado. Crítica de la teoría civilista

En Argentina se habla de actos inexistentes, nulos y anulables; se polemiza respecto de los primeros y se señala la necesidad de desarrollar una teoría propia de la invalidez de los actos administrativos.

En España, la ley regula la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad, en tanto que lo más avanzado de la doctrina (Santamaría Pastor) sostiene superar la idea de los actos inexistentes y elaborar una teoría de la ineficacia en el derecho administrativo.

La jurisprudencia del contencioso administrativo francés desarrolló la idea de los actos inexistentes, indicando, además, que cualquier nulidad debe estar prevista en el texto legal para poder ser invocada y decretada en su caso.

En Italia parece haber una tendencia más favorable a la figura de la inexistencia. Al lado de la nulidad en sus dos variantes se añade un cuarto renglón: irregularidades secundarias que no trascienden a la validez del acto, al carecer de importancia.

La crítica que puede hacerse a la teoría civilista, desde luego, osada ante la tradición y el prestigio de sus elaboraciones, es que a veces ha resultado poco práctica y no es posible traspasarla, sin más, al derecho público, debido a la diferencia de sujetos e intereses tutelados.

39.16 Irregularidades e ineficacias del acto jurídico y de sus elementos en el derecho administrativo. Ineficacia total o parcial del acto

En el derecho administrativo, actualmente se habla más que de nulidades, de actos irregulares y de ineficacias. Un acto es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes; o sea, son defectuosos uno o más de sus elementos o requisitos.

El acto administrativo que padece una irregularidad no debe producir sus efectos hasta que tal irregularidad sea corregida, si ello es legalmente posible, ya que podría tratarse de un defecto que por su naturaleza o por disposición de la ley tal irregularidad sea insubsanable y, en tal caso, la ineficacia sería total. Con anterioridad indicamos que un acto, a pesar de no ser perfecto puede ser eficaz, al acatarlo el gobernado y extinguirse de manera normal.

Por su parte, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* indica que la omisión o irregularidad de algún elemento o requisito del acto administrativo provocará la *nulidad* o *anulabilidad* de éste, según sea el caso; posteriormente también emplea el vocablo *eficacia* y *habla*, en otro momento, de *inexistencia*.

39.17 Nulidad de pleno derecho

La nulidad de pleno derecho es la que prevé la ley con ese carácter o que, en casos excepcionales, ordena la autoridad judicial ante actos administrativos:

- emitidos por algún órgano cuya falta de competencia resulte evidente
- porque se haya producido sin respetar en absoluto los procedimientos necesarios
- constituya un delito
- su objeto sea obviamente imposible.

39.18 Irregularidades e ineficacias en el derecho administrativo

No existe texto legal unificado para normar las irregularidades e ineficacias de los actos administrativos (a pesar del intento parcial de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, de 1994). Ésta es una situación casi generalizada en el derecho comparado, y en la

teoría no hay unanimidad al respecto. Usualmente se opta por comentar cada elemento o requisito y señalar qué consecuencia produce su ausencia o defecto; este sistema es el que adoptaremos.

a) *Sujeto.* Si el acto es emitido por un órgano incompetente, no debe producir efecto y resulta totalmente nulo o ineficaz.
b) *Manifestación de voluntad.* Cuando haya existido algún vicio del consentimiento, el acto podrá ser convalidado. Si no ha habido voluntad alguna, no existirá el acto.
c) *Objeto.* Si éste no existe o es ilícito, habrá ineficacia total.
d) *Forma.* La falta de forma invalida el acto, pero si ésta es de carácter secundario puede la autoridad restituir el procedimiento.
e) *Motivo.* La ausencia o indebida motivación pueden ser subsanadas, si la ley lo permite.
f) *Finalidad.* Si no se persigue un fin de interés general, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el acto es ineficaz. Esto resulta difícil, mas no imposible de probar por parte del administrado.
g) *Mérito.* Más difícil de probar que lo anterior resulta la inconveniencia o falta de oportunidad de un acto; pero si se demuestra, tal irregularidad es insubsanable.

39.19 La irregularidad del acto administrativo en el refrendo ministerial

Vimos con anterioridad en qué consiste el *refrendo* en nuestro derecho (tema 18); en esa ocasión indicamos que es una formalidad que revisten ciertos actos, la cual va a determinar que sean obedecidos. De acuerdo con la teoría de las irregularidades e ineficiencia del acto administrativo, éste no surtirá efectos cuando le falte el refrendo a una orden presidencial; requisito que es subsanable, si no implica retroactividad.

39.20 Autoridad que debe decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación

Se ha afirmado que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad. Sostener lo contrario haría inoperante la actividad del poder público; por tanto, es el gobernado quien debe impugnar los actos irregulares.

La autoridad que emitió el acto irregular o su superior jerárquico, en atención al derecho de petición o por virtud del poder de revisión, pueden declarar que un acto es ineficaz y que procede su anulación o su modificación.

En el supuesto de actuar en virtud de una petición del particular, parece no haber problema en nuestro sistema jurídico para que se reconozca la irregularidad e ineficacia. La posibilidad de que el superior jerárquico o la propia autoridad emisora acuerden de oficio la ineficacia de un acto irregular resulta más discutible: la ineficacia o anulación

solamente podrán ser correctas si no se afecta al gobernado en derechos adquiridos o en expectativas de éstos, salvo cuando se trate de la nulidad de pleno derecho.

Aceptar indiscriminadamente la anulación de oficio sería crear una falta de certeza jurídica en los actos de la administración pública, pero negarla de plano es impedir un eficiente medio de autotutela, con el que deben contar las autoridades.

39.21 Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales federales y administrativos en materia de amparo

Dentro de los medios de control de la legalidad de la administración pública se señalan en nuestro derecho, fundamentalmente, el recurso administrativo, el contencioso administrativo y el juicio de amparo. Estos sistemas se estudiarán en la última parte del segundo curso.

Como medios anormales de extinción de actos administrativos, las decisiones a recursos, a procesos contencioso administrativos o judiciales (amparo), indican que la irregularidad aducida por el particular es o no cierta y, por tanto, se ordena la ineficacia o la nulidad solicitada, o bien, se confirma la legalidad del acto impugnado. También se puede pronunciar en el sentido de que se subsane la irregularidad.

Desde otro enfoque, dichos sistemas de impugnación son los medios de defensa con que cuenta el particular ante el poder público, contra actos que considere lesivos a sus intereses por ilegales o inoportunos; es decir, actos irregulares cuya ineficacia debe ser decidida.

De manera excepcional, en materia tributaria la autoridad podrá solicitar ante los tribunales contencioso administrativos la nulidad de un acto favorable al gobernado.

Bibliografía del tema

Código Civil Federal.

De Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, t. I, 8ª ed., LGDJ, París, 1980.

De Pina, Rafael y Rafael De Pina Vara, *Diccionario de derecho,* 15ª ed., Porrúa, México, 1988.

Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2ª ed., *Tipográfica Editora Argentina*, Buenos Aires, 1961.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.

Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 3, 4ª ed., Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 1999.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Lutzesco, Georges, *Teoría y práctica de las nulidades*, 7ª ed., Porrúa, México, 1993.

Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.

Quintanilla García, Miguel Ángel, *Derecho de las obligaciones*, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1979.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, 2ª ed., Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.
Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.
Urzúa Macías, Efraín, *Derecho administrativo*, 5ª ed., Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1979.
Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.
Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

40. El procedimiento administrativo

40.1 Diferencia entre proceso y procedimiento

El procedimiento administrativo se trata junto al acto administrativo o como introducción a los sistemas de impugnación de la actividad del poder ejecutivo.

Conforme a los actuales programas para el estudio del derecho administrativo, corresponde al segundo curso (segundo volumen de esta obra) el procedimiento administrativo y sus diferencias con el proceso de esa misma índole.

A efecto de no romper el sistema seguido desde la primera edición de estos cursos, a continuación se dan breves nociones de esta figura.

40.2 Procedimiento administrativo. Concepto

Es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

En la doctrina española se da la siguiente definición: procedimiento administrativo es "el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos" (López-Nieto y Mallo).

40.3 Clasificación del procedimiento

El procedimiento administrativo puede ser clasificado de diversas maneras; así, se habla de *procedimiento formal* y *aformal*, *general* y *especial*, *unifásico* y *bifásico*, *declarativo* y *ejecutivo*, *técnico* o *de gestión* (González Navarro); *ordinarios* y *especiales*; *flexible* o *rígido*, *lineal* o *triangular*, etc. El programa oficial de 1986 adoptaba la siguiente enumeración: interno y externo, previo y de ejecución, de oficio y a petición de parte.

40.4 Características y requisitos del procedimiento administrativo. El procedimiento externo y las formalidades constitucionales

Las características del procedimiento administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, así como por cuestiones de índole política. Por nuestra parte señalamos éstas:

a) *Legalidad.* Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.
b) *Eficiencia.* Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto.
c) *Gratuidad.* Generalmente existirá esta nota, salvo que se trate de servicios públicos o actividad registral.
d) *Publicidad.* Es decir, no existen los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva o secrecía.
e) *Agilidad.* Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez.
f) *Equidad.* Ha de observarse el principio *in dubio pro actione*; esto es, que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular.
g) *Requisitos del procedimiento.* Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Puesto que no existe en México un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos, se estará a lo previsto en cada caso; y siempre acatando lo que la constitución federal establece respecto a procedimiento. La anterior afirmación es válida a pesar de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, ya que ésta no contempla como objeto de la misma materias muy importantes que se mencionan en el parágrafo 40.6.

Las formalidades o los requisitos que la constitución política señala, aplicables al procedimiento externo, son prácticamente los mismos que se indicaron a propósito del acto administrativo: forma escrita, competencia del órgano, fundamentación, motivación, no retroactividad, no dejar en estado de indefensión al gobernado y efectuarse conforme a la ley.

40.5 Las formalidades esenciales del procedimiento

La expresión *formalidades esenciales del procedimiento*, referida en sus inicios a la materia procesal o judicial, se ha hecho extensiva a las otras ramas del derecho. Hay una total indefinición acerca de cuáles son esas formalidades, pero podemos indicar

que son aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular, tales como escuchar a éste y notificarle las decisiones que le afectan directamente con el propósito de que las conozca de manera fehaciente y en su caso pueda impugnarlas en tiempo.

40.6 *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

La ley del rubro fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994 e inició su vigencia el 1 de junio de 1995; su contenido se refiere a:

1. Exclusión de su ámbito de aplicación las cuestiones locales, municipales, de paraestatales, financiera, fiscal, electoral, competencia económica, responsabilidad de los servidores públicos, justicia laboral y agraria, y del ministerio público.
2. Supletoriedad del *Código Federal de Procedimientos Civiles*.
3. Campo de aplicación y disposiciones generales.
4. Régimen jurídico del acto administrativo.
5. Nulidad y anulabilidad del acto administrativo.
6. Eficacia del acto administrativo.
7. La extinción del acto administrativo.
8. Disposiciones generales para el procedimiento administrativo.
9. Los interesados.
10. Impedimentos, excusas y recusaciones.
11. Términos y plazos.
12. El acceso a los documentos e información.
13. Notificaciones.
14. Impugnación de notificaciones.
15. La iniciación del procedimiento.
16. Tramitación del procedimiento.
17. Terminación del procedimiento.
18. Visitas de verificación.
19. Mejora regulatoria.
20. Comisión federal de mejora regulatoria.
21. Manifestación de impacto regulatorio.
22. Registro federal de trámites y servicios.
23. Infracciones y sanciones administrativas.
24. Recurso de revisión (será materia de estudio en nuestro *Derecho administrativo*, segundo volumen).

El articulado de esta ley no altera la esencia de las cuestiones que se abordan a lo largo de estos cursos. No consideramos oportuno hacer un comentario de ese ordenamiento, pues ello rebasaría la finalidad y dimensiones de un libro de texto como el presente.

Bibliografía del tema

Cortés Figueroa, Carlos, *Introducción a la teoría general del proceso*, Cárdenas, México, 1974.
González Navarro, Francisco, *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*, Presidencia del gobierno, Secretaría general técnica, Madrid, 1972.
Gordillo, Agustín, *Procedimiento y recursos administrativos*, 2ª ed., Macchi, Buenos Aires, 1971.
López-Nieto y Mallo, Francisco, *Manual de procedimiento administrativo*, Bayer Hermanos, Barcelona, 1978.
Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario jurídico teórico práctico*, Iure, México, 2008.
____, *Legislación comentada de la administración pública federal*, Oxford University Press, México, 1998.
Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1997.
Rivero, Jean, *Droit administratif*, 8ª ed., Dalloz, París, 1977.
Villar Romero, José María, "Consejo de Estado y procedimiento administrativo", en *Estudios de derecho administrativo* (libro jubilar del Consejo de Estado), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.

41. Competencia de cada secretaría de estado y de la procuraduría general de la república

En este tema se hará una lista, conforme a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, de los asuntos que competen a cada secretaría de estado; en cuanto a la procuraduría general de la república su competencia se basa en la ley orgánica de esa dependencia. Se señalan las siglas y la palabra (acrónimo) con las que comúnmente se le conoce; esto es, desde cierto punto de vista, criticable; pero su inclusión obedece al propósito que en estos cursos se tiene para facilitar al futuro abogado el estudio de la más extensa rama jurídica.

La costumbre del legislador consistente en concluir artículos que contienen listas enunciativas con la regla de "los demás que establezcan las leyes y los reglamentos", será siempre censurable, pero en el caso de la ley orgánica que nos ocupa es, además, claramente anticonstitucional, pues el art. 90 de la CPEUM con precisión indica que sea una ley y no un reglamento quien distribuya los asuntos administrativos a cargo de cada secretaría.

41.1 Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (art. 35) —SAGDRPA. Sagarpa—

1. Formular, conducir y evaluar la política de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de los que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.
2. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer acciones para fomentar la productividad y rentabilidad de las actividades rurales.

3. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector campesino; coordinar y ejecutar la política para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a aquellos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de la administración pública federal y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.
4. Vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia.
5. Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con el sector campesino.
6. Apoyar, en coordinación con la secretaría de educación pública, las actividades de educación agrícola media superior y superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura.
7. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior, en coordinación, en su caso, con la secretaría de medio ambiente y recursos naturales.
8. Lo concerniente a los programas y actividades de asistencia técnica y capacitación de los productores rurales.
9. Fomentar el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la secretaría de economía.
10. Promover la constitución de asociaciones rurales.
11. Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector campesino.
12. Participar junto con la secretaría de medio ambiente y recursos naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas conducentes.
13. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del campo, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades.
14. Coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo de las regiones agrícolas y ganaderas.
15. Proponer el establecimiento de políticas en asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios.
16. Organizar los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios para mejorarla.

17. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos de actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural.
18. Participar con la secretaría de hacienda y crédito público en la determinación de los criterios para los estímulos fiscales y financieros para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados.
19. Programar y proponer, con la participación de la secretaría de medio ambiente y recursos naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar a la federación por sí o en cooperación con los estados, los municipios o los particulares.
20. Participar, con la secretaría de medio ambiente y recursos naturales, en la promoción de plantaciones forestales, según los programas formulados y que competa realizar al gobierno federal, por sí o en coordinación con los estados, municipios o particulares.
21. Fomentar la actividad pesquera por medio de un ente público que tendrá a su cargo lo siguiente:

    - Realizar directamente y autorizar lo referente a acuacultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.
    - Promover y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes.
    - Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de los estados, los municipios o particulares.
    - Proponer a la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación la expedición de las normas oficiales que correspondan a la actividad pesquera.
    - Regular la organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo a la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, las normas oficiales que sean pertinentes.
    - Impulsar la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento.
    - Promover en coordinación con la secretaría de economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de esos productos y de materia prima a la industria.

22. Los demás que le atribuyen las leyes y los reglamentos.

41.2 Secretaría de comunicaciones y transportes (art. 36) —SCT—

1. Establecer las políticas y los programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones.

2. Vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como el servicio público de procesamiento remoto de datos.
3. Otorgar concesiones y permisos, previa opinión de la secretaría de gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico de tales sistemas, servicios y estaciones.
4. Otorgar concesiones y permisos para operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales.
5. Vigilar la administración de los aeropuertos federales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación.
6. Administrar los servicios de control de tránsito, de información y seguridad de la navegación aérea.
7. Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación.
8. Regular y vigilar la administración ferroviaria.
9. Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento, así como el cumplimiento de las disposiciones legales.
10. Participar en los convenios para la construcción y operación de los puentes internacionales.
11. Fijar normas de funcionamiento de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la secretaría de hacienda y crédito público en el establecimiento de las tarifas de los servicios de comunicaciones y transportes que presta la administración pública.
12. Fomentar sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes.
13. Regular, fomentar y organizar la marina mercante.
14. Establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, y conceder las licencias y autorizaciones respectivas.
15. Expedir las normas técnicas para comunicaciones y transportes por agua.
16. Vigilar los servicios de la marina mercante.

17. Construir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación.
18. Adjudicar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades de servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la secretaría de marina.
19. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales en los recintos portuarios.
20. Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte.
21. Construir y conservar los caminos y puentes en cooperación con los gobiernos de los estados, con los municipios y los particulares.
22. Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los estados y de los municipios, en la construcción y conservación de obras de ese tipo.
23. Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda realizar.
24. Cuidar de los aspectos ecológicos y los de planeación urbana, en los derechos de vía de las vías federales de comunicación.
25. Fomentar y, en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes.
26. Los demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

41.3 Secretaría de la defensa nacional (art. 29) —SDN. Sedena—

1. Administrar y preparar al ejército y la fuerza aérea.
2. Organizar el servicio militar nacional.
3. Organizar las reservas del ejército y de la fuerza aérea, e impartirles la instrucción técnica militar necesaria.
4. Manejar el activo del ejército y la fuerza aérea y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los estados.
5. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los integrantes del ejército y de la fuerza aérea.
6. Manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa de la república y dirigir la defensa civil.
7. Construir y preparar toda clase de recintos militares para uso del ejército y de la fuerza aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás instalaciones militares.

8. Asesorar militarmente la construcción de vías de comunicación terrestres y aéreas.
9. Administrar los almacenes del ejército y de la fuerza aérea.
10. Administrar la justicia militar.
11. Intervenir en los indultos de los delitos del fuero militar.
12. Los servicios de sanidad militar.
13. La educación profesional de los miembros del ejército y de la fuerza aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil.
14. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y demás materiales y elementos destinados al ejército y a la fuerza aérea.
15. Inspeccionar los servicios del ejército y de la aviación militar.
16. Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas por la ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del ejército y armada, con excepción de las que porten los empleados federales, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.
17. Intervenir en la importación y exportación de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.
18. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones científicas extranjeras en el territorio nacional.
19. Proporcionar los servicios auxiliares que requieran el ejército y la fuerza aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el ejecutivo.
20. Los demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

41.4 Secretaría de desarrollo social (art. 32) —SDS. Sedeso—

1. Establecer la política de desarrollo social para el combate a la pobreza; en particular la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.
2. Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.
3. Coordinar las acciones para el combate de la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de control.
4. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el ejecutivo, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en el punto 2 que antecede, en coordinación con la secretaría de hacienda y crédito público.

5. Evaluar la aplicación de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de los puntos anteriores.
6. Coordinar, concertar y ejecutar programas para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores sociales y privados.
7. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades que corresponda, así como coordinar las acciones que el ejecutivo convenga con los gobiernos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado.
8. Prever las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la secretaría de medio ambiente y recursos naturales; y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer esas necesidades.
9. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de grupos sociales.
10. Promover programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado.
11. Fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las secretarías del trabajo y previsión social y de economía.
12. Fomentar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.
13. Promover la construcción de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
14. Asegurar la distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención de la secretaría de economía y la de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.
15. Los demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

41.5 Secretaría de economía (art. 34) —SE—

1. Delinear las políticas de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal.
2. Regular, fomentar y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.
3. Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las secretarías que corresponda.
4. Fomentar el comercio exterior.
5. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando a la secretaría de hacienda y crédito público; estudiar y determinar las restricciones para la importación y exportación, y participar con esa secretaría en la fijación de los criterios para los estímulos al comercio exterior.
6. Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos establecidos por la secretaría de hacienda y crédito público, los estímulos fiscales para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.
7. Establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.
8. Las medidas de protección al consumidor.
9. Participar con las secretarías de desarrollo social, de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, y de medio ambiente y recursos naturales, en la distribución de productos y el abastecimiento de los de consumo básico.
10. Fomentar la organización y constitución de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.
11. Coordinar y dirigir con la colaboración de la secretaría que corresponda, el sistema nacional de abasto, con el fin de asegurar la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los de consumo básico.
12. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de acciones de programación, concertación, evaluación, de aplicación y recuperación de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios para ese propósito previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

13. Registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.
14. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales.
15. La prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales.
16. Fomentar el pequeño comercio rural y urbano, así como promover lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.
17. Impulsar, en coordinación con las dependencias o entidades que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.
18. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de índole industrial y comercial.
19. Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento, las intermediaciones innecesarias o excesivas y el encarecimiento de los productos y servicios.
20. Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otra dependencia.
21. Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de industrias y empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas.
22. Fomentar y regular el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica y en la distribución de gas.
23. Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares.
24. Fomentar la industria nacional.
25. Promover y estimular la industria pequeña y mediana y regular la organización de industriales.
26. Promover y organizar investigación técnico industrial.
27. Registrar los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que regirán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera; conjuntamente con la secretaría de hacienda y crédito público, autorizar las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales.
28. Formular y conducir la política en materia minera.
29. Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero; regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por aguas marítimas.
30. Otorgar contratos, concesiones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, en los términos de la ley correspondiente.
31. Los demás que le atribuyan otras leyes y los reglamentos.

41.6 Secretaría de educación pública (art. 38) —SEP—

1. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

   - la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural
   - la enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracc. XII, apartado A, del art. 123 de la constitución federal
   - la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos
   - la enseñanza agrícola, con la cooperación de la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación
   - la enseñanza superior
   - la enseñanza deportiva, militar y la cultura física.

2. Desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares.
3. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras secretarías.
4. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la república, dependientes de la federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias.
5. Vigilar que se cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional.
6. Ejercer la vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la república, conforme a lo prescrito en el art. 3º constitucional.
7. Organizar, administrar y enriquecer las bibliotecas que sostenga la propia secretaría o que formen parte de sus dependencias.
8. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias correspondientes y con las entidades públicas y privadas, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.
9. Patrocinar la realización de congresos, asambleas, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico.
10. Fomentar el intercambio cultural con otros países, con la colaboración de la secretaría de relaciones exteriores.

11. Mantener al corriente el escalafón y el seguro del magisterio, y crear un sistema de estímulos para el profesorado, atendiendo a las directrices que emita la secretaría de hacienda y crédito público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal.
12. Administrar el registro de la propiedad literaria y artística.
13. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios fuera del país.
14. Mejorar y fomentar el teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos.
15. Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que se acrediten.
16. Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionales, el debido ejercicio de las profesiones.
17. Organizar misiones culturales.
18. Integrar el catálogo del patrimonio histórico del país.
19. Formular y administrar el catálogo de los monumentos nacionales.
20. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar los tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural de la nación.
21. Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación.
22. Fomentar la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, con apego a lo dispuesto por el art. 3º constitucional cuando se trate de cuestiones educativas; dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al estado mexicano, con exclusión de las que dependan de otras secretarías.
23. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés para la cultura.
24. Determinar y organizar la participación del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y toda clase de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo a otra dependencia.
25. Cooperar en las tareas que desempeñe la confederación deportiva y mantener la escuela de educación física.
26. Formular normas y programas para fomentar la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y, en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la administración.
27. Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias federales, los gobiernos de los estados y de los

municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin, organizará sistemas de orientación vocacional, de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.

28. Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público.
29. Establecer los criterios educativos y culturales en la cinematografía, radio y televisión y en la industria editorial.
30. Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a la actividad nacional, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centros de estudios, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran.
31. Los demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

41.7 Secretaría de energía (art. 33) —SE. Sener—

1. Establecer y conducir la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del ambiente, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia.
2. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; de minerales radioactivos; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.
3. Conducir y supervisar la actividad de las entidades paraestatales sectorizadas en la secretaría, así como la programación de la exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego al orden jurídico.
4. Promover que la participación de los particulares en las actividades del sector sea en los términos de la legislación y de las disposiciones aplicables.
5. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal.

   La planeación energética deberá atender los siguientes criterios: la soberanía y la seguridad energéticas, el mejoramiento de la productividad energética, la restitución de reservas de hidrocarburos, la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, el ahorro de energía y la mayor eficiencia de su producción y uso, el fortalecimiento de las entidades públicas

del sector energético como organismos públicos, y el apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacionales en materia energética.

6. Integrar el consejo nacional de energía y expedir sus reglas de funcionamiento para realizar tareas de planeación estratégica. El consejo tendrá las tareas siguientes*: a)* proponer a la secretaría de energía criterios y elementos de política energética, y *b)* apoyar a la secretaría de energía en el diseño de la planeación energética a mediano y largo plazos.
7. Otorgar, y en su caso, cancelar permisos y autorizaciones en materia energética, conforme al derecho vigente.
8. Otorgar, rehusar, modificar, revocar y, en su caso, cancelar asignaciones para exploración y explotación de hidrocarburos, tomando en consideración los dictámenes técnicos que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
9. Aprobar los principales proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que elabore Petróleos Mexicanos con base en los lineamientos de la política energética y con apoyo en los dictámenes técnicos que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
10. Promover el ahorro de energía, regular y, en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre eficiencia energética, así como realizar y apoyar estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados.
11. Regular y promover el desarrollo y uso de fuentes de energía alternas a los hidrocarburos, así como proponer, en su caso, los estímulos correspondientes.
12. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y otros aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento.
13. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su cumplimiento.
14. Llevar el catastro petrolero.
15. Establecer la regulación en materia de asignación de áreas para la exploración y explotación petrolera y de permisos de reconocimientos y exploración superficial, así como supervisar su cumplimiento.
16. Proponer al titular del ejecutivo federal el establecimiento de zonas reservadas petroleras.
17. Proponer al presidente de la república la plataforma anual de producción de petróleo y de gas de Petróleos Mexicanos, con base en las reservas probadas y los recursos disponibles, dando prioridad a la seguridad energética del país en el marco de la estrategia nacional de energía.
18. Establecer la política de restitución de reservas de hidrocarburos.

19. Regular y, en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad industrial del sector de hidrocarburos, así como supervisar su debido cumplimiento.
20. Registrar y dar a conocer, con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, las reservas de hidrocarburos, conforme a los estudios de evaluación y de cuantificación, así como a las certificaciones correspondientes.
21. Requerir la información necesaria para el desarrollo de sus actividades a los órganos desconcentrados, organismos descentralizados y empresas del sector y, en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refiere la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*.
22. Ordenar que se realicen visitas de inspección a las instalaciones de los órganos, organismos y empresas del sector y, en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refiere la ley del ramo del petróleo.
23. Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la secretaría, con la intervención que corresponda a la secretaría de relaciones exteriores y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias; y, asimismo, participar en la concertación y el seguimiento de la ejecución de los acuerdos internacionales en materia de explotación de yacimientos transfronterizos de hidrocarburos de los que el estado mexicano sea parte.
24. Iniciar, tramitar y resolver procedimientos administrativos e imponer las sanciones que correspondan, en términos de las disposiciones aplicables.
25. Los demás que le encomienden de manera expresa las leyes y los reglamentos.

41.8 Secretaría de la función pública (art. 37) —SFP—

1. Establecer el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.
2. Expedir las normas que regulen los procedimientos de control de la administración pública, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el control administrativo.
3. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública.
4. Establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública, así como realizar las auditorías que se requieran a los órganos y organismos federales en sustitución o apoyo de sus propias unidades de control.
5. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, patrimonio, fondos y valores.

6. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública, a fin de que los recursos y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando la eficacia, regionalización y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la administración pública.
7. Realizar, por sí o a solicitud de la secretaría de hacienda y crédito público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
8. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública cumplan con las disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás recursos materiales del poder ejecutivo federal.
9. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la secretaría de hacienda y crédito público.
10. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su actividad.
11. Designar, para el mejor control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno y vigilancia de las entidades paraestatales.
12. Nombrar y remover de manera discrecional a las personas que habrán de actuar como titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la administración pública; tanto en este caso como en los dos puntos anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la secretaría.
13. Colaborar con la auditoría superior de la federación para el establecimiento de los procedimientos que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas tareas.
14. Informar periódicamente al ejecutivo, sobre el resultado de la evaluación de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades

competentes, cuando proceda, del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones para corregir las irregularidades detectadas.

15. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la administración pública, y verificar su contenido mediante las investigaciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.
16. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública, salvo los casos en que otras leyes establezcan medios de impugnación diferentes.
17. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan y, en su caso, efectuar las denuncias ante el ministerio público, prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.
18. Autorizar, junto con la secretaría de hacienda y crédito público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos.
19. Establecer normas y políticas para adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública federal.
20. La política inmobiliaria de la administración pública, salvo lo que se refiere a playas, zona marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.
21. Expedir normas, autorizar y, en su caso, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países.
22. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a otra dependencia o entidad.
23. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal y, en su caso, representar el interés de la federación; así como expedir las normas para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello.
24. Llevar el registro público de la propiedad inmueble federal y el inventario general de ésta.
25. Reivindicar la propiedad de la federación, por conducto del procurador general de la república.
26. Los demás que le encomienden la legislación y los reglamentos.

41.9 Secretaría de gobernación (art. 27) —SG. Segob—

1. Presentar ante el congreso de la unión las iniciativas de ley del presidente de la república.
2. Publicar las leyes y los decretos que expidan el congreso de la unión, alguna de sus cámaras o el presidente de la república.
3. Dirigir el *Diario Oficial de la Federación*.
4. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que se requieran al respecto.
5. Cuidar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas acerca del culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas procedentes.
6. Aplicar el art. 33 de la constitución federal.
7. Conducir las relaciones del poder ejecutivo con los otros dos poderes de la unión, con los gobiernos de los estados y con los ayuntamientos, y ante los organismos autónomos.
8. Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorga al ejecutivo la constitución, sobre nombramientos, renuncias y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los consejeros de la judicatura federal.
9. Conducir la política poblacional, excepto colonización, asentamientos humanos y turismo.
10. Compilar los ordenamientos jurídicos de la federación de los estados y municipios y dar datos de ellos a través de sistemas electrónicos.
11. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renuncias y licencias de los secretarios y del procurador general de la república.
12. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renuncias y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente a otras dependencias.
13. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios de la federación y de los gobernadores de los estados, y legalizar sus firmas.
14. Conducir las relaciones del gobierno federal con el tribunal federal de conciliación y arbitraje.
15. Administrar las islas de jurisdicción federal (en dichas islas regirán las leyes de la unión y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía).
16. Manejar el sistema nacional de identificación personal.
17. Administrar el archivo general de la nación.
18. Ejercer el derecho de expropiación en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.
19. Vigilar que las publicaciones impresas, las transmisiones de radio y televisión y las películas cinematográficas se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, la paz y moral pública y la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de delitos o perturben el orden público.

20. Autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas.
21. Compilar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por interés público.
22. Conducir las relaciones políticas del poder ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos, con las organizaciones sociales y con las asociaciones religiosas.
23. Fomentar el desarrollo político, promover la participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad.
24. Establecer y manejar el sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad y estabilidad del estado mexicano.
25. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la administración pública, las políticas y los programas de protección civil del ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y convenir con instituciones de los sectores privado y social las acciones conducentes al mismo objetivo.
26. Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas para la participación de la mujer en el desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas en esa materia.
27. Establecer el calendario oficial.
28. Conducir la política interior que no competa a otra dependencia.
29. Formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno y las relaciones con los medios de información masiva.
30. Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las entidades y dependencias federales.
31. Los demás que le asignen las leyes y los reglamentos.

41.10 Secretaría de hacienda y crédito público (art. 31) —SHCP—

1. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos interesados, el plan nacional.
2. Proyectar y calcular los ingresos de la federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública.
3. Estudiar y formular los proyectos de disposiciones fiscales y de la ley de ingresos de la federación.
4. Participar en la política monetaria y crediticia.
5. Manejar la deuda pública de la federación y del Distrito Federal.
6. Realizar o autorizar las operaciones en que se haga uso del crédito público.

7. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al banco central, a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.
8. Ejercer la competencia que le señale la ley en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.
9. Determinar los criterios y montos de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra secretaría.
10. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la secretaría de economía y con la participación de las dependencias que corresponda.
11. Cobrar las contribuciones, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
12. Dirigir las aduanas y sus servicios.
13. Representar el interés de la federación en procesos fiscales.
14. Proyectar y calcular los egresos federales y de la administración paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas nacionales.
15. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlos, previo acuerdo del presidente.
16. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública.
17. Llevar a cabo las tramitaciones y los registros que requiera la vigilancia y evaluación del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.
18. Elaborar la cuenta anual de la hacienda pública federal.
19. Participar en la estadística e información geográfica, así como en los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública.
20. Fijar los lineamientos para la elaboración de la documentación necesaria para el informe presidencial e integrar dicha documentación.
21. Opinar, previamente a su expedición, sobre las normas y los lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la administración pública.
22. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la materia de planeación, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.
23. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como, en forma conjunta con la secretaría de la función pública, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones; establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.
24. Los demás que le atribuyan otras leyes y los reglamentos.

41.11 Secretaría de marina (art. 30) —SM. Semar—

1. Administrar y preparar la armada.
2. Manejar el activo y las reservas de la armada.
3. Otorgar licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la armada.
4. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas, vías navegables, islas y la zona económica exclusiva.
5. Administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar.
6. Dirigir la educación naval.
7. Administrar el servicio de policía marítima.
8. Inspeccionar los servicios de la armada de México.
9. Construir y conservar las obras portuarias que requiera la armada.
10. Establecer y operar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la armada.
11. Realizar trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas correspondientes.
12. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones científicas extranjeras en aguas nacionales.
13. Participar en la administración de la justicia militar.
14. Construir, mantener y operar astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los navíos de la armada.
15. Asesorar militarmente los proyectos de construcción de vías generales de comunicación por agua.
16. Proporcionar los servicios de sanidad naval.
17. Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, la actividad de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal.
18. Organizar el archivo de información oceanográfica.
19. Los demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

41.12 Secretaría de medio ambiente y recursos naturales (art. 32 *bis*) —SMARN. Semarnat—

1. La protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.
2. La política en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.

3. Administrar y regular el uso y fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógeno líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radiactivos.
4. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas sobre la preservación y restauración de la calidad del ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestres, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera, y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.
5. Vigilar y estimular, en coordinación con otras autoridades, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales y programas relacionados con recursos naturales, ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestres, terrestre y acuática; y demás materias competencia de la secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones que procedan.
6. Proponer al ejecutivo el establecimiento de áreas naturales protegidas y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares.
7. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación y protección de dichas áreas, cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales.
8. Ejercer la propiedad de la federación en las playas, zona marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.
9. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la secretaría, con la participación de la secretaría de relaciones exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados internacionales en tales materias.
10. Promover el ordenamiento ecológico del territorio del país, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los gobernados.
11. Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver acerca de los estudios de riesgo ambiental y de los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica.
12. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos y de los servicios.
13. Programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de otras autoridades; en coordinación, en su caso, con la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.
14. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y

de fauna silvestre; con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades competentes en ello.

15. Desarrollar y promover procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de inventario ambiental y económico.
16. La política sobre cambio climático y protección de la capa de ozono.
17. Fomentar la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y convenir acciones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente.
18. Levantar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables.
19. Proponer, y en su caso resolver acerca de vedas forestales y de caza, de conformidad con la legislación aplicable, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato.
20. Imponer las restricciones sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la secretaría de economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento.
21. Dirigir los trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales relativos a ellos.
22. Proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; fomentar que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación del patrimonio natural; y en coordinación con la secretaría de educación pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles de modalidad de educación.
23. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas federales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley.
24. Administrar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad federal, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de las que se atribuyan a otra dependencia; establecer y

vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la secretaría de marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad federal; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas.

25. Proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar a la federación, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares.
26. Conservar las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal; la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial.
27. Administrar el sistema hidrológico del valle de México.
28. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras necesarias de defensa contra inundaciones.
29. Administrar los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes; en coordinación, en su caso, con la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.
30. Realizar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales.
31. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, construir y administrar, por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas federales.
32. Participar con la secretaría de hacienda y crédito público en la determinación de los criterios para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del ambiente.
33. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.
34. Diseñar y operar, con la participación que competa a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del ambiente.
35. Los demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

41.13 Procuraduría general de la república (art. 5) —PGR—

1. Participar en el sistema nacional de seguridad pública de conformidad con la ley de la materia y demás disposiciones aplicables.
2. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas.
3. Organizar y dirigir el ministerio público de la federación.
4. Conformar y vigilar la policía investigadora de los delitos del fuero federal (ex policía judicial).
5. Intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el art. 107 constitucional y en los demás casos en que la *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponga o autorice esta intervención.
6. Intervenir como representante de la federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico.
7. Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la federación, se deberá mantener informado al presidente de la república de los casos relevantes, y requerirá de su acuerdo por escrito para el desistimiento.
8. Intervenir como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la administración pública federal sean parte o tengan interés jurídico, a solicitud de la coordinadora del sector correspondiente.
9. Intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal y no aparezcan inmunidades que respetar, el ministerio público de la federación procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.
10. Intervenir en la extradición, entrega o traslado de indiciados, procesados o sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en que México sea parte.
11. Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y personas que pueda suministrar elementos para el debido ejercicio de su competencia.
12. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.
13. Ejercitar la acción de extinción de dominio y las atribuciones que le corresponden en el procedimiento respectivo, de conformidad con la ley de la materia, y otras disposiciones aplicables.
14. Atender las solicitudes de información sobre el registro de detenidos.

15. Conformar el sistema nacional de seguridad pública e intervenir en las acciones de coordinación que le correspondan para cumplir los objetivos de la seguridad pública, en términos de las disposiciones jurídicas.
16. Las demás que las leyes determinen.

41.14 Secretaría de la reforma agraria (art. 41) —SRA—

1. Aplicar las disposiciones agrarias del art. 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
2. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población.
3. Crear nuevos centros de población agrícola y dotados de tierras, aguas y de la zona urbana ejidal.
4. Participar en la titulación y el parcelamiento ejidal.
5. Administrar el registro agrario nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.
6. Conocer de los asuntos relativos a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales.
7. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales.
8. Resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales.
9. Cooperar con las autoridades competentes en la realización de los programas de conservación de tierras y aguas en ejidos y comunidades.
10. Proyectar los programas de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la secretaría de desarrollo social.
11. Administrar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.
12. Ejecutar los acuerdos que dicte el presidente de la república en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización ejidal.
13. Los demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

41.15 Secretaría de relaciones exteriores (art. 28) —SRE—

1. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades federales; y sin afectar la competencia que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en los tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.
2. Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la ley y, por medio de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos e impuestos; ejercer funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y las

demás tareas que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la federación en el extranjero.
3. Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales de que el país forme parte.
4. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales.
5. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la república mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.
6. Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme al punto precedente.
7. Intervenir en las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.
8. Guardar y usar el gran sello de la nación.
9. Coleccionar los autógrafos de los documentos diplomáticos.
10. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en México.
11. Intervenir, por medio del procurador general de la república, en la extradición y en los exhortos internacionales o cartas rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales.
12. Los demás que le asignen las leyes y los reglamentos.

41.16 Secretaría de salud (art. 39) —ss. Ssa—

1. Establecer la política en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la administración pública, así como los agrupamientos por tareas y programas afines que se determinen.
2. Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del país y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal.
3. Aplicar a la asistencia pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la beneficencia pública en el Distrito Federal, a fin de apoyar los programas de servicios de salud.
4. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores.
5. Administrar los bienes y fondos que el gobierno destine para la atención de los servicios de asistencia pública.

6. Planear, normar, coordinar y evaluar el sistema nacional de salud y proveer la participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el derecho a la protección de la salud. Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho sistema y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes.
7. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al sistema nacional de salud.
8. Dictar las normas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad, incluidas las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento.
9. Administrar servicios sanitarios generales en toda la república.
10. La policía sanitaria de la república, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.
11. La policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar la salud de seres humanos.
12. Realizar el control higiénico sobre la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas.
13. Controlar la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepto los de uso veterinario.
14. Regular la higiene veterinaria en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar la salud humana.
15. Controlar la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la convención de Ginebra.
16. Poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios, y contra la mendicidad.
17. Medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo.
18. Administrar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la federación, excluyendo aquellos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal.
19. Organizar congresos y reuniones cuya temática sea de índole sanitaria o asistencial.
20. Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal.
21. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al ejecutivo, vigilar el cumplimiento de la *Ley General de Salud*, sus reglamentos y demás disposiciones y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.
22. Establecer las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades y proveer a su cumplimiento.

23. Emitir y ejecutar, con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados.
24. Las demás que le fijen leyes y reglamentos.

41.17 Secretaría de seguridad pública (art. 30 *bis*) —SSP—

1. Desarrollar la política de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal que comprenda las normas y acciones para prevenir la comisión de delitos.
2. Presidir el consejo nacional de seguridad pública.
3. Proponer al consejo nacional de seguridad pública la designación del secretario ejecutivo del mismo y, en su caso, removerlo libremente.
4. Proponer en el seno del consejo nacional de seguridad pública, políticas y acciones de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el país.
5. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del sistema nacional de seguridad pública, en los delitos del fuero común.
6. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de sus actividades de vigilancia.
7. Atender de manera expedita las denuncias y quejas con relación al ejercicio de sus actividades.
8. Organizar, administrar y supervisar la policía federal preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario.
9. Proponer al presidente de la república el nombramiento del comisionado de la policía federal preventiva.
10. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, tranquilidad y paz pública.
11. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el respeto a los derechos humanos.
12. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo.
13. Efectuar, en coordinación con la procuraduría general de la república, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en las políticas en materia de prevención del delito.
14. Organizar y administrar el servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de este punto.

15. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo.
16. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, en coordinación con la secretaría de la defensa nacional.
17. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más estados, así como supervisar su funcionamiento.
18. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del sistema nacional de seguridad pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales.
19. Colaborar dentro del sistema nacional de seguridad pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios y otros supuestos que impliquen violencia o riesgo inminente.
20. Auxiliar al poder judicial de la federación y a la procuraduría general de la república, cuando así lo soliciten, para el debido ejercicio de sus cometidos.
21. Ejecutar las penas por delitos del orden federal, y administrar el sistema federal penitenciario, así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.
22. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de reos.
23. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política correspondiente y con apego a los derechos humanos.
24. Los demás que le asignen las leyes y reglamentos.

41.18 Secretaría del trabajo y previsión social (art. 40) —STPS—

1. Cuidar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el art. 123 y conexos de la constitución federal, en la *Ley Federal del Trabajo* y en sus reglamentos.
2. Propiciar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales.
3. Intervenir en los contratos de trabajo de los mexicanos que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las secretarías de gobernación, de economía y de relaciones exteriores.
4. Dirigir la formulación y promulgación de los contratos ley de trabajo.
5. Fomentar el incremento de la productividad en el trabajo.
6. Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo; realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos, en coordinación con la secretaría de educación pública.
7. Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo.
8. Coordinar la integración y establecimiento de las juntas federales de conciliación, de la federal de conciliación y arbitraje y de las comisiones para regular las re-

laciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento.
9. Registrar las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes.
10. Fomentar la organización de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación.
11. Ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento.
12. Coordinar la procuraduría federal de la defensa del trabajo.
13. Organizar exposiciones y museos del trabajo y previsión social.
14. Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, en coordinación con la secretaría de relaciones exteriores.
15. Llevar las estadísticas correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las normas que establezca la autoridad competente.
16. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la administración pública; intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley de la materia.
17. Estudiar y proyectar programas para impulsar la ocupación en el país.
18. Fomentar la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias.
19. Los demás que le fijen leyes y reglamentos.

41.19 Secretaría de turismo (art. 42) —ST. Sectur—

1. Establecer la política de desarrollo de la actividad turística.
2. Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico y formular en conjunto con la secretaría de medio ambiente y recursos naturales la declaratoria respectiva.
3. Participar en las comisiones consultivas de tarifas y la técnica consultiva de vías generales de comunicación.
4. Registrar a los prestadores de servicios turísticos.
5. Fomentar y opinar en el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la secretaría de hacienda y crédito público en la determinación de los criterios para el establecimiento de los estímulos fiscales para la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.
6. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados; y participar con la secretaría de hacienda y crédito público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la administración pública.

7. Vigilar, con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado.
8. Estimular la creación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística.
9. Emitir opinión ante la secretaría de economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concurra en proyectos turísticos o en servicios turísticos.
10. Orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública y con las autoridades estatales y municipales.
11. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico con otros países, en coordinación con la secretaría de relaciones exteriores.
12. Promover y, en su caso, organizar con la secretaría de educación pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en turismo.
13. Formular y difundir la información en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades de la federación, las autoridades estatales y municipales y promover la que realicen los sectores social y privado.
14. Promover, coordinar y, en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones y otros eventos tradicionales y folclóricos, para atracción turística.
15. Fijar y modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por actividad.
16. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de turismo.
17. Llevar la estadística en materia de turismo, según las disposiciones que dicte la secretaría de hacienda y crédito público.
18. Promover la coordinación de los prestadores de servicios turísticos.
19. Proyectar y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la intervención de los sectores social y privado.
20. Fijar e imponer el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.
21. Los demás que le otorguen las leyes y los reglamentos.

Bibliografía del tema

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario jurídico general,* 3 vols., Iure, México, 2006.

Cuestionario

1. Proponga un concepto de acto administrativo.
2. Indique las características del acto administrativo.
3. Enumere los elementos del acto administrativo.
4. Explique el sujeto del acto administrativo.
5. Proporcione una noción de declaración de voluntad y objeto del acto administrativo.
6. Describa en qué consiste la forma de esta clase de actos.
7. Formule una breve explicación del motivo, finalidad y mérito del acto administrativo.
8. Reseñe los requisitos constitucionales del acto administrativo.
9. ¿Cuáles son los efectos del acto administrativo?
10. ¿Qué es el silencio administrativo?
11. Anote las posibles consecuencias del silencio administrativo.
12. Señale la diferencia entre ejecutividad y ejecutoriedad.
13. Explique la revocación administrativa.
14. Describa dos medios anormales de extinción del acto administrativo.
15. ¿Qué es la irregularidad de un acto administrativo?
16. ¿Por qué se dice que un acto administrativo es ineficaz?
17. ¿En qué casos se puede subsanar la irregularidad del acto administrativo?
18. Indique qué autoridad debe decretar la ineficacia del acto irregular.
19. Conceptualice el procedimiento administrativo.
20. Anote las características del procedimiento administrativo.
21. Mencione tres clasificaciones del procedimiento administrativo.
22. Señale cuáles materias administrativas no están reguladas por la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*
23. Anote cuatro órganos centralizados, indicando cinco asuntos de competencia de cada uno de ellos.

X. Discrecionalidad administrativa

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Determinar la naturaleza discrecional de algunas facultades de los servidores públicos.
- Conocer los requisitos y límites de la facultad discrecional.
- Describir la delegación y avocación de facultades.

42. Facultad discrecional y acto discrecional. Facultad reglada y acto reglado. Delegación de facultades

42.1 La facultad discrecional

Si bien es cierto, como ya hemos indicado, que la actividad de la administración pública está regulada por el sistema jurídico vigente, ello no implica que los órganos gubernamentales no posean en ocasiones un relativo margen de movimiento para determinar el contenido y la orientación de sus tareas, es decir, para la emisión de actos administrativos. Cuando la ley permite al servidor público la actuación dentro de determinados límites, ponderando las motivaciones, los fines y la oportunidad, estamos ante facultades de carácter discrecional en el ejercicio de la función administrativa.

Se habla de que, en derecho administrativo, es precisamente mediante facultades discrecionales como se actúa en la mayoría de las veces, ya que la ley no puede prever la oportunidad para la emisión del acto jurídico subjetivo, sino que es la autoridad la que ha de valorar el momento, la medida y los alcances de la declaración concreta que habrá de producir consecuencias de derecho.

> Una facultad es discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establece cuándo debe ejercitarse, cómo debe ejercitarse y en qué sentido se debe ejercitar. Ello puede obedecer a una de dos circunstancias: a que no exista una ley que regule los tres aspectos o momentos citados, o a que, existiendo, en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad de los tres o alguno de aquéllos.
>
> *Rafael Entrena Cuesta*

> La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración.
>
> *Eduardo García de Enterría*

42.2 Facultad vinculada o reglada y acto reglado

A diferencia de la facultad discrecional, que implica el ejercicio de una posibilidad de elección dentro de un margen permitido por la ley, la facultad reglada supone la existencia de una norma jurídica que indica claramente en qué circunstancias y en qué sentido debe emitirse un acto; la creación de ese acto reglado requiere la presencia de un órgano competente y de un funcionario facultado, con total precisión, para efectuar la actividad que el sistema jurídico ordena.

La facultad vinculada o reglada está prevista claramente en el texto normativo, que indica en qué momento y en qué sentido ha de producirse el actuar de la administración pública; por ello se habla de que el acto y la facultad reglados están ligados o vinculados al texto de una cierta ley o reglamento.

De las facultades y actos reglados se ha dicho que tienen ventajas de seguridad jurídica sobre el otro tipo de actos y facultades (discrecionales), lo que propicia una menor posibilidad de abuso o de fallas de apreciación en los motivos y fines.

Manuel María Diez escribe acerca de este tema:

> La ley es el soporte de todo acto administrativo y esa vinculación se advierte con toda evidencia en la actividad reglada o vinculada. En este acto la actividad administrativa se concreta en una fiel ejecución de la ley, que no solamente señala el fin a realizar y la autoridad competente para ello, sino que establece, además, cuándo y cómo ésta debe actuar.

No debe, sin embargo, considerarse la actividad vinculada como una ejecución automática de la ley, sea porque ésta deje un claro necesario para desarrollarse la administración, sea porque la aplicación de la ley permite cierta apreciación en la ejecución de sus

disposiciones. Existe un proceso intelectivo realizado por el servidor público para ubicar y realizar, en la vida social, las condiciones impuestas por la norma jurídica.

42.3 Clasificación de las facultades discrecionales

Las facultades discrecionales se pueden clasificar en: facultad discrecional libre, facultad discrecional obligatoria y facultad discrecional técnica, de las cuales nos ocuparemos en seguida.

42.4 La facultad discrecional libre

En este supuesto, el órgano puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la ley, es decir, existe una total libertad para actuar o no y también para determinar el sentido y alcance de la declaración unilateral de voluntad. Este tipo de facultades y los actos derivados de su ejercicio se llaman *discrecionales absolutos o totales.* Gran parte de las operaciones materiales caen dentro de este supuesto, así como determinados nombramientos, inversiones, algunos actos en las relaciones diplomáticas, la mayoría de los casos de expropiación, etcétera.

Desde luego, esa total libertad para actuar de que se habla líneas arriba es relativa; hay que recordar, a propósito de eso, que el funcionario quien habrá de ejercer la facultad discrecional libre debe estar en el supuesto contemplado en la ley que le permita realizar función pública, el asunto debe ser de la competencia del órgano, debe corresponder a sus fines y sus motivaciones, a las atribuciones de la administración pública y, de manera primordial, debe realizarse todo conforme a la ley.

42.5 La facultad discrecional obligatoria

En este tipo de facultades, el funcionario o empleado público por cuenta del órgano competente tiene que actuar en uno u otro sentido, pero dentro de los límites que la ley contempla. No puede abstenerse de emitir un acto, aunque la norma le permite cierta movilidad entre varias opciones prestablecidas como en el caso de las sanciones pecuniarias (multas).

La facultad discrecional obligatoria pareciera estar más cerca de la facultad vinculada o reglada, pues tanto unas como otras han de ajustarse a la competencia del órgano, a una adecuada motivación y a los fines de interés público con miras a los cuales debe actuar todo el poder público; pero debemos advertir que la discrecional obligatoria implica la necesidad de emitir un acto dentro de cierto margen, y la reglada o vinculada está derivada de una norma que señala cómo y cuándo hay que actuar. Es del caso mencionar que en realidad no existen facultades totalmente vinculadas o totalmente discrecionales.

42.6 Facultad discrecional técnica

Puesto que no toda la actividad de la administración pública se traduce a actos jurídicos, sino que existen operaciones materiales de carácter técnico que quedan fuera del ámbito del derecho, se habla de que los entes gubernamentales tienen libertad para seleccionar los mecanismos idóneos para llevar a cabo sus tareas de naturaleza científica o técnica (construcciones, educación, salubridad, contabilidad, etc.). Para algunos autores esta discrecionalidad técnica no existe, ya que el servidor público debe escoger obligatoriamente el método adecuado para lograr los resultados que se persiguen.

> En general, la actividad puramente técnica es considerada como actividad libre de la administración y se comprende que cuando tal actividad no se refiere a derechos o a intereses legítimos de los administrados, no puede hablarse ni de actividad reglada ni de actividad discrecional. Adviértase que en general la calificación de una cuestión o de un problema de orden técnico supone necesariamente operaciones en las cuales la consideración o la valoración del interés colectivo está subordinada a preceptos o reglas de orden científico.
>
> *Rafael Bielsa*

Renato Alessi, citado por Agustín Gordillo, señala que si la discrecionalidad:

> Es una libertad, más o menos limitada, de apreciación del interés público a los fines de valorar la oportunidad de la acción, y del contenido a dar a la acción misma... es errado hablar de una discrecionalidad meramente técnica, ya que los dos términos discrecionalidad y técnica son esencialmente inconciliables:... cuando se trata de una cuestión meramente técnica ella es resuelta exclusivamente en base (sic) a criterios técnicos y a reglas técnicas, y la administración pública no tiene facultad de apartarse de tales reglas.

42.7 Discrecionalidad y arbitrariedad

Cuando el servidor público actúa de manera incorrecta al ejercer facultades discrecionales, comete un acto arbitrario. A este ejercicio arbitrario es a lo que la doctrina llama *desvío de poder*; es decir, el uso exorbitante de las facultades que la ley otorga, al no ponderar adecuadamente los factores que determinan el origen y la finalidad de la actuación.

Se distingue entre *abuso de poder* y *desvío de poder*. En la primera categoría se incluyen los actos que han sido emitidos con total arbitrariedad y rebasando los límites que la ley fija para la actuación del servidor público, en tanto que hay desvío del poder cuando, dentro del marco creado por la ley, se actúa de modo exagerado o inequitativo al hacer uso de facultades discrecionales, de tal suerte que se desvirtúa la finalidad que debe perseguir todo acto administrativo.

La figura del desvío de poder ha sido ampliamente estudiada por la doctrina extranjera, en correspondencia a una preocupación compartida en la ley y en la jurisprudencia. En México, la regulación respecto a este punto es escasa, no obstante la importancia que tiene controlar el ejercicio de facultades discrecionales; solamente en materia fiscal y en asuntos de competencia del contencioso administrativo del Distrito Federal encontramos reglas concernientes a esto. Cuando las facultades discrecionales

> se desarrollan para fines contrarios a los que están otorgadas, surge la cuestión de la fiscalización a través de la que, en términos generales, podemos denominar la desviación del poder; el acto es conforme a la norma escrita, porque se ha desarrollado con arreglo a las formalidades legales, por el órgano competente, según el procedimiento previsto, es decir, que si bien externamente tiene toda la apariencia de legalidad, sin embargo, indagando el interés público y la elección de medidas en una valoración exacta, ha conducido a un fin distinto. Por ejemplo, el acto administrativo que se dicta para favorecer a determinada persona o por motivos puramente políticos y no por motivos de interés público, o por móviles financieros con el fin de perjudicar a determinada empresa competidora o por motivos alejados en absoluto de criterios de interés público.
>
> *José Antonio García-Trevijano*

42.8 Límites a la facultad discrecional

En principio, es la misma ley quien establece límites a la facultad discrecional pues ésta supone la posibilidad de actuar dentro de cierto marco. Más difíciles de precisar y de valorar son los límites que impone la naturaleza misma de la discrecionalidad, consistentes éstos en una apropiada evaluación de los motivos o razones que provocan la emisión del acto, así como de los fines que se persiguen con éste. Es, principalmente, en las facultades discrecionales y en el acto discrecional cuando se ejerce el punto donde entran en juego el mérito, la oportunidad y los fines que debe contener todo acto administrativo.

Acerca de los límites de la discrecionalidad, Enrique Sayagués señala:

> Una vez establecidos los hechos y calificados legalmente, la administración entra a considerar si debe o no debe actuar y, en caso afirmativo, cuáles medidas adoptará. Éste es el ámbito legítimo de la discrecionalidad administrativa. A veces la administración dispone de una gran libertad; puede elegir el momento para actuar, la forma de hacerlo, determinar el contenido del acto, etc.; otras veces sólo tiene discrecionalidad en alguno de esos aspectos. Pero aun en ese ámbito legítimo de discrecionalidad, la administración debe actuar razonablemente, ya que la libre apreciación en la oportunidad de la acción administrativa no

X. Discrecionalidad administrativa

puede convertirse en arbitrariedad, lo cual importaría salir de sus límites propios y constituiría ilegalidad.

42.9 La facultad discrecional y las garantías individuales

El acto administrativo que se emita en uso de facultades discrecionales debe, al igual que cualquier otro del poder público, respetar las garantías individuales o derechos humanos que la constitución política regula en su parte dogmática. Esto que resulta obvio tratándose de ciertos derechos, como la igualdad, petición, tránsito, propiedad, reunión, etc., sin embargo, conviene destacarlo a propósito de los arts. 13, 14 y 16 constitucionales.

Los artículos indicados contienen una serie de garantías o derechos a favor del gobernado, los cuales, desde luego, han de respetarse en los actos discrecionales para que éstos no se vean afectados de irregularidad; tales garantías o derechos son: igualdad ante la ley, procedimiento adecuado, correcta aplicación del orden jurídico, competencia legal del órgano emisor, servidor público debidamente facultado, forma escrita del acto, fundamentación y motivación de éste.

Es decir, sí es posible impugnar por vía judicial un acto administrativo emitido con base en facultades discrecionales, invocando violación a las citadas garantías individuales, aunque la falta de texto legal expreso en este punto hace difícil su adecuado tratamiento (como excepción a esta carencia, tenemos la Ley Federal de Procedimiento Administrativo). Para ilustrar la afirmación anterior transcribimos el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

> FACULTADES DISCRECIONALES. SU CONTROL EN EL AMPARO. El ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 de la constitución federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y derechos de los particulares. Aunque dicho ejercicio implica un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del juez, sí está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es racional, sino arbitrario y caprichoso, y cuando es enteramente injusto o contrario a la equidad; y puede añadirse que dicho control es procedente cuando en el aludido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho, o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea ilógico o contrario a los presupuestos generales del derecho.
> Apéndice, sexta época, tercera parte, vol. IV, p. 120, AR 6489/55.

42.10 Conveniencia de otorgar facultades discrecionales

La competencia del órgano administrativo y las facultades de los servidores públicos las otorga o establece la ley. ¿Qué tipo de facultades, discrecionales o regladas, deben prever-

se en la ley? En torno a la respuesta a este planteamiento se han esgrimido una serie de argumentos, además de la afirmación de que no existen facultades totalmente regladas o totalmente discrecionales.

Resulta oportuno exponer dos ideas respecto a la clase de facultades con que debe contar el servidor público para realizar su actividad. Se afirma que el exceso de discrecionalidad es una postura de los regímenes de corte autocrático, en que la voluntad o gracia del gobernante (monarca) era lo decisivo para el contenido y la emisión del acto. Por otro lado, el dinamismo de la vida actual y los avances tecnológicos plantean la necesidad y conveniencia de otorgar mayores márgenes de movimiento y opciones a la actividad de la administración pública, la que no puede someter el enfrentar múltiples acontecimientos a los rígidos moldes que suponen las facultades regladas o vinculadas, de ahí los requerimientos de discrecionalidad.

42.11 Delegación y avocación de facultades

Dada una arraigada costumbre imperante en nuestra administración pública (la delegación de facultades), hemos juzgado oportuno, al final de este tema dedicado a cierta clasificación de facultades, incluir un apartado para tratar lo concerniente a la delegación y la avocación.

La delegación de facultades consiste en trasladar la aptitud legal de obrar en determinados asuntos, del superior jerárquico al inferior, y tiene por objeto hacer más expedito el despacho de los negocios administrativos, disminuyendo el volumen de trabajo de los altos mandos del órgano público.

Los asuntos cuyo despacho se traslada al inferior corresponden originalmente, por disposición legal, al superior; es la propia ley la que debe permitir la delegación de facultades y, en todo caso, el acuerdo que decida ésta ha de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación.*

La delegación de facultades es una consecuencia de la relación jerárquica que se estudió en el capítulo IV, no debe confundirse con el sistema de suplencias (tema 19), ya que en éste existe un mecanismo destinado a sustituir las ausencias transitorias de un funcionario: el que suple se hace cargo de todos los asuntos que le corresponden al ausente.

El acuerdo de delegación de facultades ha de satisfacer los requisitos constitucionales del acto administrativo; o sea, debe ser fundado y motivado, ha de haber competencia del órgano para los asuntos que se delegan, de forma escrita, estar basado en la ley, debe existir un procedimiento adecuado, y no darse retroactividad; asimismo, ha de emitirlo el funcionario al que originalmente le corresponde atender la materia, y la ley debe permitirle a éste efectuar tal delegación de facultades. Es conveniente aclarar que esta posibilidad de trasladar potestades no se debe traducir en falta de certeza jurídica para el particular.

Por otro lado, la avocación es la figura contraria a la delegación; por medio de ella el superior jerárquico decide atender un asunto que se encuentra en el ámbito de actuación de un inferior. Esta decisión de avocarse a conocer determinado negocio debe

ser manifestada con los mismos requisitos que la delegación de facultades, incluida su publicación en el periódico o diario oficial.

En la práctica mexicana, de manera casi automática, en el acuerdo de delegación se prevé que el superior podrá recuperar, en cualquier momento, la facultad que delega y atender directamente los asuntos. Consideramos que tal situación es irregular, ya que como principal consecuencia puede provocar una falta de certeza, al ignorar el gobernado cuál de los dos funcionarios (superior o subordinado) atenderá su caso.

La delegación y avocación de facultades son también estudiadas en relación con sus semejanzas o diferencias con el mandato o representación, contemplados por el derecho privado; opinamos que tal estudio es innecesario, pues resulta claro que se trata de figuras jurídicas cuya naturaleza y consecuencias son totalmente diferentes.

Bibliografía del tema

Benoit, Francis Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

Demichel, André, *Le droit administratif*, LGDJ, París, 1978.

Diez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1974.

García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1979.

___ y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.

García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 3ª ed., Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974.

Gordillo, Agustín, *Procedimiento y recursos administrativos*, 2ª ed., Macchi, Buenos Aires, 1971.

Pineda González, Guillermo M., *La causal. Desvío de poder en derecho administrativo mexicano*, tesis profesional, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1984.

Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

Cuestionario

1. ¿Qué son las facultades vinculadas?
2. Proponga un concepto de la discrecionalidad administrativa.
3. Cite las diversas clases de facultades discrecionales.
4. Exponga los límites a la facultad discrecional.
5. Explique la delegación de facultades.
6. ¿En qué consiste la avocación?

XI. Concesión y servicio público

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Describir la concesión.
- Explicar sus principios y extinción.
- Conceptualizar los actos de aprobación, autorizaciones, permisos y licencias.
- Conocer los trabajos teóricos acerca del servicio público.
- Reseñar los criterios que explican esta actividad.

43. Teoría general de la concesión

43.1 Introducción

Dada la enorme cantidad de tareas que el estado tiene atribuidas para lograr sus fines, no podría cumplirlas de manera directa; por ello existe la posibilidad de encomendarles a los particulares la prestación de determinados servicios o permitirles el uso de bienes públicos, cuando se interesen en ello y cuenten con las cualidades idóneas para hacerlo.

El gobernado se halla interesado en esas labores por el significado económico que le puede representar o por la utilidad que implica el uso de cierto bien; y en virtud de que el poder público no puede abarcar toda la actividad de ese tipo de forma directa, surge la concesión como figura jurídica que posibilita al particular desempeñar actividades que son propias del estado, en cuanto que persiguen la satisfacción de necesidades generales. En el caso de la concesión de bienes, se pretende alcanzar de manera indirecta el interés general.

43.2 Variabilidad según la postura política del estado

La variabilidad del régimen de la concesión obedece tanto al sistema político como al económico que impere en un estado en cierto momento histórico. Así, el poder público tenderá a intervenir más directa o indirectamente en la prestación de servicios públicos y en el uso de sus bienes, según la orientación político económica del estado.

El intervencionismo del poder público puede ir desde el acaparamiento total de las áreas concesionables, pasando por un repartimiento de tareas entre él y los particulares, hasta llegar a un casi total abandono de esas labores en manos de los gobernados; desde luego, hay que tener presente también la diversidad en el orden jurídico sobre las condiciones de la concesión. En todo caso, siempre habrá presencia estatal, la cual se manifiesta por medio de la normatividad jurídica, puesto que se trata de bienes o actividades que pertenecen primigeniamente a la organización política y que por diversas circunstancias se conceden u otorgan temporalmente a los administrados.

43.3 Evolución histórica

La concesión, en tanto que mediante ella se otorga el consentimiento del poder público para que se puedan realizar actividades que originalmente corresponden a éste, se remonta a los orígenes de la historia humana, cuando el gobernante comisionaba a ciertos individuos para recaudar los tributos que los súbditos estaban obligados a entregar. Con motivo de las guerras de conquista y colonización, la figura subsiste y se desarrolla, proceso que se mantiene una vez consolidadas las colonias y sistematizada la explotación de los recursos naturales de los territorios sometidos.

Como figura jurídica y ya presentando los perfiles actuales, la encontramos a finales del siglo XVIII; una centuria más tarde se le separa del ahora llamado *contrato de obra pública*.

43.4 Concepto de concesión

En virtud de la importancia que esta institución posee, así como del interés que provoca a los tratadistas, se podría citar una amplia gama de definiciones o conceptos de concesión, que variaría según la visión o la naturaleza jurídica con la que se le considere; sin embargo, para ser concretos nos limitaremos a exponer un par de opiniones.

Según Otto Mayer, la *concesión* es el "acto administrativo de determinado contenido. Este contenido debe consistir en que por él se dé al súbdito un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública".

Por nuestra parte, consideramos que concesión es el acto jurídico unilateral por el cual el estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.

43.5 Naturaleza jurídica de la concesión

Hoy se sigue controvirtiendo la naturaleza jurídica de la concesión. De las teorías expuestas sobre este particular, las más representativas son:

a) *Contrato de derecho privado.* Se presupone un acuerdo de voluntades entre el estado y el particular concesionario; en consecuencia, se trata de un contrato puro y simple, regido por normas del derecho privado. Desde luego, por el desarrollo del derecho administrativo, dicha tesis está prácticamente abandonada, aunque conserva algunos seguidores.
b) *Contrato administrativo.* Ésta es una corriente mayoritaria dentro de la doctrina, que sostiene que la concesión es un contrato, pero en el cual se hace valer una posición privilegiada de la administración pública frente al particular (los contratos administrativos se verán en el volumen segundo). Esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la concesión, y tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión (bienes estatales o servicios públicos).
c) *Acto unilateral.* Esta teoría, expuesta por Otto Mayer, sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral. Para efectos del presente tema, seguimos esta idea.
d) *Acto mixto o complejo.* Aquí se sostiene que la concesión comparte elementos tanto del acto administrativo unilateral como del contrato. La inconsistencia de esta teoría radica en que una persona, física o moral, no se puede colocar en dos posiciones, una de derecho público y otra de derecho privado, dentro de un mismo acto.

43.6 Los elementos subjetivos de la concesión

Los elementos personales de la concesión son el *concedente* (órgano estatal), el *concesionario* (particular) y el *usuario* (al tratarse de servicios públicos).

a) *El concedente.* Es la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona (la mayoría de las veces) entre varios solicitantes, y después de valorar una serie de factores para normar su criterio de decisión. El concedente puede ser, dentro de su respectivo ámbito de competencia, la federación, alguna entidad federativa o un municipio, lo mismo que un organismo paraestatal (cuando los bienes o servicios involucrados sean de carácter público).
b) *El concesionario.* Es la persona física o moral a quien se otorga la concesión. Sus actos, aun los referidos estrictamente a bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos, excepto cuando se trate de alguna paraestatal a la que la ley le reconozca una situación especial a este respecto.

XI. Concesión y servicio público

c) *El usuario.* Es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos con el servicio público concesionado; entra en relación con el concesionario y, sólo de manera excepcional, con el órgano público concedente.

Desde luego, estos elementos personales se refieren a la concesión en el derecho administrativo. El uso de la misma terminología en el ámbito de actividades privadas, para referirse a sucursales o agencias de empresas, así como distribuidores de determinados bienes o servicios (venta de automóviles, por ejemplo), no debe llevarnos a confusiones absurdas.

43.7 El régimen jurídico positivo

La concesión como acto jurídico de la administración pública debe ajustarse a los elementos, los requisitos y las formalidades señalados para el acto administrativo en general. Ante la falta de un texto único en materia de concesiones, será necesario recurrir a la ley de la materia para conocer y aplicar las normas correspondientes a cada actividad concesionable.

Merecen citarse especialmente por sus reglas en el asunto de concesiones, *la Ley de Vías Generales de Comunicación*, *Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley Federal de Radio y Televisión, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Aguas Nacionales, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.*

43.8 Principios que rigen la concesión

Los mismos principios que rigen la función y el acto administrativo se aplican a la concesión: legalidad, competencia, etc. Es común encontrar descrita la citada figura como una forma de colaboración de los particulares en la función administrativa, cuyo desempeño corresponde fundamentalmente al poder público.

A propósito de los servicios públicos, la importancia de la concesión resulta clara en los sistemas liberales, neoliberales y de economía mixta. En cuanto al uso y aprovechamiento de bienes del estado, la doctrina extranjera tiende a no considerarlos como concesión, sino dentro de la amplia y poco precisa categoría de autorizaciones; éste no es el caso de México, en donde casi unánimemente se le cataloga dentro de la figura de que trata el presente tema.

43.9 Capacidad del concesionario

Toda persona tiene *capacidad de goce* que, según Rafael Rojina Villegas, es la aptitud para ser titular de derechos y para ser sujeto de obligaciones; también se habla de la *capacidad de ejercicio,* de la cual el mismo autor nos dice que es la posibilidad jurídica del sujeto para hacer valer directamente sus derechos, celebrar en nombre propio actos jurídicos y cumplir sus obligaciones.

El concesionario ha de contar con capacidad de goce y de ejercicio, y además, en nuestro país todavía se necesita, en algunos pocos casos, ser nacional para que alguien pueda recibir una concesión.

43.10 Limitaciones de las actividades sujetas a concesión

Tradicionalmente el estado se ha reservado tareas para sí; en este tenor ha excluido de las áreas concesionables aquellas que, por razones estratégicas, políticas o de oportunidad, considera que no deben estar en manos de los particulares. Este sector del quehacer social conservado en exclusividad por el poder público se denomina *monopolio de estado.*

Tales tareas pueden variar de acuerdo con las siempre cambiantes circunstancias históricas, por lo que al ejemplificar se corre el riesgo de ser superado por una realidad sumamente dinámica; desde luego, la actividad debe ser importante o trascendental para el país, de ahí que se convierta en tarea exclusiva del estado. Ejemplos actuales son el petróleo, la emisión de moneda, la energía nuclear, el servicio público de telégrafos.

43.11 Capacidad técnica del concesionario

El presunto concesionario debe demostrar fehacientemente a la administración pública que cuenta con los recursos técnicos necesarios para la prestación del servicio público o el uso y explotación de los bienes concesionados. Es decir, ha de poseer todos los elementos que permitan desarrollar, en su cabal alcance, la concesión.

La capacidad técnica ha de ser evaluada en cada caso, conforme a facultades discrecionales previstas en la ley y los reglamentos de la materia; además, debe subsistir durante el tiempo que dure la concesión.

43.12 Capacidad financiera. Plazo

Independientemente de la capacidad técnica aludida en el inciso anterior, el concesionario ha de poseer los recursos económicos suficientes para cumplir con la tarea que emprende. Ello es importante porque, si se trata de un servicio público, no puede arriesgarse a los usuarios a una eventual suspensión del mismo y si es un bien por explotarse, éste no debe ser desperdiciado. La capacidad financiera real del concesionario tiene que demostrarse y, en su caso, deberá otorgar una garantía, de acuerdo con lo que el órgano administrativo disponga, a fin de asegurar la operación de la concesión de una manera adecuada.

En lo que se refiere al plazo de vigencia de la concesión, no existe un precepto que fije un mínimo o un máximo para todos los casos. Cada materia es tratada en particular por su correspondiente legislación, atendiendo a su naturaleza y fines, de tal suerte que puede haber plazos que van desde seis meses, 25, 30 o 50 años, hasta indefinidos (este último supuesto es sumamente raro).

43.13 Derechos del concesionario

Una vez otorgada la concesión, emergen derechos para el concesionario. Entre ellos encontramos un derecho público subjetivo de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señalen la ley y el título de la concesión. Podrá realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieran para lograr el objeto de la propia concesión y recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas; además, tendrá la posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran en su ámbito de operaciones.

Los derechos otorgados son de carácter personalísimo; sólo pueden ser transferidos mediante el consentimiento de la autoridad, lo que, en opinión de algunos tratadistas, implica un nuevo acto administrativo de concesión.

43.14 Propiedad de los bienes afectados a la explotación de la concesión

Los bienes afectados a la explotación de la concesión pueden pertenecer al concesionario o al estado (concedente), ya sea que aquél aporte bienes propios para la operación de la misma o, en el segundo supuesto, que se entreguen bienes del patrimonio público o que el objeto mismo de la concesión sea el uso o aprovechamiento de cosas de propiedad estatal.

La titularidad patrimonial de los bienes utilizados en la concesión no varía de su original propietario, aunque sí quedan sujetos a las limitaciones que la propia concesión prevea. Pudiera ser un patrimonio de afectación.

Como salvedad tenemos el señalamiento en el sentido de que al término de la concesión, los bienes del concesionario pasen al estado y, también, el caso en que se trata de bienes del concedente que, por su naturaleza, se consuman o extraigan.

43.15 Tarifa

José Canasi dice: "Cuando se trata de servicios públicos, quien los paga es el usuario, sujeto que recibe la prestación y que está perfectamente individualizado. Este pago, que es el precio del servicio, recibe el nombre de tasa, tarifa o precio."

La *tarifa*, denominada así en nuestro país, la cobra el concesionario; dicha tasa es previamente aprobada por el estado, según su propio criterio, el cual se debe basar en que el importe de la tarifa tenga un carácter compensatorio, justo y razonable, y que permita un lucro equitativo, de acuerdo con los intereses comunes del concesionario y los usuarios. En consecuencia, se puede pensar que la tarifa ha de ser cierta, de carácter reglamentario, fijada por la administración pública, modificable por ésta en cualquier momento, y que su importe sea justo.

En el supuesto de concesión para el uso o aprovechamiento de bienes del estado no existe tarifa; un equivalente aproximado de ella son los derechos o tasas fiscales que el concesionario ha de pagar a la hacienda pública.

43.16 Relaciones entre el concesionario y los usuarios

Las relaciones entre los concesionarios y los usuarios son de carácter complejo y pueden estar reguladas tanto por normas de derecho público como de derecho privado. Generalmente se da una liga entre el proveedor y el adquirente de servicios; en este caso es aplicable la legislación protectora del consumidor.

Una distinción importante, que suele hacerse, es la que se establece entre servicios públicos obligatorios y facultativos para el usuario (entre los primeros, la energía eléctrica y el servicio de teléfonos; entre los segundos, el transporte de pasajeros). Conforme a este criterio, los obligatorios son regidos por el derecho público y los facultativos por el derecho privado. Esta separación resulta de muy dudosa aplicación práctica.

43.17 Obligaciones del concesionario

Como la concesión tiene un carácter *intuitu personae*, el concesionario deberá ejercerla personal y directamente; es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla.

El concesionario tiene la obligación tanto de cuidar los bienes concesionados como la de no interrumpir el servicio público. Tales bienes no pueden ser gravados sin autorización expresa del concedente.

Existe también la obligación de acatar de manera puntual la tarifa que corresponda. Además, los bienes deben ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales, ya que se trata de cuestiones de interés público.

43.18 Derecho de reversión

Hemos dicho que los bienes afectos a la concesión no cambian de dueño por ese solo hecho; no obstante, puede estipularse que al terminar la concesión, las instalaciones que haya utilizado el concesionario pasen a ser propiedad del estado, sin que éste deba pagar indemnización alguna. A esto se le denomina reversión; pero es necesario aclarar que no se trata de un derecho nato del concedente, sino que es una estipulación que puede o no estar prevista en la concesión. Más aún, como expone Miguel S. Marienhoff: "La expresión (*reversión*), aunque gramaticalmente se le acepte como correcta en este sentido, en realidad no es de uso recomendable, por cuanto si los bienes aludidos nunca fueron del estado, se presta a confusión decir que ellos revertirán a él. En estos casos es más propio hablar *de transferencia de bienes*." [Las cursivas son nuestras.]

43.19 Procedimiento para otorgar la concesión

El procedimiento para otorgar una concesión variará según el dispositivo legal aplicable; es decir, para cada materia serán la ley y el reglamento correspondientes los que fijen

XI. Concesión y servicio público

los pasos que tanto la autoridad como el solicitante deben cumplir en esta cuestión. En cualquier supuesto, deben ser observados los lineamientos constitucionales (tema 40), así como los previstos en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

Generalmente, el procedimiento se inicia con una convocatoria de la administración pública para la prestación de un servicio público mediante concesión, o bien por solicitud que, en este sentido, haga el particular. En todos los casos, el estado tendrá la obligación de analizar los documentos que se le presenten, a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera; también debe dar vista a los concesionarios que tuvieran el carácter de terceros interesados y, finalmente, debe emitir una decisión unilateral basada en las mejores condiciones que se puedan obtener para la prestación del servicio o el uso del bien; además, han de efectuarse las publicaciones que ordene la legislación.

El particular que no esté conforme con la decisión podrá interponer el recurso administrativo que para el caso se prevea en las leyes de la materia.

43.20 El título de la concesión

Es el documento donde consta la decisión del poder ejecutivo, así como la aceptación del particular; es un aviso al interesado acerca de los derechos y las obligaciones que implica ese acto administrativo. Desde luego, no se trata de un título negociable o de crédito (esta aclaración parecería ociosa, pero valga ante una posible confusión terminológica).

Dependiendo de la importancia de la concesión, el título deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación;* si se trata de concesiones trascendentales de carácter estadual o municipal, tendrá que reproducirse el documento relativo en el órgano del gobierno local (llamado *periódico oficial* en casi todos los casos).

A guisa de ejemplo, hemos estimado pertinente transcribir el extracto de dos títulos de concesión publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 16 de marzo de 2010 y 15 de abril del mismo año, respectivamente.

> **Extracto del título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, otorgado en favor de Maya Cable de Carrillo Puerto, S.A. de C.V.**
>
> Al margen un sello con el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Secretaría de comunicaciones y transportes.
>
> Extracto del título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, otorgado a favor de Maya Cable de Carrillo Puerto, S.A. de C.V. el 23 de julio de 2009.
>
> A efecto de dar cumplimiento por el artículo 26 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se realiza la presente publicación en los siguientes términos:
>
> **Extracto del título de concesión**
>
> **Título otorgado:** Concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones.

Otorgado por: El gobierno federal por conducto de la secretaría de comunicaciones y transportes.
Concesionario: Maya Cable de Carrillo Puerto, S.A. de C.V.
Objeto de la concesión: El presente título otorga una concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para la prestación del servicio de televisión restringida.
Fecha de otorgamiento: El 23 de julio de 2009.
Vigencia: La vigencia de esta concesión será de 30 (treinta) años, contados a partir de la fecha de otorgamiento de la concesión, y podrá ser prorrogada de acuerdo con lo señalado por el artículo 27 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.
Cobertura: El área de cobertura comprende únicamente la población de Valladolid, Mpio. De Valladolid, Yuc.
Plazo para iniciar la explotación del servicio: El concesionario deberá iniciar la explotación del servicio a través de la red, a más tardar 180 (ciento ochenta) días naturales, contados a partir de la fecha de otorgamiento de la concesión.
Compromisos de cobertura: El concesionario deberá concluir el programa de cobertura de la red durante los primeros 5 (cinco) años de vigencia de la concesión.

Longitud de Línea	Etapa I (kms)	Etapa II (kms)	Etapa III (kms)	Etapa IV (kms)	Etapa V (kms)	Total (kms)
Troncal	1.5	-	-	-	-	1.5
Distribución	5.0	5.0	4.0	-	-	14.0

Héctor Olavarría Tapia, director general de política de telecomunicaciones y de radiodifusión de la secretaría de comunicaciones y transportes, con fundamento en los artículos 10 fracciones V, XIV y XXIV y 25 del reglamento interior de esta dependencia del ejecutivo federal, y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Hago constar

Que los datos contenidos en el presente extracto del título de concesión, compuesto por una foja escrita por el anverso, sin texto en el reverso, y debidamente utilizada, fueron tomados del título de concesión otorgado a Maya Cable de Carrillo Puerto, S.A. de C.V., el 23 de julio de 2009.

Se expide la presente constancia en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintitrés días del mes de julio de dos mil nueve.- Conste.- Rúbrica.

Extracto del título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, otorgado a favor de Construcción y Servicios Integrales Sigma, S.A. de C.V.

Al margen un sello con el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Secretaría de comunicaciones y transportes.

Extracto del título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, otorgado a favor de Construcción y Servicios Integrales Sigma, S.A. de C.V. el 10 de febrero de 2004.

Extracto del título de concesión

Concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, que otorga el gobierno federal por conducto de la secretaría de comunicaciones y transportes, en lo sucesivo la secretaría, a favor de Construcción y Servicios Integrales Sigma, S.A. de C.V., en lo sucesivo el concesionario, al tenor de los siguientes antecedentes y condiciones.

1.5. Vigencia. La vigencia de esta concesión será de 10 (diez) años, contados a partir de la fecha de otorgamiento de la concesión, y podrá ser prorrogada de acuerdo con lo señalado por el artículo 27 de la ley.

2.1. Calidad de los servicios. El concesionario se obliga a prestar los servicios comprendidos en esta concesión, en forma continua y eficiente, garantizando en todo momento la interoperabilidad e interconexión con otras redes públicas de telecomunicaciones, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables y las características técnicas establecidas en la concesión y en su o sus anexos.

Asimismo, el concesionario, dentro de un plazo de 360 (trescientos sesenta) días naturales, contado a partir del otorgamiento de la concesión, se obliga a instrumentar los mecanismos necesarios para poder llevar a cabo las reparaciones de la red o las fallas en los servicios, dentro de las 8 (ocho) horas hábiles siguientes a la recepción del reporte correspondiente.

El concesionario se obliga a que los servicios comprendidos en la concesión, se presten con las mejores condiciones de precio, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, a fin de promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Para ello deberá presentar a la comisión, dentro de los 120 (ciento veinte) días naturales siguientes a la fecha de otorgamiento de la concesión, los estándares mínimos de calidad de dichos servicios que se obliga a respetar, sin perjuicio de que cumpla con las normas de calidad establecidas en el o los anexos de la presente concesión y, en su caso, con las reglas de carácter general que al efecto expida la comisión.

2.8. Servicios de emergencia. El concesionario deberá presentar a la Comisión, dentro de los 180 (ciento ochenta) días naturales contados a

partir de la fecha de otorgamiento de la concesión, un plan de acciones para prevenir la interrupción de los servicios, así como para proporcionar servicios de emergencia, en caso fortuito o de fuerza mayor.

En la eventualidad de una emergencia y dentro del área de cobertura de la red, el concesionario proporcionará los servicios indispensables que indique la secretaría, en forma gratuita, sólo por el tiempo y en la proporción que amerite la emergencia.

El concesionario deberá dar aviso a la secretaría y a la comisión, de cualquier evento que repercuta en forma generalizada o significativa en el funcionamiento de la red.

Anexo A de la concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, que otorga el gobierno federal por conducto de la secretaría de comunicaciones y transportes, a favor de Construcción y Servicios Integrales Sigma, S.A. de C.V., el 10 de febrero de 2004.

A.2. Servicios comprendidos. En el presente anexo se encuentra comprendido el servicio de televisión restringida según se define en el artículo 2 del reglamento.

A.4. Compromisos de cobertura de la red. El área de cobertura de la red comprende la población de San Pedro, Coah.

El concesionario se obliga a instalar con infraestructura propia, durante los primeros 5 (cinco) años de vigencia de la concesión, el programa de cobertura de la red que se señala a continuación:

Longitud de línea	Etapa I (kms)	Etapa II (kms)	Etapa III (kms)	Etapa IV (kms)	Etapa V (kms)	Total (kms)
Troncal	3.0	-	-	-	-	3.0
Distribución	15.0	10.0	-	-	-	25.0

Cada etapa tendrá una duración de un año calendario. La etapa I iniciará a partir de la fecha de otorgamiento de la concesión.

El programa de cobertura de la red tendrá el carácter de obligatorio, sin perjuicio de que el concesionario, en cada año, pueda construir un número mayor de kilómetros del especificado en su solicitud, siempre que la suma de kilómetros construidos de la red no exceda de la cantidad total indicada en el propio programa.

Cualquier modificación al programa de cobertura de la red requerirá de la previa autorización de la secretaría, en términos del artículo 5 del reglamento.

El concesionario se compromete a presentar, en el mes de enero de cada año, el informe de ejecución de obras relacionadas con la red, realizadas en el año inmediato anterior.

XI. Concesión y servicio público

A.5. Especificaciones técnicas de la red. Las especificaciones técnicas de la red deberán ajustarse a lo dispuesto por la ley, sus reglamentos y a las normas oficiales mexicanas correspondientes, en el entendido de que la capacidad del sistema no deberá ser menor de 450 megahertz.

A.14. Servicio no discriminatorio. El concesionario deberá atender toda solicitud de servicio cuando el domicilio del interesado se encuentre dentro del área donde el concesionario tenga instalada su red.

A.15. Interrupción de los servicios. El concesionario observará lo dispuesto en el artículo 10 fracción III del reglamento, para el caso de que se interrumpan los servicios.

Leonel López Celaya, director general de política de telecomunicaciones de la secretaría de comunicaciones y transportes, con fundamento en los artículos 10, fracciones IV, XI y XVII, y 23 del reglamento interior de esta dependencia del ejecutivo federal, y a efecto de que se dé cumplimiento a lo establecido en el último párrafo del artículo 26 de la ley federal de telecomunicaciones.

Hago constar

Que el presente extracto del título de concesión compuesto por dos fojas debidamente utilizadas, concuerda fielmente en todas y cada una de sus partes con su original, el cual tuve a la vista y con el cual se cotejó.

Se expide la presente constancia el día uno del mes de marzo de dos mil cuatro.- Conste.- Rúbrica.

43.21 Extinción de la concesión

La existencia de concesiones a perpetuidad casi ha desaparecido. Hay varias maneras de terminar este acto: cumplimiento del plazo, falta de objeto o materia, rescisión, revocación, caducidad, rescate, renuncia y quiebra o muerte del concesionario, las cuales se describen someramente en los parágrafos siguientes.

43.22 Cumplimiento del plazo

Como se anotó en el inciso correspondiente, no hay en el derecho mexicano un plazo uniforme para la duración de las concesiones. En cada caso, conforme a la ley específica, se fijará la fecha en que fenezcan (10, 20, 25, 50 años, por ejemplo).

Cumplido el plazo, el acto jurídico cesa sus efectos; puede existir prórroga, según prevea la ley; el otorgamiento de la misma quedará a la decisión discrecional del poder público, previa solicitud del gobernado.

43.23 Falta de objeto o materia de la concesión

Es natural que si el objeto o materia de la concesión se extingue o agota, sea imposible que ésta subsista, lo que implica su necesaria terminación. Ejemplos de ello son la

explotación de recursos naturales y el transporte de pasajeros en un río que se seque o sea desviado.

43.24 Rescisión

José Canasi afirma que en la concesión "podrían aplicarse los principios generales de la rescisión de los contratos", por incumplimiento del concesionario, lo cual es aceptable siempre que se considere a la concesión como un contrato administrativo.

La mención tiene importancia porque en la práctica jurídico administrativa mexicana se usa, erróneamente, la expresión *contrato concesión.* Hemos señalado que, en nuestro criterio, la *concesión* es un acto unilateral del poder ejecutivo; por tanto, no es rescindible.

43.25 Revocación

La revocación de la concesión puede producirse por razones de oportunidad o conveniencia (tema 39). En nuestro país, si el concesionario incurre en faltas graves a las condiciones del título correspondiente, se habla de *revocación*, cuando en realidad se está ante una sanción consistente en cancelar la concesión (de cierta manera sería una *forma especial* de rescisión).

43.26 Caducidad

La caducidad de la concesión se presenta por inactividad del concesionario, "cuando no inicia los trabajos o el servicio en los plazos convenidos o fijados" (Bielsa).

La caducidad opera aunque no se haya fijado en el título de la concesión, esto en razón del interés público, por lo que la medida toma carácter de orden público. La figura tiene importancia principalmente en los casos de servicios públicos, pues la necesidad colectiva por satisfacer no puede esperar.

43.27 Rescate

Es un medio de dar por terminada la concesión antes del plazo previsto en la misma. Jèze sostiene: "El rescate de una concesión es la decisión unilateral por la cual el concedente, fuera del caso de la caducidad, pone fin a la concesión antes de la fecha fijada para su expiración."

En caso de presentarse el rescate, éste debe ser justificado, ya sea porque algún cambio haga que el concesionario no pueda seguir prestando el servicio o usando el bien, o porque se presente alguna circunstancia de interés público que motive la medida; de lo contrario, el particular afectado puede oponerse, ya que se estaría frente a un caso de abuso o desvío de poder. José Canasi señala que "un rescate prematuro, antes del vencimiento del plazo o término de la concesión, implica necesariamente el pago

de una indemnización, que estará en función directa de los daños y perjuicios". Desde luego, existe opinión en contrario: en el supuesto de rescate justificado no se debe cubrir indemnización alguna al concesionario.

43.28 Renuncia

En este supuesto, el particular concesionario decide no ejercer los derechos que implica la concesión ni cumplir las correlativas obligaciones. Rafael Bielsa sostiene que la renuncia no es admisible como forma de extinción de la concesión, por cuanto está en juego el interés público.

En relación con la renuncia, es de recordarse que los servicios públicos no se deben suspender, y que los bienes estatales por explotar no pueden estar sujetos a decisiones caprichosas del concesionario; por tanto, es de pensarse que la opinión del autor antes citado es correcta, excepto que la renuncia sea aceptada de manera expresa por la autoridad concedente.

43.29 Quiebra o muerte del concesionario

La quiebra es un procedimiento de índole mercantil por medio del cual el concesionario (en nuestro caso) declara su insolvencia e imposibilidad de seguir realizando su tarea.

Sin embargo, es necesario aclarar que la *concesión* es un acto administrativo y éste sólo puede terminar por uno de igual naturaleza; por ende, como dice José Canasi, la administración pública es la única que puede extinguir o darle continuidad a la concesión, mediante el ejercicio de su derecho de vigilancia, a efecto de garantizar la idoneidad del servicio público.

La muerte del concesionario (persona física) también imposibilita la subsistencia de la concesión, ya que ésta, como se dijo, es de carácter personal e intransmisible. En este supuesto, corresponde al órgano administrativo asegurar la continuidad del servicio público o la explotación del bien, cuando ello sea socialmente necesario.

43.30 Concesiones de las entidades federativas y de los municipios

Tanto los estados de la federación como los municipios pueden otorgar concesiones dentro de sus ámbitos de competencia territorial y por materia, para la prestación de servicios públicos o la explotación de bienes estaduales o municipales, conforme lo que para ello fijen sus leyes respectivas.

Los principios, las características y los elementos que hemos reseñado a lo largo de este tema son aplicables, con los lógicos ajustes, a las concesiones locales. Cabe recordar que las materias concesionables que la federación no ha acaparado son sumamente escasas.

43.31 La asignación. Concepto

Paralelamente al régimen de la concesión existe la figura de la asignación. Como hemos visto, el estado puede concesionar a los particulares bienes o servicios, pero esto no quiere decir que él no pueda explotar directamente los bienes o servicios que estén dentro de sus atribuciones, de aquí la figura de la asignación.

María Becerra González dice que la *asignación* es "el acto administrativo por el cual se incorpora al patrimonio de las entidades, los derechos para explotar sustancias en zonas determinadas".

43.32 La asignación minera

Por medio de la asignación minera se adjudican a un ente paraestatal los derechos para extraer minerales en alguna región del territorio del país. Las entidades titulares de una asignación no pueden transmitirla a los administrados por ningún concepto ni bajo otra figura jurídica; únicamente podrán celebrar con los particulares contratos de obra pública.

En materia minera pueden coexistir la concesión y la asignación en una misma zona para exploración, explotación y disposición de los minerales que ahí se encuentren.

43.33 La asignación en materia de aguas federales

En lo que se refiere a recursos hidrológicos, también se puede presentar la asignación; ésta se da al otorgar a un organismo paraestatal u órgano desconcentrado la potestad de utilizar aguas de propiedad federal, lo que incluye los trabajos de localización, captación, almacenamiento y distribución.

En esta materia son aplicables los principios, los elementos y las limitaciones anotados a propósito de la asignación minera; cambia, desde luego, la legislación que la regula.

43.34 La asignación para la explotación de materiales y la ocupación de terrenos

La asignación para explotación de materiales (piedra, arena, madera, etc.) queda asimilada claramente a la asignación minera. En los casos en que se hable de asignación irán implícitos los mismos principios y elementos citados a propósito de la minera; sólo cambia el recurso natural objeto de la misma.

Siempre estaremos en presencia de un acto administrativo unilateral, con cierta similitud a la concesión. El sujeto a quien va dirigido es un ente paraestatal o desconcentrado.

En cuanto a la ocupación de terrenos, consideramos que ésta puede implicar un cambio de destino de bienes estatales, cuyo estudio corresponde a nuestro segundo volumen de derecho administrativo.

Bibliografía del tema

Becerra González, María, *Derecho minero de México*, Limusa-Wiley, México, 1963.
Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
Canasi, José, *Derecho administrativo*, vol. II, Depalma, Buenos Aires, 1974.
Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, vol. III, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967.
Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, ts. I y II, Astrea, Buenos Aires, 1980.
Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. III-B, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1974.
Martín Oviedo, José María, "Transferencia, hipoteca, embargo y ejecución en las concesiones administrativas", en *Estudios de derecho administrativo* (libro jubilar del Consejo de Estado), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.
Martínez Morales, Rafael I., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2010.
Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, t. III, Depalma, Buenos Aires, 1951.
Méndez, Aparicio *et al., La concesión de la Cooperativa Uruguaya de Transportes Colectivos, S. A.* Su legalidad, s. d., Montevideo, 1944.
Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1997.
Rivero, Jean, Droit administratif, 8ª ed., Dalloz, París, 1977.
Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. I, 5ª ed., Porrúa, México, 1986.
Sánchez Gamborino, Francisco Miguel, *Doctrina contencioso administrativa del Tribunal Supremo. Transportes y comunicaciones*, Aguilar, Madrid, 1961.

44. Permisos, licencias y autorizaciones

La doctrina del derecho administrativo está empeñada, con poco éxito, en delimitar los conceptos de autorización, permiso y licencia; la ley los usa de modo indistinto, sin diferenciarlos. La práctica los ha convertido en sinónimos.

44.1 Actos de aprobación

Los *actos de aprobación* reciben otros nombres, como *ratificación* u *homologación*; constituyen un medio de control sobre actos de autoridades administrativas, por lo que se producen con posterioridad al acto controlado y confieren eficacia al acto original y por tanto lo perfeccionan.

Así, el acto original surte sus efectos jurídicos en el momento de la aprobación y no en la fecha de emisión del acto controlado. Esto significa que el acto aprobado no será un acto con efectos retroactivos. Como consecuencia de lo anterior, un acto no aprobado no produce efectos, pues no se configura en acto administrativo perfecto.

Por otro lado, la autoridad controladora sólo puede otorgar o negar su aprobación sin modificar el acto; no obstante, tiene la posibilidad de condicionar su aceptación para que el emisor del acto lo reforme en cierto sentido, porque una vez aprobado no puede ser revocado.

Ejemplos de ello son la ratificación del nombramiento de un servidor público, la aprobación de planes y programas de estudio, y la de actas de sesiones de órganos colegiados de entidades paraestatales.

44.2 Autorización

Es un acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará.

A la teoría tradicional del derecho preexistente se le ha contrapuesto la tesis que sólo existe una expectativa de derecho, ya que antes de la autorización el gobernado no tiene facultad concreta para efectuar la actividad. Un ejemplo es la autorización para operar casas de cambio de divisas.

44.3 Permisos

Es el acto administrativo por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por tanto, no se trata de un privilegio. Un ejemplo es la utilización de la vía pública para fines distintos a la libre circulación (comercio, juegos, celebraciones).

44.4 Licencias

Son medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la licencia de manejo vehicular.

Es necesario destacar que estos conceptos se refieren al aumento o acrecentamiento de la esfera jurídica de los gobernados; asimismo, es importante aclarar que parte de la doctrina sostiene que autorización es la categoría o género y los demás conceptos son formas de la misma, las cuales comparten principios y régimen jurídico; en este sentido opina José Roberto Dromi.

44.5 Diferencias con la concesión

A partir de la naturaleza misma de la concesión, en la que todavía existe discrepancia acerca de si es contrato, acto mixto o discrecional, en tanto que los conceptos descritos son actos administrativos unilaterales, encontramos la primera de las diferencias.

Por otro lado, las autorizaciones, los permisos y las licencias exigen requisitos evidentemente más fáciles de cubrir que la concesión.

Así también, los primeros tienen objetivos distintos de la última, además que en la concesión no hay un derecho preexistente como en los otros conceptos.

Aunque son demasiadas las diferencias, sólo agregaremos que la forma de terminar la concesión respecto a las autorizaciones, los permisos y las licencias es completamente diferente, pues éstos concluyen cuando termina su vigencia o cuando son cancelados en virtud de situaciones excepcionales.

44.6 Régimen jurídico

Como se apuntó, las autorizaciones, los permisos y las licencias son actos administrativos formal y materialmente, y su régimen jurídico, por lo general contenido en leyes y reglamentos de carácter administrativo, partirá de la base prevista en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; en diversos ordenamientos administrativos se contendrán normas relativas a procedimientos concernientes al tema ahora tratado, así como a requisitos, competencia, vigencia, ámbito de validez territorial, etc. Es necesario consultar la ley y reglamentos de la materia específica para conocer con certeza la regulación de cada aprobación, autorización, permiso o licencia; regulación que, en todo caso, no deberá ir más allá o en contra de la correspondiente base constitucional.

Ante la falta de unidad terminológica en la doctrina y textos legales, es recomendable que, en concreto, el legislador limite los alcances de estas figuras a lo siguiente:

a) Aprobación. Perfeccionar un acto previo, con miras a su eficacia.
b) Autorización. Conferir vigencia a un derecho, controlándolo por razones de interés público.
c) Permiso. Facilitar el uso de bienes del estado en situaciones que no sean materia de concesión.
d) Licencia. Aceptar la realización de actividades, previa verificación de conocimientos o pericia para el caso.

Bibliografía del tema

Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona, 1958.

Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, t. II, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1979.

Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 7ª ed., 1ra reimp., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 4 vols., 2ª ed., Porrúa, UNAM, México, 1988.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 17ª ed., Porrúa, México, 1996.

45. El servicio público

45.1 Nociones generales

Inmerso en una sociedad tan compleja como lo es la actual, en donde las necesidades, con mucho, han rebasado los límites impuestos por la supervivencia, el individuo día a día está más lejos de preocuparse sólo por trabajar, comer y vestir. Así tenemos que la educación, antes soslayada por ser propia de un sector social privilegiado, hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad; lo mismo podemos decir de las comunicaciones, la sanidad pública y la distribución de energía eléctrica, por mencionar sólo algunos elementos indispensables en nuestra época.

Estas necesidades son satisfechas en la colectividad por un servicio correspondiente, que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica que compete exclusivamente al estado, en su carácter de administrador público, en este caso nos encontramos ante un servicio público.

De ahí que los tratadistas tradicionalmente hayan partido de dos elementos para intentar definirlo: por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva y, por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el estado, o bien en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen, desde luego, bajo el control y la vigilancia de éste.

Existe una gran variedad de finalidades alcanzables mediante los servicios públicos, los que a su vez pueden ser tan diversos como aquéllas; sin embargo, esto no siempre ha sido así, ya que el pensamiento liberal del siglo XIX, aún vigente para no pocos integrantes de nuestra sociedad, consideró que el papel del estado en esta materia consistía en ocuparse de aquellas necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios públicos que se encargaran de subsanar tales necesidades. No existe, además, la menor duda respecto de cuáles eran los límites de éstos y cuáles los de la actividad privada. Esta corriente de opinión tiene tal arraigo que ha llegado a sostenerse, incluso, como única justificación de la existencia del estado: el otorgamiento de los servicios públicos.

Por otra parte, la incursión del estado en otras áreas que conforme a esta posición le estaban vedadas, y el abandono en manos de los particulares de algunas actividades exclusivamente propias de aquél, trajo como consecuencia la reformulación de las teorías con cuyo concurso se pretendía definir al servicio público, lo que finalmente indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal u orgánico y otro material.

Conforme al primero, el servicio público se distinguirá en que la empresa abocada a otorgarlo es el estado mismo, o bien está supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de derecho público.

Según el segundo criterio (material), para determinar si nos encontramos frente a un servicio público atenderemos la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva principal es la satisfacción de una necesidad que efectivamente sea de índole colectiva.

Sin embargo, la adopción de tales criterios no ha solucionado el problema y a la fecha se continúan haciendo nuevos intentos en la doctrina por encontrar un concepto aplicable a todos los casos, el cual permita avanzar más en su estudio, ya que para unos tratadistas la expresión *servicio público* ha ido comprendiendo una gran cantidad de actividades que por su disparidad dificultan la tarea de definirlo.

Esta complicación no sólo es de orden teórico, sino que precisamente su actual indefinición ha reavivado la polémica acerca de los límites de la actuación del estado dentro de la formación social en la cual emerge, ya que su paulatina intromisión en todos los aspectos de la dinámica social ha sido duramente criticada, al grado de ser catalogada como una verdadera reencarnación del Leviatán a que se refería Thomas Hobbes.

En una posición opuesta cabe mencionar que hay quienes exigen al estado una mayor intervención, la cual permita eliminar las desventajas propias de la imperante desigual distribución de la riqueza que aqueja a nuestra sociedad.

Planteada la dificultad de la noción del *servicio público*, aparece clara la importancia que reviste el contar con los instrumentos teóricos para poder precisar esta actividad del estado a los ojos de los usuarios reales o potenciales.

45.2 Evolución del servicio público en el derecho francés

El surgimiento en Francia del servicio público como concepto está íntimamente relacionado con la controversia acerca de los contenidos específicos del derecho público y del privado, en cuyo fondo se encuentra otra disputa más acerca de los alcances y límites de la actividad del estado.

Al respecto, el tratadista Francis Paul Benoit sostiene que durante el periodo comprendido entre 1800 y 1940 predominó en Francia una gran estabilidad en las estructuras administrativas del estado, a cuya actividad no se le reconocía más finalidad que la de prestar los servicios públicos, razón por la cual no había ningún problema para determinar la naturaleza jurídica de éstos, ya que conforme a un criterio orgánico, único posible en ese periodo, cualquier acto realizado por un ente estatal era un servicio público.

La identificación del servicio público con el órgano que lo realizaba era total, al grado de ser considerados como una unidad. El régimen al que estaba sometida la actividad (el servicio público) incluía también al órgano, pudiendo definir a uno por medio del otro.

Esta integración empezó a ser puesta en duda a partir de 1940, cuando a ciertas organizaciones de profesionales se les asignó la tarea de determinar quiénes podían ejercer la actividad respectiva, así como las condiciones en las cuales se habría de desempeñar; para ello se estableció el correspondiente control sobre el ejercicio de cada profesión y, por tanto, se aseguró a la colectividad que el servicio recibido observaría un nivel mínimo de calidad (colegiación profesional obligatoria).

La entrada de los particulares en la prestación de los servicios públicos, representada por la creación de las asociaciones o colegios de profesionales respectivos, no constituyó un hecho aislado, sino un punto de partida de lo que después se convirtió en una verdadera costumbre, al grado de tornar obsoleto el criterio orgánico con el que se determinaba la existencia del servicio público, ya que separaba al órgano de la actividad, en virtud de que el estado transfería a particulares el control y la vigilancia de la actividad profesional desempeñada por otros particulares; esto obligó a los teóricos a reformular conceptos para ambos.

Como es comprensible, este fenómeno repercutió en el derecho administrativo francés, pues atacaba la base misma sobre la que hasta ese momento se había sustentado con firmeza, que era el servicio público como actividad propia y exclusiva de los órganos administrativos del estado, disociando la unidad órgano actividad y abocándose a tratar de definir al servicio público por medio del régimen al que estaba sometido; es decir, que una vez considerada por el derecho alguna actividad como servicio público, no necesariamente debía ser desempeñada por el estado.

Sin embargo, tal escisión no sólo propició que los particulares irrumpieran en los terrenos que se consideraban privativos del estado, sino que éste también extendió su actividad a dominios de aquéllos; ejemplo clásico de lo anterior lo constituye el caso de las llamadas cajas mutualistas de seguridad social, las cuales, en sus orígenes, tenían un carácter privado y paulatinamente fueron sometidas a un régimen público de control que las fue alejando de su regulación conforme al derecho privado, ya para la mitad del siglo XX.

Todo este largo proceso se vivió de manera objetiva y en buena medida en el tribunal francés de conflictos de competencia, al interpretar la legislación que preceptuaba la división de los tribunales en administrativos y judiciales, y el cual resolvió otorgar la competencia a los primeros en aquellos asuntos que se suscitaban con motivo de reclamaciones de los gobernados afectados por el desempeño de un servicio público, ya sea que el que lo realizara fuera el estado en forma directa, o bien mediante un concesionario u otro particular.

El caso más famoso de los mencionados, y que constituye un ejemplo clásico en la historia del derecho administrativo francés, se remonta a 1873, cuando el padre de la pequeña Agnès Blanco, que había resultado herida por una vagoneta en un accidente, emprendió la acción indemnizatoria ante un tribunal civil, el que a su vez planteó el asunto ante el tribunal de conflictos de competencia para que indicara qué tipo de tribunal era el que correspondía para tomar conocimiento del caso: el judicial o el administrativo. El tribunal de conflictos se pronunció por este último, en virtud de tratarse de un servicio público cuya reglamentación corresponde al derecho administrativo. Este hecho, al que no se le dio mayor importancia en ese momento, trascendió a la solución de casos posteriores y se constituyó en el fundamento de la jurisdicción administrativa, así como de la naturaleza administrativa del régimen legal al que están sometidos los servicios públicos, sin importar el sujeto que los presta, sea el estado o un particular.

45.3 Análisis de las teorías acerca del servicio público

De la lectura de los dos incisos anteriores podemos desprender, con cierta claridad, la existencia de tres criterios definidos, conforme a los cuales se han elaborado las distintas teorías que, sin aceptación absoluta, han descrito al servicio público. No pretendemos encasillar en ellos los nuevos intentos por conceptualizarlo, sino más bien bosquejar la evolución de este importante elemento de la administración pública.

Criterio subjetivo u orgánico

Este criterio para distinguir el servicio público atiende a la persona que despliega la actividad: si ésta es el estado o alguno de sus organismos, indudablemente nos encontramos ante un servicio público.

Tal enfoque es típico de la primera etapa de formación del concepto, en la cual existía una identificación absoluta entre el órgano y la actividad.

Al respecto, Leon Duguit, quien representa la posición radical de este criterio, define al estado como el conjunto de servicios públicos que prestan los gobernantes a la sociedad, lo cual plantea que toda actividad estatal constituye un servicio público, opinión que ha sido ampliamente debatida y combatida, ya que la actuación administrativa del estado no se limita a los servicios públicos, por ejemplo, cuando toma a su cargo una empresa industrial, realiza tareas de vigilancia o celebra un tratado internacional.

Como ya se mencionó en el parágrafo anterior, las teorías que sustentaron este criterio dejaron de tener utilidad, al pasar a ser proporcionados ciertos servicios públicos por particulares.

Criterio material

Atiende a la naturaleza de la actividad, la cual debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas. A su vez, el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere tareas idóneas, las cuales en sí mismas constituyen un servicio público; por ejemplo, la enseñanza pública, las telecomunicaciones, las redes públicas de distribución de agua, la energía eléctrica, la distribución de gasolina y de otros derivados del petróleo.

Acerca de este particular, Gabino Fraga afirma: "Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad."

Esta manera de concebir al servicio público deviene de la irrupción de personas distintas del estado en la prestación, con lo que se abandona al antiguo criterio subjetivo u orgánico, como antes lo dijimos.

Sin embargo, conforme a este nuevo criterio la definición del servicio público se complicó todavía más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público y en relación con su naturaleza misma, es decir, si son o no necesidades colectivas.

En ese tenor Agustín Gordillo, tratadista argentino contemporáneo, afirma: "Con ese punto de partida, el fin del servicio público es un elemento contingente y que no sirve para caracterizarlo en un plano teórico estable." Además, sostiene que: "algunos servicios públicos no atienden una verdadera necesidad pública, sino que simplemente realizan actividades de utilidad pública"; ejemplifica esto último con la manufactura y venta de tabacos en Francia, o bien el monopolio estatal de alcoholes en Costa Rica, los que considerados como servicios públicos no satisfacen, en sentido estricto, necesidad colectiva alguna.

Criterio formal

Este criterio ha sido el más utilizado de los tres, ya que aun cuando no complace a todos por ser limitante en exceso, sí alcanza una nota de infalibilidad al reconocer como servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye tal carácter. Desde luego, es un enfoque muy práctico pero poco científico.

45.4 Concepto de servicio público

La diversidad de tareas a las que se les ha atribuido y se les sigue atribuyendo la denominación de *servicios públicos*, así como la controversia respecto de la división del derecho en público y privado ha impedido, a la fecha, la formulación de un concepto universalmente aceptado que pueda ser útil para distinguir esa actividad administrativa, determinar el régimen jurídico que le es aplicable y señalar los organismos idóneos para su desempeño. Incluso, hay quien sostiene, como Agustín Gordillo, la imposibilidad lógica de lograrlo en virtud de enfrentarnos a actividades que no comparten homogeneidad en cuanto a su naturaleza, sus fines o su régimen y que, por tanto, no pueden ser conceptuados de la misma manera.

Para los efectos del curso, sin embargo, reproducimos dos conceptos:

> Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida.
>
> *Marcello Caetano*

> El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.
>
> *Andrés Serra Rojas*

En este orden de ideas, el instrumento legal define una necesidad colectiva, para cuya satisfacción organizará un servicio público sujeto a un procedimiento especial de carácter público, el cual debe estar establecido por la propia ley para así asegurar que el servicio observe regularidad, continuidad y uniformidad; desde luego que la naturaleza de la necesidad por satisfacer puede ser discutible o no, de acuerdo con particulares puntos de vista, pero conforme a este criterio lo que importa es que la ley así lo considere, para que, de manera inobjetable, una actividad cualquiera se convierta en un servicio público, claro está que para evitar su válida impugnación, el interés social ha de estar en juego.

45.5 Sistema de prestación de los servicios públicos

Aun cuando la forma de proporcionar los servicios públicos está íntimamente relacionada con la naturaleza de los mismos y, por tanto, es tan variable como las tareas de la sociedad actual, podemos observar dos grandes rubros bajo los cuales son otorgados a los particulares: la administración directa y la administración indirecta.

La primera consiste en que el estado se hace cargo por medio de sus entes administrativos de organizar el desempeño de determinados servicios públicos, y de esa manera asegura su dirección y funcionamiento.

Este sistema, como ha sido expresado, fue el primero en surgir y su desarrollo, como lo conocemos, se opera en la segunda mitad del siglo XIX, al grado de no atribuirle al estado más actividad que la de prestar los servicios públicos necesarios para el desenvolvimiento económico que exigían los gobernados. En la actualidad, esta forma de prestación de servicios públicos reviste mayor complejidad debido a la proliferación de diversos entes creados por el estado exclusivamente para ello; tales son los organismos descentralizados, o bien algunas empresas de participación estatal.

Por lo que se refiere al segundo sistema (administración indirecta), el estado cede o concesiona a los particulares la facultad de prestar determinados servicios públicos, sobre las bases establecidas por él, y las cuales corresponden al derecho público, según se observa con detalle en el tema 43.

En nuestro país son ejemplos de administración directa: la educación en todos sus grados a cargo de la secretaría de educación pública, con la concurrencia de organismos públicos descentralizados, entre ellos la UNAM; la distribución de agua encomendada a la secretaría de medio ambiente y recursos naturales; los servicios de salubridad que son prestados por la secretaría de salud; el transporte urbano en la capital del país, proporcionado por el sistema de transporte colectivo, que es un organismo público descentralizado.

En lo que respecta a la administración indirecta están la telefonía, la constitución de fianzas y seguros, casi todo el transporte público, etc.; no abundamos más acerca de este particular en virtud de haberse tratado al estudiar la concesión.

45.6 Clasificación de los servicios públicos

La notoria falta de unidad terminológica respecto al concepto de servicio público, así como la carencia de homogeneidad en la naturaleza de las actividades que han sido denominadas como tales, propicia una amplia variedad de clasificaciones, de acuerdo con otros tantos criterios, cuya utilidad, junto con el concepto mismo de servicio público, es puesta en duda después del proceso degenerativo sufrido en el empleo de esa expresión.

No obstante ello, se hace necesario, cuando menos, enunciar algunas de las clasificaciones más comunes. Así tenemos que en nuestro país, conforme al nivel de competencia en el que son proporcionados, los servicios públicos pueden ser:

a) *Federales.* La distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, la telefonía, como ejemplos.
b) *Locales o estaduales.* Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas, o bien, concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la federación; así tenemos: el transporte urbano, la realización de servicios culturales y recreativos, entre otros.
c) *Municipales.* De acuerdo con el art. 115 de la constitución política federal, los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen sus legislaturas locales.

Según el sistema de prestación, pueden ser de administración directa o indirecta, como quedó asentado en el parágrafo precedente.

Los primeros, a su vez, pueden ser desempeñados por un órgano administrativo centralizado del estado; un caso típico es el de la secretaría de comunicaciones y transportes al otorgar dichos servicios, y la secretaría de salud en el caso de los servicios médicos y asistenciales; o bien, pueden ser desempeñados por un ente paraestatal, sea éste un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal, supuestos en los que se ubican la Universidad Nacional Autónoma de México (servicio de enseñanza superior) y las sociedades nacionales de crédito (servicio público de banca y crédito), respectivamente.

Los servicios públicos de administración indirecta son aquéllos desempeñados por los particulares en virtud de una concesión otorgada por el estado. A título de ejemplos, citamos el transporte de pasajeros en las ciudades, o bien de mercancías de una entidad federativa a otra, la telefonía.

Un criterio más de clasificación es el que atiende a la naturaleza del acto mismo, es decir, si efectivamente estamos frente a una actividad que satisfaga una necesidad colectiva y, por tanto, ante un servicio público propio, o bien ante la actividad que sólo por disposición legal es denominada *servicio público*, en tal caso impropio, del que es ejemplo la ya citada manufactura y venta de tabaco en Francia, o las de tránsito y vigilancia que menciona el art. 115 de nuestra constitución federal.

Características

La panorámica que hemos presentado respecto del servicio público no debe hacernos desistir del propósito de definirlo, y aun cuando no se pretende en este espacio proponer un concepto, sí es necesario enunciar las características que son más constantes en las ideas manifestadas por los tratadistas en ese sentido; características que basarían su posible conceptualización.

Así, el servicio público:

1. Es una creación jurídica; no hay servicio si no hay norma que lo cree.
2. Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender corresponde exclusivamente al estado.
3. Su desempeño requiere una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.
4. Su prestación debe ser siempre regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionando certidumbre al usuario; uniforme, en razón de que se prevea en los volúmenes y la calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno. Continua, en virtud de que requiere ser permanente o, cuando menos, por el tiempo que subsista la necesidad colectiva; y técnicamente adecuada, en el sentido de que satisfaga las expectativas de la necesidad para la que fue creado.
5. Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro.
6. Su actividad se rige por reglas de derecho público, aun cuando sea prestado por particulares concesionarios.
7. En su desempeño requiere tener en cuenta el interés del usuario, ya que de no ser así no satisfaría la necesidad colectiva que pretende subsanar, incluso en aquellos servicios públicos que se otorgan de forma gratuita; además, debe señalarse el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe.

45.7 Crisis actual del concepto

Con lo antes expuesto acerca del tema, es posible observar que no obstante el unánime reconocimiento de la existencia del fenómeno denominado *servicio público* y su práctica aplicación cotidiana actual, el concepto está en crisis, ya que la realidad ha superado con mucho las teorías intentadas para explicarlo y las ha convertido en inoperantes.

La tradición doctrinaria francesa, por la que se han inclinado los países iberoamericanos, ha reflejado en ellos las contradicciones que la agobian con mayor énfasis desde la segunda mitad del siglo XX, como culminación de un proceso de profundos cambios sociales que trastocaron las instituciones jurídico administrativas y tornaron inaplicables los conceptos que respecto a éstas se habían formulado, obligando a los tratadistas contemporáneos a reiniciar sus intentos para describir la nueva realidad, sin lograr ningún resultado claro hasta el momento.

Todo parece indicar que en el centro de la crisis del concepto se encuentran la determinación de la naturaleza de la persona que presta el servicio público, la finalidad que se persigue al desempeñarlo y el régimen jurídico al que está sometido.

El cuestionamiento referido a la persona que presta el servicio público deviene, como ya se dijo, de la intervención de los particulares en su desempeño, lo cual no sólo fue aceptado por el estado, sino incluso promovido por él; esta intervención chocó con la idea que se tenía relativa a que los servicios públicos eran única y exclusivamente otorgados por el estado, de manera directa mediante los órganos de la administración pública.

El objeto o finalidad para el que es creado el servicio público también se encuentra desvirtuado, ya que tradicionalmente consistía en satisfacer una necesidad colectiva, pero la denominación legal de servicios públicos a actividades que en sí mismas no tienden a tal objetivo, así como la diversidad de hechos en los que puede ser aplicado el concepto de necesidad colectiva, impiden que dicha finalidad pueda ser considerada como criterio claro de distinción en la figura que estamos estudiando.

Por lo que respecta al régimen jurídico al que está sometido el servicio público, resulta ser el criterio de distinción al que más se recurre, ya que, conforme a él, estrictamente deberá considerarse cuándo estamos ante una actividad que constituye un servicio público. Sin embargo, este criterio resulta muy superficial e implica la posibilidad de que, de manera nominalista, se agrupen una serie de actividades desprovistas de la necesaria uniformidad que permita su análisis científico.

En la actualidad, la degradación terminológica del concepto servicio público, en México, adquiere connotaciones nuevas o que ya habían sido ampliamente superadas, de tal manera que se emplea para designar de modo incorrecto a:

- la función pública, que es la actuación de una persona que realiza tareas al servicio del estado y por cuenta de éste
- la administración pública; se identifica de nuevo al órgano con la función
- el sector público, considerando que todo órgano u organismo del estado, en cualquier poder o nivel, es servicio público.

Este indebido uso de la expresión *servicio público* podría quedar en el ámbito de lo anecdótico o del lenguaje coloquial, pero la gravedad de ello radica en que se estila entre los funcionarios y hasta por algunos tratadistas y leyes. El lenguaje jurídico no puede usarse indiscriminadamente, ya que su empleo incorrecto es dañino para la precisión en doctrina y para la práctica.

45.8 La noción del servicio público en la legislación y jurisprudencia mexicanas

Aun cuando la expresión *servicio público* es mencionada en nuestra constitución de forma copiosa (arts. 3º, 27, 73, 115, 123, etc.), ésta no contempla ninguna definición al respecto, lo que origina incertidumbre en relación con los alcances del mismo y, en con-

secuencia, se dificulta su adecuado desarrollo. Ha quedado, entonces, a cargo de las disposiciones legales secundarias y de la actividad jurisprudencial aclarar su sentido en nuestro medio.

La declaración de que determinada actividad constituye un servicio público implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El ejecutivo federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

Por su parte, nuestro máximo tribunal sostiene que el servicio público consiste

> en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público deben ser regulares, continuas y uniformes...
> Tesis 419, Apéndice 1985, segunda sala

> Que la facultad para legislar en materia de servicios públicos la confiere el artículo 27, fracción IV, de la constitución general de la república "tanto a la federación como a los estados"; la regulación que la ley haga de los servicios públicos no constituye una modalidad o limitante a la propiedad.
> *Semanario Judicial de la Federación*, vols. 145-150.

> La prestación del servicio público debe tomar en cuenta, en todo tiempo, el interés público.
> *Semanario Judicial de la Federación*, AA 6093/32, t. XLIII.

> Los gobernados tienen derecho de exigir la prestación del servicio público y la consiguiente obligación de pagar los derechos respectivos, siempre que éstos hayan sido decretados de conformidad con la constitución y con las leyes secundarias aplicables.
> Apéndice, sexta época, primera parte, AR 2741/57.

Como se observa, la legislación y jurisprudencia mexicanas, relativas a la materia, tampoco resuelven el problema en torno al concepto del servicio público, ya que no obstante que se le define, no se contempla fórmula alguna que determine la existencia de una necesidad colectiva que, sin lugar a dudas, requiera ser satisfecha mediante el establecimiento del servicio público correspondiente; lo que para una corriente de opinión deja al arbitrio estatal su delimitación, en detrimento de los particulares.

De ahí la necesidad de seguir insistiendo en la elaboración de un concepto, no que satisfaga todos los gustos e intereses, sino que les dé certidumbre a gobernantes y gobernados acerca de las bases reales de aplicación de los servicios públicos, y evite su manejo de manera caprichosa que, en opinión de muchos tratadistas, actualmente padecemos como consecuencia de su uso indiscriminado.

Bibliografía del tema

Benoit, Francis Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Caetano, Marcello, *Manual de direito administrativo*, 7ª ed., Coimbra, Lisboa, 1965.

De Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, ts. I, II, III y IV, 8ª, 7ª, 3ª, 3ª eds., respectivamente, LGDJ, París, 1980, 1978, 1977.

Farías, Urbano, "El derecho económico como derecho social del porvenir", en *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª ed., Porrúa, México, 1998.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.

Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 3ª ed., Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1977.

Hauriou, Maurice, *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 2, Madrid, 1976.

Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.

Montaño, Agustín, *Manual de administración municipal*, 3ª reimp., Trillas, México, 1987.

Sayagués, Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 12ª ed., Porrúa, México, 1983.

Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, t. I, Aguilar, Madrid, 1980.

Cuestionario

1. Defina la concesión.
2. Indique la naturaleza jurídica de la concesión, según diversas teorías.
3. Describa los elementos personales de la concesión.
4. Anote las obligaciones del concesionario.
5. Enumere los medios por los que se extinguen las concesiones.
6. Señale la diferencia entre la concesión y la asignación.
7. Describa los actos de aprobación.
8. ¿Qué son las autorizaciones?
9. Establezca una distinción entre permiso y licencia.
10. Para la escuela clásica francesa, ¿qué es servicio público?
11. Resuma el criterio material que explica al servicio público.
12. Proponga una definición de servicio público.
13. Enliste las características del servicio público.

XII. Reglamentación administrativa

Objetivos

Después de estudiar este capítulo, el alumno contará con elementos para:

- Conocer la naturaleza, contenido y límites de la actividad reglamentaria.
- Determinar la necesidad del reglamento.
- Conceptualizar y particularizar las nociones de decreto, circular y acuerdo.
- Diferenciar las distintas clases de decretos.

46. Teoría general del reglamento

46.1 Concepto genérico de reglamento

Si bien semánticamente *reglamento* es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica abajo de la ley.

"Se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración" (García de Enterría y Ramón Fernández). José Luis Villar Palasí, por su parte, nos da la definición siguiente: "Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típico."

46.2 Los reglamentos de particulares. Su fundamento

El derecho, como sistema normativo de toda la sociedad, regula innumerables aspectos de la actividad de los gobernados, pero reconoce a éstos la potestad de autonormarse en sus interrelaciones, ya sea que se trate de asociaciones, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, entre otros supuestos.

La posibilidad que tienen dichos grupos de darse normas propias, internas, que regulen su actividad, se traduce en los llamados *reglamentos de particulares.* En este caso, lo verdaderamente importante radica en el alcance, la eficacia o la trascendencia de esas reglas, tanto dentro de la institución como hacia su exterior: el reglamento sólo debe afectar a los miembros del grupo o de la asociación en sus acciones comunes y será responsabilidad del individuo obedecer o no lo prescrito, exponiéndose, en caso de no acatar, a sufrir la sanción máxima, la cual consistiría en ser excluido de la respectiva comunidad.

El fundamento, pues, de los reglamentos de particulares lo encontramos en el principio de la voluntad de las partes; es una cuestión contractual, un pacto de caballeros. Cuando tales normas tengan la virtud o la fuerza de surtir efectos en el exterior de la comunidad que rigen, su fundamento se encontrará en el reconocimiento que la ley haga de esos reglamentos.

46.3 El reglamento de autoridad. Su fundamento

El reglamento de autoridad es propiamente el que interesa al derecho público, ya que es expedido por el órgano estatal competente y es fuente de derechos y de obligaciones.

Tanto la legislación como la doctrina nacional y extranjera estiman generalmente al reglamento como un acto proveniente del ejecutivo; sin embargo, nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativa y judicial expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes.

El reglamento de autoridad es el emitido por un órgano público y que, creando situaciones jurídicas generales, tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de tal suerte que éste forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que, según vimos, el de particulares pertenece al ámbito contractual privado.

Como fundamento de la actividad reglamentaria no se cita qué artículo y ley la permiten, según estudiamos a propósito del acto administrativo (tema 36), sino que se reseñan sus posibles causas, justificaciones u origen:

1. Es una herencia del sistema monárquico, bajo el cual el rey poseyó la facultad reglamentaria, facultad que no le fue arrebatada por el parlamento.
2. Es consecuencia de la discrecionalidad que existe en la mayor parte de los campos de acción del poder ejecutivo (usualmente queda a criterio de la administración pública emitir o no los reglamentos que la ley permite).
3. Equilibrar la función legislativa. Esto supone que el reglamento contiene normas materialmente legislativas y, dada la importancia que la ley tiene dentro de la

vida social, no resulta conveniente dejar toda su elaboración en manos de un solo poder, sino que el congreso debe producir lo más general y el ejecutivo lo específico.

4. Manejar adecuadamente el elemento cambiante y detallista del orden jurídico. Puesto que el procedimiento legislativo es más lento que el administrativo, en virtud de ello será más expedito actualizar y precisar la aplicación de la ley, si se permite que el ejecutivo produzca las normas secundarias, es decir, los reglamentos.

46.4 Los reglamentos internos de los órganos del estado

Los entes del estado se agrupan en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los que para su organización requieren un reglamento interior, según indica la ley. Esas disposiciones, conforme la opinión de Rafael Bielsa, no tienen generalidad.

Respecto al poder ejecutivo federal, vimos con anterioridad (tema 19) los reglamentos interiores de las secretarías de estado; éstos son expedidos por el presidente de la república, y corresponde a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo según prevé la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

En el poder legislativo, cada cámara formula y emite su propio reglamento interior; es la constitución política la que directamente les otorga la facultad reglamentaria. No obstante, tales reglamentos deberán sustentarse en la ley respectiva.

La *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal* asigna al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia para elaborar el reglamento interior correspondiente.

La expresión *estatutos*, utilizada hace décadas para algunos ordenamientos internos de la Universidad Nacional Autónoma de México, se ha extendido a otros organismos paraestatales, por lo que es oportuno anotar algo acerca de ellos: "son reglamentos, pero especiales, es decir, dictados para regir un ente autárquico" (Bielsa). En este supuesto se encuentra el del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por otro lado y en distinta vertiente, se usa el vocablo estatuto para la ley local suprema del Distrito Federal, con el ánimo de no calificarla de constitución política local (véase tema 30.5 de este volumen).

46.5 La doctrina de los reglamentos autónomos

Se habla de *reglamentos autónomos* cuando éstos no corresponden al desarrollo de reglas contenidas en una ley y, por supuesto, son emitidos por la autoridad administrativa. Nace este planteamiento de Posada y su traducción de la idea alemana de Verordnung (reglamento) y del poder reglamentario del derecho francés y belga.

> Este tipo de reglamentos, que no está expresamente previsto en las leyes ni en la constitución, estaría constituido por aquellos dictados para regir una materia en la que precisamente no hay normas legales aplicables (de ahí justamente lo de autónomo).
>
> *Agustín Gordillo*

Crítica

Es necesario aclarar que en el derecho mexicano no puede existir válidamente un reglamento autónomo, pues siempre habrá un engarce mayor o menor a una ley; lo que puede variar es la forma en que se vincule el reglamento con la ley en la cual se sustenta, ya sea en su desarrollo, ejecución o autorización. En ningún caso el presidente de la república, quien posee la facultad reglamentaria (en el ámbito local, el gobernador o el jefe de gobierno del Distrito Federal; en el plano municipal corresponde al ayuntamiento), puede emitir un reglamento que desarrolle directamente la norma prevista en la constitución; siempre será absolutamente necesaria la presencia de una ley entre el texto constitucional y cualquier disposición de carácter reglamentario.

46.6 Los reglamentos de necesidad

Son los emitidos por el ejecutivo para hacer frente, precisamente, a una situación de urgencia, llámese *guerra, calamidad pública, catástrofe, terremoto, plaga, epidemia,* etc. Los mismos obedecen a una eventualidad de proporciones descomunales, a la que la administración pública debe hacer frente adoptando medidas rápidas y pertinentes en el caso de que por el mismo trastorno no se pudiera reunir el órgano legislativo.

Acerca de esos reglamentos, Luis M. Cazorla señala:

> Son los que pueden dictar determinadas autoridades en casos de calamidades públicas, cuando la ley les autoriza para que en tal contingencia adopten las medidas que juzguen necesarias. Estos reglamentos, pues, pueden hacer quebrar —según la autoridad competente para dictarlos lo estime o no necesario—, ya el principio de jerarquía normativa, ya el principio de reserva de ley, ya ambos principios a la vez. Ahora bien, sólo podrán aplicarse en tanto subsista el estado de hecho que determina su promulgación.

Crítica

No es posible aceptar esta categoría de reglamentos en nuestro derecho patrio, puesto que el sistema jurídico mexicano permite realizar un adecuado reparto de funciones y competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo, y en caso de una urgente y grave necesidad, la constitución prevé de manera exacta las soluciones y de ningún modo se presenta el reglamento de necesidad (cfr. art. 29 de la carta magna).

En cuanto a las medidas excepcionales que puede tomar el consejo de salubridad general, las mismas deben ser sancionadas por el jefe del ejecutivo o después revisadas por el congreso de la unión.

46.7 El reglamento administrativo. Concepto. Requisitos teóricos y formales

El reglamento está considerado por muchos autores como un acto administrativo, o sea, es una declaración unilateral de voluntad emitida por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales. Por otro lado, se le incluye dentro de la categoría de los actos regla.

Se ha utilizado el término *reglamento administrativo* para diferenciarlo del llamado *reglamento jurídico*, asumiendo que éste es dictado por el legislativo y el primero por el ejecutivo. Tal distinción resulta prácticamente inaplicable en nuestro orden normativo.

Para efectos del concepto de reglamento, además de los citados en el inciso 46.1, podemos decir que se trata de un conjunto de normas jurídicas creadas por el titular de la administración pública, que desarrollan principios establecidos en una ley. Manuel González Oropeza define al reglamento como "una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del poder ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa".

Entre los requisitos teóricos encontramos que el reglamento:

- es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa
- crea normas jurídicas generales
- debe tener permanencia y vigencia generales
- es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta
- aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

En el aspecto formal, sus requisitos son:

- debe llevar la firma del secretario de estado o jefe de departamento a cuyo ramo competa el asunto (refrendo secretarial)
- tiene que publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*
- su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

46.8 Diferencias entre el reglamento y la ley

Existen varias diferencias fundamentales entre la ley y el reglamento:

1. La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por tanto, hay una distinción de grado.
2. Consecuencia de lo anterior es que encontremos la reserva de la ley; es decir, ciertas materias que, por su trascendencia, sólo serán reguladas por ley y no por reglamento.
3. La ley, orgánicamente, emana del poder legislativo, en tanto que el reglamento lo emite el ejecutivo.

4. El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones.
5. Todo reglamento está vinculado a una ley: no hay reglamento sin ley.
6. Ningún reglamento puede abrogar o derogar una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total un reglamento.

En los textos doctrinales se señala con insistencia que la diferencia central entre la ley y el reglamento, además de la cuestión orgánica, está en la intensidad de la norma jurídica. Esta afirmación es relativa, ya que habrá leyes con reglas muy específicas y reglamentos con disposiciones bastante generales.

46.9 Finalidad del reglamento

Es claro que el reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (la ley); pero su finalidad no sólo es de complementación de la ley, sino que también crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social.

Es necesario destacar que la finalidad del reglamento no es meramente administrativa, pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento, el cual puede referirse a materias de muy distinta naturaleza (mercantil, laboral, registral, electoral, por ejemplo).

En algunos países, el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente consideradas secundarias. Esta situación no se da en el derecho mexicano, en donde todas las actividades regulables jurídicamente están reservadas a la ley, y el reglamento sólo puede desarrollar el contenido de ésta.

46.10 Facultad reglamentaria del presidente de la república

El art. 89, fracc. I, de la constitución federal establece:

> Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:
> I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Lo anterior ha sido interpretado por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, en el sentido de que el presidente posee la potestad reglamentaria; ello le corresponde, además, en razón de su calidad de titular de la administración pública y como jefe de estado y de gobierno.

46.11 Derecho comparado

La normatividad relacionada con la naturaleza y los alcances del reglamento en derecho comparado aborda una serie de aspectos, algunos de los cuales nos resultan ajenos: los reglamentos autónomos, los de necesidad y los provinciales; la reserva de la ley; las autoridades que poseen la facultad de emitirlos; los relativos a su impugnación por medios administrativos y judiciales, etcétera.

Como dato interesante en razón de las dudas que aún suele suscitar la fracc. I del art. 89 constitucional, incluimos esta cita de Enrique Sayagués Laso:

> Tampoco es de recibo la doctrina que exige texto constitucional o legal expreso para admitir la existencia de potestad reglamentaria, porque va contra la realidad institucional. La mayoría de las constituciones no consagran expresamente la competencia reglamentaria amplia del poder ejecutivo, mencionando sólo los reglamentos de ejecución, y, sin embargo, nadie duda acerca de la existencia de esa potestad. Por tal motivo algunos admiten que la atribución de competencia reglamentaria no tiene por qué ser expresa, pudiendo estar implícita; pero aceptado esto, prácticamente se vuelve al criterio que consideramos exacto, de que la potestad reglamentaria es inherente a la función administrativa, está en la naturaleza misma de ésta.

Se dan casos en el extranjero en los cuales la facultad reglamentaria corresponde al consejo de ministros o gabinete, aunque generalmente se le asigna al jefe de gobierno.

46.12 Proliferación de reglamentos emitidos por otras autoridades

El reglamento es un medio jurídico de vital importancia en los cometidos de la sociedad, de manera tal que todos los días aumenta su número, aunque no siempre observando los requisitos que constitucionalmente le corresponden.

Conforme a nuestro derecho, encontramos que no sólo el presidente de la república emite reglamentos, sino que también pueden hacerlo en su ámbito de competencia los gobernadores de las entidades federativas, los ayuntamientos de los municipios, los organismos descentralizados cuando su ley orgánica así lo prevea, y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Excepción a esta norma son las disposiciones que ante una situación de extremada urgencia puede llegar a emitir el consejo de salubridad general en los términos de la fracc. XVI, del art. 73, de la constitución de la república.

Dentro de la administración pública federal centralizada, solamente el presidente de la república puede reglamentar; la facultad del art. 89, fracc. I de la constitución general es indelegable, de tal modo que el reglamento que expida cualquier otra autoridad será violatorio de la ley suprema.

Esta observación es válida independientemente de la jerarquía o el nivel de dicha autoridad (secretario o subsecretario de estado, director general, etc.). Tampoco se modifica la situación por el empleo de distinta denominación para el ordenamiento (reglas generales, bases, lineamientos, criterios, programas, reglas, estatutos, resoluciones, normas, instructivos, avisos, catálogos, disposiciones generales, manuales, manuales de organización, normas oficiales, etc.); igualmente resultarán anticonstitucionales los reglamentos que expidan los organismos descentralizados y que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Recientemente, a partir de la doctrina francesa se ha pretendido justificar esa actividad que invade las facultades del presidente, con una llamada *labor pararreglamentaria de la administración pública*; la tesis es inadaptable a nuestro medio, según el derecho vigente. Aun cuando sea la ley quien autorice la emisión de este tipo de ordenamientos, las reglas así creadas carecen de legitimidad constitucional, ya que el congreso, como es sabido, no puede ir en contra de las disposiciones de la carta magna, y quitarle la potestad reglamentaria al presidente pasándosela a otro servidor público aunque le cambie de nombre al ordenamiento (normas, bases, etcétera).

46.13 Reglamentos, facultad del presidente de la república para expedirlos

La facultad reglamentaria del presidente de la república, según se ha indicado, deriva directamente de la fracc. I del art. 89 constitucional, y de ninguna manera se trata de facultades legislativas delegadas por el congreso de la unión. Ésta ha sido la opinión reiterada de nuestro máximo tribunal.

46.14 Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Existe una vasta producción jurisprudencial en materia de reglamentos, cuyos puntos esenciales han sido incluidos en los otros incisos de este tema, y puede ser consultada en la obra que citamos en la bibliografía correspondiente. A continuación se incluye una interesante tesis que resume algunos de los puntos ya tratados:

> REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I de nuestra carta magna, confiere al presidente de la república tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el congreso de la unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el congreso de la unión. El reglamento es un acto formalmente

administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.
Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, tercera parte, segunda sala, tesis 512.

46.15 Reglamentos administrativos. Naturaleza que deben tener

Se indicó anteriormente que los reglamentos, salvo señaladas excepciones, son emitidos por el jefe del ejecutivo; en razón de ello, su naturaleza es administrativa desde un punto de vista orgánico. En cuanto a su procedimiento de creación, es decir formalmente, son administrativos. Ahora bien, desde un ángulo material son actos legislativos ya que contienen normas jurídicas generales, abstractas e impersonales y provistas de sanción directa o indirecta.

46.16 Reglamentación de las leyes

Quedó indicado que *reglamentar las leyes* es un acto orgánica y formalmente administrativo, cuya emisión corresponde al jefe del ejecutivo dentro del marco de sus facultades indelegables. Se trata, también, de una facultad discrecional, pero cabe recordar que algunas veces el legislador ordena en el texto de la ley que los reglamentos correspondientes deberán ser emitidos en cierto tiempo; lo que de acuerdo con lo visto en este tema resulta rebatible.

Bibliografía del tema

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo,* t. II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
Cazorla Prieto, Luis María, *Temas de derecho administrativo*, Ministerio de hacienda, Madrid, 1978.
García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.
García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. I, 9ª ed., EISA, Madrid, 1989.
González Oropeza, Manuel, "Reglamento", en *Diccionario jurídico mexicano*, vol. 4º, 2ª ed., Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.
Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Macchi, Buenos Aires, 1977.

Guerrero Lara, Ezequiel y Enrique Guadarrama López (comps.), *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, ts. I, II y III, 2ª ed., t. IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985; t. III, 1986.

Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.

Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, t. I, 2ª ed., Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1964.

Suay Milio, José, "Consideraciones sobre los reglamentos heterónomos, con referencia a la intervención en ellos del Consejo de Estado", en *Estudios de derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.

Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, t.I Aguilar, Madrid, 1980.

Villar Palasí, José Luis, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid, 1972.

47 Normalización

47.1 Normas de calidad

Se trata de disposiciones generales de tipo técnico que emite la administración pública, directa o indirectamente, para regular las características de un bien o servicio que se produzca en el país o se importe a éste.

De acuerdo con la legislación actual esas disposiciones son de dos tipos:

1. Normas oficiales mexicanas (NOM).
2. Normas mexicanas (NMX).

Las primeras son expedidas por dependencias federales, con carácter obligatorio; las segundas con naturaleza opcional y creadas por particulares a quienes se les otorga la autorización como organismos nacionales de normalización.

Las normas de calidad se emiten basándose en la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* (1992). En la reciente práctica administrativa mexicana, tales normas de calidad rebasan los límites de lo legal y son verdaderos reglamentos o leyes, lo que las convierte en anticonstitucionales. Esta ley define la *Norma oficial mexicana* como la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades señaladas en dicha ley, que fija reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

De conformidad con la citada ley, las normas oficiales mexicanas tienen como finalidad establecer:

1. Las características que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales.
2. Las especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales.
3. Las características y especificaciones que deban reunir los servicios, cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el ambiente general y laboral, o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor.
4. Las características relacionadas con los instrumentos para medir los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad.
5. Los procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el ambiente.
6. Las condiciones de salud e higiene que deberán observarse en los centros de trabajo y centros públicos de reunión.
7. La nomenclatura, expresiones, símbolos o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje técnico industrial, comercial o de comunicación.
8. La descripción de emblemas y contraseñas para fines de la ley.
9. Las características, criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales.
10. Las características y procedimientos que protegen la salud de las personas, animales o vegetales.
11. La determinación de la información comercial, sanitaria, ambiental, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios para dar información al consumidor.
12. Las especificaciones que deben reunir los equipos, materiales e instalaciones industriales, comerciales y domésticas para fines sanitarios, acuícolas, agrícolas, pecuarios, ambientales, de comunicaciones, de seguridad, de calidad y cuando sean peligrosos.
13. Los apoyos a las denominaciones de origen para productos del país.
14. Las características de los aparatos, redes y sistemas de comunicación, así como vehículos de transporte, equipos y servicios conexos para proteger las vías generales de comunicación y la seguridad de sus usuarios.

15. Los criterios y procedimientos para el manejo, transporte y confinamiento de materiales y residuos peligrosos y de las sustancias radioactivas.
16. Otras en que se requiera normalizar productos, métodos, sistemas o prácticas industriales, comerciales o de servicios de conformidad con otras disposiciones legales.

El contenido de las normas mexicanas deberá ser:

1. El nombre de la norma, su clave y la mención de las normas en que se basa.
2. La identificación del producto, servicio, método, instalación o del objeto de la norma.
3. Las especificaciones que correspondan al producto, servicio, método, instalación o establecimientos que determine la norma en razón de su finalidad.
4. Los métodos de prueba aplicables en relación con la norma.
5. La información que deban contener los productos o empaques, así como el tamaño y características de las diversas indicaciones.
6. El grado de concordancia con normas y recomendaciones internacionales, cuando existan.
7. La bibliografía correspondiente.
8. Las menciones que se consideren convenientes para la comprensión y alcance de la norma.

La secretaría de economía es, en lo general, la encargada de aplicar la legislación acerca de normas.

Existen, además:

- comisión nacional de normalización (intersecretarial)
- comités consultivos nacionales de normalización (por dependencia)
- organismos nacionales de normalización (particulares cuyos estatutos prevean como objeto social la normalización).

Los ordenamientos actuales tienen los antecedentes que se indican:

- *Ley de Normas Industriales (1946)*
- *Ley General de Normas y de Pesas y Medidas (1961)*
- *Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1988).*

Bibliografía del tema

Fleiner, Fritz, *Instituciones de derecho administrativo*, 8ª ed., Labor, Barcelona, 1983.

"Ley Federal sobre Metrología y Normalización", en *Diario Oficial de la Federación* del 1 de julio de 1992 y sus reformas de 24 de diciembre de 1996, 20 de mayo de 1997, 19 de mayo de 1999, 28 de julio de 2006 y 30 de abril de 2009.

"Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización", en *Diario Oficial de la Federación,* de 14 de enero de 1999.

48. Decretos, circulares y acuerdos administrativos

48.1 Decreto. Concepto

En términos generales, el *decreto* es una orden emitida por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto.

En algunos países, el decreto, además de ser estudiado con una serie de variantes, se considera como una norma jurídica de un rango inferior a la ley. Estimamos que en nuestro caso debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales, por su importancia, deben ser publicadas.

Existen tres clases de decretos: los administrativos, los legislativos y los judiciales que describiremos más adelante.

48.2 Diferencias entre ley y decreto

La diferencia más importante que se puede establecer entre *ley* y *decreto* radica en los alcances de una y otro, pues mientras la primera regula situaciones de forma general y en abstracto, el segundo lo hace en concreto y particularizando. También hay una distinción de jerarquía, ya que el decreto está supeditado tanto a la ley como al reglamento.

Por otro lado, atendiendo a su esencia podemos afirmar que el decreto es un acto administrativo y la ley lo es legislativo, sin importar qué órgano lo emita. El decreto ha de ajustarse, en el fondo y la forma, a lo dispuesto por la ley para los actos de derecho público.

Un decreto administrativo o judicial no puede derogar o abrogar una ley; ésta puede modificar algún decreto, siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.

48.3 Decretos legislativos

El art. 70 constitucional establece que toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Así, para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión *decreto*. Ejemplos de decreto son la aprobación de un presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del jefe de estado.

Hay que aclarar que el procedimiento de creación de los decretos legislativos es similar al de las leyes (iniciativa, discusión, aprobación, etc.); igual camino ha de seguirse para su modificación o extinción.

48.4 Decretos judiciales

Sabemos que la actividad jurisdiccional se concreta esencialmente en el acto denominado *sentencia*, pero debe considerarse que para llegar a obtener ésta existe un proceso, y en él una serie de etapas dentro de las cuales se toman decisiones que comúnmente se les llama *decretos*. No obstante, los juzgadores utilizan con frecuencia la misma expresión para las etapas y para la resolución final (que corresponde a la sentencia), lo cual sólo se presta para aumentar la confusión terminológica existente en todas las ramas del derecho.

Los decretos judiciales son, pues, resoluciones de trámite dentro de un proceso.

48.5 Decretos administrativos

Nuestra opinión sobre los decretos administrativos se expone en el siguiente inciso, ya que establecer una diferencia entre ellos y los decretos ejecutivos resulta innecesario, puesto que participan del mismo fundamento constitucional, principios, características y órgano emisor.

48.6 Decretos del ejecutivo

Los decretos del ejecutivo son actos administrativos que, por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicarse en el Diario Oficial. Tal es el caso de una expropiación, la orden de crear un ente paraestatal, entre otros ejemplos que podrían citarse.

Es claro que un decreto ejecutivo o administrativo toma tal denominación por el órgano del que procede y por tratarse de actos materialmente administrativos que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde.

Por otro lado, es necesario examinar lo que la doctrina ha denominado *decreto ley*. Éstos son los actos emanados del ejecutivo y que poseen naturaleza o valor de ley.

La trascendencia de tales actos nos obliga a señalar la causa por la cual son expedidos:

1. El poder legislativo delega parte de su competencia al ejecutivo, según normas constitucionales que lo permiten. En este supuesto se habla de decreto delegado (es el caso del segundo párrafo del art. 131 de la constitución federal).
2. La constitución faculta directamente al ejecutivo para legislar en situación de urgencia, gravedad o excepcional. En estos casos, se trataría de un decreto de necesidad (art. 29).
3. Debido a una situación jurídico política irregular (producto de una revolución, asonada, golpe de estado, revuelta, etc.), el jefe del ejecutivo emite legislación mediante decretos.

En cualquier posibilidad que nos ubiquemos, y ya que el decreto ley implica un acto materialmente legislativo, la doctrina ha expresado que el congreso o parlamento debe intervenir para ratificar o no la actuación del jefe de gobierno, lo cual se lleva a cabo en muchos países, permitiendo así un control sobre estos actos emanados del ejecutivo. En México, ese control se efectúa de manera previa a propósito de los decretos de necesidad (art. 29 constitucional), y con posterioridad al ejercicio de las facultades legislativas en el caso de los decretos delegados (art. 131); en el tercer supuesto, los decretos así emitidos serían nulos e inconvalidables.

Respecto a las medidas que puede tomar el consejo de salubridad general, basadas en la fracc. XVI del art. 73 de la constitución, se trata de reglamentos cuando van a ser sancionados por el presidente de la república, y de decreto delegado cuando sean después revisadas por el congreso de la unión en los casos que le competan.

48.7 Circulares. Concepto

La circular es el documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados; dichos documentos disponen la conducta a seguir respecto a ciertos actos o servicios.

Esta figura también recibe la denominación de *instrucciones de servicio* y está considerada como típico acto administrativo interno; sin embargo, la administración pública le ha dado carácter de auténticas decisiones ejecutorias que afectan derechos y obligaciones de los gobernados, y en algunas ocasiones con contenido normativo general, de donde Guido Zanobini manifiesta que "bajo el nombre de circulares o instrucciones, se aprueban a veces verdaderos reglamentos", lo cual es absoluta y radicalmente ilegal.

La circular la encontramos, en la escala jurídica, abajo de la ley y el reglamento y antes del acto concreto; es, básicamente, de naturaleza interpretativa. Según Maurice Bourjol, las circulares pueden ser interpretativas, de carácter interno o reglamentarias; como dijimos, estas últimas son inadmisibles en el derecho mexicano.

En la práctica administrativa de nuestro sistema gubernamental, reciben distintos nombres, aparte de circular, según el medio físico de comunicación, lo cual no altera su naturaleza ni requisitos; así tenemos: oficio circular, telegrama circular, télex circular y circular vía fax o a través de correo electrónico, entre otros.

48.8 Principios que rigen esta materia

Los principios que rigen las circulares son:

- son un acto administrativo unilateral
- tienen carácter interno
- pueden trascender la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios; en este caso, han de ser publicadas

- deben sujetarse a la ley y sus reglamentos
- no deben crear normas legales o reglamentarias
- su "fundamento no es la potestad reglamentaria sino la potestad jerárquica" (Villar Palasí).

48.9 Efectos de la circular

La circular, dado su carácter interno, obliga de manera general o singular a la administración pública, dependiendo de la autoridad que la haya producido; no debe establecer derechos u obligaciones para el particular.

Cabe la posibilidad de que trascienda a la vida del gobernado (por ejemplo, la modificación de horario de servicio o la adopción de formatos para ciertos trámites).

No puede derogar o abrogar normas de mayor valor como son el reglamento y la ley.

Las circulares que por cualquier razón contengan normas jurídicas generales pierden su naturaleza y se convierten, de hecho, en auténticos reglamentos. En esta situación, en atención a su verdadera esencia, deben tener el tratamiento, procedimiento de creación y formalidades de una disposición reglamentaria, incluyendo que el servidor público autor de ella tenga la facultad reglamentaria.

48.10 Acuerdo

Acuerdo, semánticamente, es coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión. También puede significar una resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento.

Como se observa, acuerdo puede tener múltiples connotaciones. También en lo jurídico es factible hablar de diversos alcances: acuerdo internacional, judicial, laboral, etc.; es decir, el concepto per se es amplio. En el ámbito del derecho administrativo se llega a entender de diversas maneras, como:

1. La decisión de un servidor público.
2. El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios.
3. La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su subordinado.
4. El instrumento para la creación de organismos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

Para delimitar el alcance del vocablo *acuerdo* en nuestra práctica jurídico administrativa, séanos permitido conceptualizarlo como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.

Bibliografía del tema

Bourjol, Maurice, *Droit administratif*, t. I, Masson, París, 1972.
García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. I, 9ª ed., EISA, Madrid, 1968.
Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, 1ª reimp., UNAM, México, 1978.
Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, t. I, 2ª ed., Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1964.
Villar Palasí, José Luis, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed. Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid, 1972.
Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, t. I, Aguilar, Madrid, 1980.
Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

Cuestionario

1. Defina el reglamento de derecho público.
2. ¿Qué son los reglamentos autónomos?
3. Enumere los requisitos del reglamento.
4. Indique las diferencias entre ley y reglamento.
5. Fundamente la facultad reglamentaria.
6. Señale qué autoridades pueden emitir reglamentos.
7. ¿Qué es una norma oficial?
8. Proponga un concepto de decreto administrativo.
9. Explique en qué consisten los decretos legislativos y judiciales.
10. ¿En qué supuestos se dan los decretos ley?
11. Anote los principios que rigen las circulares.
12. Exprese en qué casos se utilizan las circulares.
13. Reseñe los alcances que se dan en la administración pública al término *acuerdo.*

Bibliografía general

"Acuerdo que agrupa por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal", en *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1982.

Albiñana y García Quintana, César (dir.), *La empresa pública industrial en España*, Ministerio de hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973.

Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona, 1958.

Amphoux, Jean, *Le chancelier federal dans le régime constitutionnel de la Republique Féderale D'Allemagne*, LGDJ, París, 1962.

Aristóteles, *Política*, trad. Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, 1999.

Arnáiz Amigo, Aurora, *Ética y estado*, 2ª ed., UNAM, México, 1975.

____, *Ciencia del estado*, t. I, Antigua Librería Robledo, México, 1959.

Barquín Álvarez, Manuel, "El control del ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal", en *Estudios sobre la empresa pública, Anuario Jurídico VIII,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

Batiza, Rodolfo, *El fideicomiso, teoría y práctica*, 4ª ed., Porrúa, México, 1980.

Becerra González, María, *Derecho minero de México*, Limusa-Wiley, México, 1963.

Benítez, Fernando, *La ciudad de México*, Salvat, México, 1984.

Benoit, Francis Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Berthélemy, H., *Traité elementaire de droit administratif*, 3ª ed., Libraire Nouvelle de Droit et de Jurisprudence Arthur Rousseau, París, 1905.

Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, ts. I y II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política,* 13ª ed., Siglo XXI, México, 2002.

Boehm de Lameiras, Brigitte (coord.), *El municipio en México,* El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., México, 1987.

Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

Bourjol, Maurice, *Droit administratif*, t. I, Masson, París, 1972.

Burdeau, Georges, *Tratado de ciencias políticas*, t. II, vol. II, UNAM, México, 1985.
Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6ª ed., Porrúa, México, 1985.
____, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Porrúa, México, 1984.
Caetano, Marcello, *Manual de direito administrativo*, 7ª ed., Coimbra, Lisboa, 1965.
Canasi, José, *Derecho administrativo,* vol. II, Depalma, Buenos Aires, 1974.
Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., Siglo XXI, México, 1979.
Carrasco Iriarte, Hugo, *Mandatos constitucionales en materia tributaria*, Themis, México, 1987.
Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del estado*, 2ª ed., UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973.
Carrillo Flores, Antonio, *La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX*, *LXXV años de evolución jurídica en el mundo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
____, *La justicia federal y la administración pública*, 2ª ed., Porrúa, México, 1973.
Carrillo Patraca, Joaquín, "La naturaleza intrínseca de la función administrativa", en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, Secretaría de la presidencia, México, 1976.
Castellanos Ruiz, Gregorio, *Compendio histórico sobre las fuentes del derecho*, M. Gabucio M., Villahermosa, México, 1896.
Cazorla Prieto, Luis María, *Temas de derecho administrativo*, Ministerio de hacienda, Madrid, 1978.
Cerroni, Umberto, *Introducción al pensamiento político*, Siglo XXI, col. Mínima, núm. 4, México, 1981.
Clarke Adams, John, *El derecho administrativo norteamericano*, Eudeba, Buenos Aires, 1964.
Código Civil Federal.
Colliard, C. A., "La regulación de la empresa pública. El régimen jurídico francés, el derecho de las comunidades europeas y los estados miembros", en *Estudios sobre la empresa pública, Anuario Jurídico VIII*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
Copleston, Frederick, *Historia de la filosofía*, t. 6, 4ª ed., Ariel, México, 1983.
Cortés Figueroa, Carlos, *Introducción a la teoría general del proceso*, Cárdenas, México, 1974.
Cuenca Dardón, Rafael, *Administración municipal*, Panorama, México, 2002.
De Casso, Ignacio y Francisco Cervera, *Diccionario de derecho privado*, t. I, 2ª reimp., Labor, Barcelona, 1961.
De la Cueva, Mario, *La idea del estado*, 2ª ed., UNAM, México, 1980.
De la Madrid Hurtado, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Instituto de capacitación política, México, 1982.
De Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, ts. I, II, III y IV, 8ª, 7ª, 3ª, 3ª eds., respectivamente, LGDJ, París, 1980, 1978, 1977.
De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, 15ª ed., Porrúa, México, 1988.
De Posada de Herrera, José, *Lecciones de administración*, t. I, Instituto Nacional de Administración Pública, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 3, Madrid, 1978.
"Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el gobierno federal", en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de febrero de 1979.

Demichel, André, *Le droit administratif*, LGDJ, París, 1978.
Di Malta, Pierre, *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, LGDJ, París, 1961.
Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4 vols., 2ª ed., Porrúa, UNAM, México, 1988.
Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, vol. III, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967.
____, *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.
Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, ts. I y II, 1ª reimp., Astrea, Buenos Aires, 1980.
____, *Derecho administrativo económico*, ts. I y II, Astrea, Buenos Aires, 1980.
____, *Derecho administrativo económico*, t. II, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1979.
Dworkin, Ronald M., *¿Es el derecho un sistema de reglas?*, UNAM, col. Cuadernos de Crítica, núm. 6, México, 1978.
Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1974.
Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Cárdenas, México, 1979.
Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, t. I, 2ª ed., Porrúa, México, 1984.
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
Farías, Urbano, "El derecho económico como derecho social del porvenir", en *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, Porrúa, México, 1979.
Fernández de Velasco, Recaredo, "El acto administrativo", en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1929.
Fernández Ruiz, Jorge, *El estado empresario,* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
Fiorini, Bartolomé A., *Teoría jurídica del acto administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969.
Fleiner, Fritz, *Instituciones de derecho administrativo*, 8ª ed., Labor, Barcelona, 1983.
"Ley Federal sobre Metrología y Normalización", en *Diario Oficial de la Federación* del 1 de julio de 1992 y sus reformas de 24 de diciembre de 1996, 20 de mayo de 1997, 19 de mayo de 1999, 28 de julio de 2006 y 30 de abril de 2009.
"Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización", en *Diario Oficial de la Federación,* de 14 de enero de 1999.
Flores García, Fernando, "Acto jurisdiccional", en *Diccionario jurídico mexicano,* t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª ed., Porrúa, México, 1998.
Frisch Philipp, Walter, *La sociedad anónima mexicana*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 1999.
Gallego Anabitarte, Alfredo, *Derecho administrativo, programa y guía para su estudio*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1980.
Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas,* UNAM, México, 1990.
García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1979.
____ y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1978.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 47ª ed., Porrúa, México, 1995.
García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. I, 9ª ed., EISA, Madrid, 1989.
García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 3ª ed., Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974.
Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 7ª ed., 1ª reimp., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 3ª ed., ERA, México, 1969.
González Navarro, Francisco, *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*, Presidencia del gobierno, Secretaría general técnica, Madrid, 1972.
González Oropeza, Manuel, "Reglamento", en *Diccionario jurídico mexicano*, vol. 4º, 2ª ed., Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1988.
González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 5ª ed., Porrúa, México, 1984.
Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 3, 4ª ed., Fundación de derecho administrativo, Buenos Aires, 1999.
____, *Procedimiento y recursos administrativos*, 2ª ed., Macchi, Buenos Aires, 1971.
Guerrero Lara, Ezequiel y Enrique Guadarrama López (comps.), *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, ts. I, II y III, 2ª ed., t. IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985; t. III, 1986.
Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, Harla, México, 1985.
____, *Introducción a la administración pública*, Harla, México, 1985.
Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 4ª ed., Cajica, Puebla, México, 1971.
Hauriou, Maurice, *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 2, Madrid, 1976.
Hegel, G. F., *Filosofía del derecho*, UNAM, col. Nuestros Clásicos, núm. 51, México, 1975.
Heller, Herman, *Teoría del estado*, 7ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
Hernández, Octavio A. *et al., Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del congreso de la unión, México, 1967.
Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 4 vols., 2ª ed., Porrúa, UNAM, México, 1988.
Iturriaga, José et al., *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal* (autores mexicanos), Secretaría de la presidencia, México, 1976.
Jellinek, Georg, *Teoría general del estado*, 2ª ed., Albatros, Buenos Aires, 1978.
Kant, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, UNAM, col. Nuestros Clásicos, núm. 33, México, 1978.
Kantorowicz, Hermann, *La definición del derecho*, Revista de Occidente, Madrid, 1964.
Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1980.
Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 10ª ed., Eudeba, Buenos Aires, 1971.
____, *Teoría general del derecho y del estado*, 3ª ed., UNAM, México, 1969.
Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, 1ª reimp., UNAM, México, 1978.
Leemans, Arne F. (comp.), *Cómo reformar la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Legislación pública estatal, Escuela Libre de Derecho, 32 vols., Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.
Lepaulle, Pierre, *Tratado teórico y práctico de los trusts*, Porrúa, México, 1975.
Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Ley de Información Estadística y Geográfica.
Ley de Instituciones de Crédito.
Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Ley del Banco de México.
Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
"Ley Federal sobre Metrología y Normalización", en *Diario Oficial de la Federación* del 1 de julio de 1992 y sus reformas de 24 de diciembre de 1996, 20 de mayo de 1997, 19 de mayo de 1999, 28 de julio de 2006 y 30 de abril de 2009.
Ley General de Bienes Nacionales.
Ley General de Deuda Pública.
Ley General de Sociedades Mercantiles.
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
López Aparicio, Alfonso, *Alamán, primer economista de México*, 2ª ed., Jus, México, 1986.
Lopez Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, 2ª ed., UNAM, México, 2005.
López-Nieto y Mallo, Francisco, *Manual de procedimiento administrativo*, Bayer Hermanos, Barcelona, 1978.
López Romero, Guillermo, "La empresa pública bancaria", en *Homenaje a Jorge Barrera Graf*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1989.
López Rosado, Diego, *Historia económica de México*, UNAM, México, 1982.
Lutzesco, Georges, *Teoría y práctica de las nulidades*, 7ª ed., Porrúa, México, 1993.
Mantilla Molina, Roberto L., *Derecho mercantil*, 7ª ed., Porrúa, México, 1964.
"Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal", en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo de 1986.
"Manual General de Organización de la Procuraduría General de la República", en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 2009.
Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. III-B, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1974.
Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
____, *Ordenación del sector público en España*, Revista de Occidente, Civitas, Madrid, 1974.
____ y Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, 2ª ed., Pirámide, Madrid, 1977.
Martín Oviedo, José María, "Transferencia, hipoteca, embargo y ejecución en las concesiones administrativas", en *Estudios de derecho administrativo* (libro jubilar del Consejo de Estado), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.

Martínez Cabañas, Gustavo, "El control y la coordinación del sector público descentralizado", en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal* (autores mexicanos), Secretaría de la presidencia, México, 1977.

Martínez Morales, Rafael I., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2010.

____, *Garantías constitucionales,* Iure, México, 2009.

____, *Diccionario jurídico teórico práctico*, Iure, México, 2008.

____, *Diccionario jurídico general*, 3 vols., Iure, México, 2006.

____, *La codificación administrativa en los estados de la República Mexicana*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1967.

____, *Legislación comentada de la administración pública federal*, Oxford University Press, México, 1998.

Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, t. III, Depalma, Buenos Aires, 1951.

Méndez, Aparicio *et al., La concesión de la Cooperativa Uruguaya de Transportes Colectivos, S.A. Su legalidad*, s. d., Montevideo, 1944.

Merkl, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.

Meyer, J., *La administración y la organización administrativa*, 2ª ed., La España Moderna, Madrid, sin dato.

Meyer, Lorenzo, *El Estado mexicano contemporáneo. Lecturas de política mexicana*, 1ª reimp., El Colegio de México, México, 1981.

Montáñez, Luis S., *La reorganización de la rama ejecutiva. Experiencias nacionales en reforma administrativa*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, 1979.

Montaño, Agustín, *Manual de administración municipal*, 3ª reimp., Trillas, México, 1987.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Oxford University Press, México, 1999.

Moreno Díaz, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., Pax-México, Librería Carlos Césarman, México, 1978.

Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.

Muñoz, Luis, *El fideicomis*o, 2ª ed., Cárdenas, México, 1980.

____, *Derecho bancario*, Cárdenas, México, 1974.

Nass, Otto, *Reforma administrativa y ciencia de la administración*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1964.

Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 1985.

Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1997.

Orlando, V. E., *Principios de derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 5, Madrid, 1978.

Palavicini, Félix F., *Historia de la constitución de 1917*, t. II, Consejo editorial del gobierno del estado de Tabasco, Villahermosa, México, 1980.

Patton Glade, William, "Las empresas gubernamentales descentralizadas", en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal* (autores extranjeros), Secretaría de la presidencia, México, 1976.

Pineda González, Guillermo M., *La causal. Desvío de poder en derecho administrativo mexicano,* tesis profesional, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1984.
Pirenne, Henri, *Historia económica y social de la Edad Media*, 16ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
Puget, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, París, 1969.
Quintanilla García, Miguel Ángel, *Derecho de las obligaciones*, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, UNAM, México, 1979.
Rabasa, Emilio, *El artículo 14 (estudio constitucional)*, 3ª ed., Porrúa, México, 1969.
Ramírez Fonseca, Francisco, *Manual de derecho constitucional,* Porrúa, México, 1967.
"Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización", en *Diario Oficial de la Federación,* de 14 de enero de 1999.
"Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de junio de 2005.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación", en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2001.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes", en *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2009.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social", en *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 2004.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Economía", en *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 2002.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública", en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2005.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Energía", en *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2001.
"Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional", en *Diario Oficial de la Federación,* 29 de diciembre de 2008.
"Reglamento Interior de la Secretaría de Salud", en *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 2004.
"Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social", en *DOF*, 18 de agosto de 2003.
Rendón-Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1985.
Ríos Elizondo, Roberto, *El acto de gobierno*, Porrúa, México, 1975.
Rivero, Jean, *Droit administratif*, 8ª ed., Dalloz, París, 1977.
Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2ª ed., 21ª reimp., Oxford University Press, México, 2010.
Rodríguez Oliver, José María, *Resúmenes de derecho administrativo*, Instituto Católico de Artes e Industrias, Madrid, 1979.
Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, 2ª ed., 1ª reimp., UNAM, México, 1978.
Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. I, 4ª y 5ª eds., Porrúa, México, 1982 y 1986.
Romerovargas Yturbide, Ignacio, *El calpulli de Anáhuac*, Impreso por Romerovargas, México, 1959.
Royo Villanova, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, 10ª ed., Imprenta Castellana, Valladolid, 1927.

Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2ª ed., 1ª reimp., UNAM, México, 1978.
Sáenz Arroyo, José *et al*., *La renovación nacional a través del derecho*, Porrúa, México, 1988.
Sánchez Gamborino, Francisco Miguel, *Doctrina contencioso administrativa del Tribunal Supremo. Transportes y comunicaciones*, Aguilar, Madrid, 1961.
Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, 2ª ed., Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.
Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.
Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 17ª ed., Porrúa, México, 1996.
____,*Historia de las ideas e instituciones políticas*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1991.
Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, t. I, 2ª ed., Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1964.
Suay Milio, José, "Consideraciones sobre los reglamentos heterónomos, con referencia a la intervención en ellos del Consejo de Estado", en *Estudios de derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.
Tead, Ordway, *El arte de la administración*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., Porrúa, México, 2009.
Torné Jiménez, José, *El derecho administrativo, entre la sociología y la dogmática*, Universidad de Granada, Granada, 1978.
Urzúa Macías, Efraín, *Derecho administrativo*, 5ª ed., Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1979.
Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, t. I, Aguilar, Madrid, 1980.
Villagordoa Lozano, José Manuel, *Doctrina general del fideicomiso*, 2ª ed., Porrúa, México, 1982.
Villar Palasí, José Luis, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2ª ed., Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid, 1972.
Villar Romero, José María, "Consejo de Estado y procedimiento administrativo", en *Estudios de derecho administrativo* (libro jubilar del Consejo de Estado), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.
Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, t. I, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949.
Waldo, Dwight, *La administración pública del cambio social*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974.
Weber, Max, *El político y el científico*, 4ª ed., Premiá, México, 1984.
Xirau, Ramón, *Introducción a la filosofía*, UNAM, México, 1983.
Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

Índice onomástico

Alamán, Lucas, 100
Alessi, Renato, 254
Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino, 4, 13
Aristóteles, 20

Becerra González, María, 273
Benoit, Francis Paul, 278
Berthélemy, H., 13, 14
Bielsa, Rafael, 13, 15, 17, 22, 195, 199, 254, 291
Blanco, Agnès, 279
Boquera Oliver, José María, 3, 4, 5, 13
Bourjol, Maurice, 91, 303
Brandão Cavalcanti, 13
Broccoli, 13
Bonnin, Jean Charles, 40
Bulnes, Francisco, 40
Bullrich, 13

Caetano, Marcello, 281
Canasi, José, 264, 271
Carrasco Iriarte, Hugo, 205
Cazorla, Luis M., 292
Cervera, Francisco, 203
Colmeiro, 5, 13
Carmignani, Francisco, 13
Cortés Figueroa, Carlos, 36
Cortés, Hernán, 169
Cotille, 13
Cuesta, 13

D'Alessio, 13
De Casso, Ignacio, 203
De Gioanis, 13
De la Rosa Oteiza, Luis, 40
De Pina, Rafael, 209
De Posada de Herrera, José, 1, 13, 14, 15, 40, 49
De Tocqueville, Charles-Alexis Clárel, 40
Díaz, Porfirio, 169
Di Bernardo, 13
Diez, Manuel María, 40, 195, 196, 200, 252
Ducroqc, 13
Duguit, Leon, 1, 280

Entrena Cuesta, Rafael, 13, 252

Fernández de Velasco, Recaredo, 195
Fernández, Tomás Ramón, 195, 289
Fiorini, Bartolomé A., 199, 200
Fraga, Gabino, 1, 5, 36, 171, 186, 280

García de Enterría, Eduardo, 195, 252, 289
García Oviedo, Carlos, 13, 14, 44
García-Trevijano Fos, José Antonio, 13, 255
Gascón y Marín, 5, 13
Garrido Falla, Fernando, 13, 14, 16, 198
Geny, François, 13
Gerber, 2
González Navarro, Francisco, 205, 216
González Oropeza, Manuel, 293
Gordillo, Agustín, 5, 36, 254, 281, 291
Guerrero, Omar, 40

Hauriou, Maurice, 1
Hobbes, 4, 20

Jacques Turgot, Anne Robert, 40
Jellinek, Georg, 22
Jennings, Ivor, 6
Jèze, Gaston, 1

Kant, Immanuel, 4, 6, 7, 24
Kelsen, Hans, 4

La Torre, 13
Lafèrriere, 13
Lares, Teodosio, 1, 5
Lentini, 13
Locke, John, 4, 20
López Aparicio, Alfonso, 100
López-Nieto y Mallo, Francisco, 198, 216

Macedo Saravia, 125
Maltos de Vasconcelos, 13
Mantellini, 13
Marienhoff, Miguel S., 265
Martín Mateo, Ramón, 112, 204
Martínez Useros, Enrique, 44
Mayer, Otto, 40, 260
Mellado, 13
Mellein, 13
Merkl, Adolfo, 16
Meucci, 2, 13
Meyer, 2, 13
Montesquieu, Charles-Louis de Secondat barón de la Brède, 20
Morstein Marx, Fritz, 40

Oda, 13
Oliván, Alejandro, 40
Olivera Toro, Jorge, 4
Orlando, 2, 13
Orti, 13

Puget, Henry, 101, 158

Quintanilla García, Miguel Ángel, 209

Ríos Elizondo, Roberto, 52, 190
Rivero, Jean, 184
Rocco, 13
Rodríguez Lobato, Raúl, 205
Rojina Villegas, Rafael, 262

Rousseau, Jacobo, 4, 20
Royo Villanova, 13

Santamaría de Paredes, 13
Santamaría Pastor, Juan Alfonso, 212
Sarría, 13
Sayagués Laso, Enrique, 5, 35, 37, 46, 91, 184, 188, 210, 255, 295
Serra Rojas, Andrés, 13, 171, 281
Sosa Wagner, 112
Stein, Carlos von, 40

Telessio, 13

Villar Palasí, José Luis, 4, 289
Villegas Basavilbaso, Benjamín, 13-15, 17

Waline, Marcel, 6
Weber, Max, 23, 40

Zanobini, Guido, 13, 184, 195, 303

Índice analítico

Abuso de poder, 254
Acto(s)
  creador de situación(es) jurídica(s)
    generales, 186
    particular o concreta, 188
  condición, 188
  de aprobación, 274
    y concesión, diferencias, 275
  de gobierno, 190
  del poder público, clasificación, 35-36
    criterio formal, 36
    criterio material, 36
    criterio orgánico, 35
  eficaz, 203
  finalidad, 199
  forma del, 198
  irregular, 213
  judicial, 189
  jurisdiccional, 36, 189
  legislativo, 35
  perfecto, 203
  políticos, 190
  público, 191
  reglado, 252
Acto administrativo, 35, 189, 193
  características, 194
como creación de derechos, 203
concepto, 195
cumplimiento del, 206
efectos del, 203
  ante terceros, 204
elementos constitutivos del, 196
ejecutoriedad, 206
extinción del
  dictadas en recursos
    administrativos, 214
  medios anormales, 206-210, 215
  medios normales, 206
finalidad, 200
forma escrita del, 201
fundamentación de, 201
irregularidades e ineficacias del, 210
manifestación externa de la voluntad
  del, 197
mérito del, 200
motivación del, 201
motivo del, 199
objeto del, 197
principio
  de legalidad, 202
  de no retroactividad, 202

requisitos constitucionales, 201
sujeto del, 196
Acto(s) jurídico(s), 194
bilateral, 186
colectivos, 186
colegiados, 186
concepto, 185
irregularidades e ineficacias del, 213
unilateral, 185
unión, 186
y hecho jurídico, diferencias, 194
y operaciones materiales, 184
Acuerdo(s)
colectivo, 87
concepto, 303
de reforma administrativa, 144
Administración, ciencia de la, 39
de empresas, 39
Administración pública, 39, 41
activa y contenciosa, 42
actividad de la, 181
central federal, 51
órganos que la componen, 52
reglas comunes, 83
centralizada
desconcentrada y descentralizada, 42
y paraestatal, 42
clasificación, 42
como accionista de sociedades mercantiles, 117
concepción teleológica, 41
criterios para su estudio, 42
de acuerdo con la competencia de cada órgano, 43
de los estados de la federación, 150
del Distrito Federal, 161
competencia de la, 164
dependencias y entidades, 43
descentralizada, órganos que la integran, 49
federal, local y municipal, 42
función administrativa, 182
labor pararreglamentaria de la, 296
local, unidades administrativas que la integran, 152
objeto, 42
operaciones materiales de la, 184
órganos
que la integran, 49
y organismos de la, 43
Aprobación, 276
Asamblea
extraordinaria, 118
general, 118
legislativa del Distrito Federal, 166
ordinaria, 118
Asignación
concepto, 273
en materia de aguas federales, 273
minera, 273
para explotación de materiales y ocupación de terrenos, 273
Autarquía, 101
Autoridad, 197
Autorización, 275-276
Avocación, 257
Ayuntamiento, 171, 178

Banca de desarrollo. *Véase* Sociedades nacionales de crédito

Caducidad, 209
Capacidad
de ejercicio, 262
de goce, 262
Centralización, 45-46
Circular
concepto, 302
efectos, 303
Codificación, 13
administrativa, 13
parcial, 16

Código, 13
Comisiones intersecretariales, 85
Comité
  de distribución de fondos, 128
  técnico del fideicomiso, 128, 131
    y consejo administrativo de las sociedades anónimas, 135
Competencia, 29, 201
  del estado, 34
  federal, 30
  local, 30
  por territorio, 31
Concesión
  caducidad, 271
  concepto, 260
  cumplimiento del plazo, 270
  de las entidades federativas y municipios, 272
  elementos personales de la, 261
  extinción, 270
  falta de objeto o materia, 270
  limitaciones, 263
  naturaleza jurídica, 261
  plazo de vigencia de la, 263
  principios que la rigen, 262
  procedimiento para otorgarla, 265
  renuncia, 272
  rescate, 271
  rescisión, 271
  revocación, 271
  tarifa de, 264
  titularidad patrimonial de los bienes utilizados en la, 264
  título de, 266
  vigencia, 263
  y actos de aprobación, 275
Concesionario, 261
  capacidad
    financiera del, 263
    técnica del, 263
  derechos del, 264
  obligaciones, 265
  quiebra o muerte del, 272
  y usuarios, relaciones entre, 265
Condición, 209
Consejería jurídica del ejecutivo, 156
  federal, 55
Consejo
  de ministros, 86
  de salubridad general, 86
Coordinación y agrupamiento de las entidades del sector paraestatal, 88

Decreto(s)
  administrativos, 302
  concepto, 301
  de fideicomiso, 144
  del ejecutivo, 302
  judiciales, 302
  legislativos, 301
  ley, 302
  y ley, diferencias, 301
Delegación de facultades, 257
Delegaciones políticas del Distrito Federal, 162
  competencias de las, 163
Delegados fiduciarios
  especiales, 132-133
  normales, 129, 133
Departamento administrativo, 75
  irregularidades e ineficacias en el, 213
  organización interna, 77
Derecho(s)
  civil, 10
  concepto, 4
  constitucional, 9
  de petición y silencio administrativo, diferencia, 205
  de reversión, 265
  del trabajo, 10

fuentes
formales del, 11
históricas del, 11
reales del, 11
internacional
privado, 10
público, 10
mercantil, 10
penal, 10
personales, 203
privado, 6-7
procesal, 10
público, 6
actos del, 35
reales, 203
teoría general del, 11
Derecho administrativo
concepto, 2, 5-6
fuentes del, 12
mutabilidad del, 14
objeto del, 2
ramas del, 8-9
relaciones con ciencias no jurídicas, 10
técnica del, 2
Descentralización administrativa
concepto, 101
origen, 100
y descentralización política, diferencias, 99
Desconcentración, 45
administrativa, 90
en estricto sentido, 91
federal mexicana, 93-94
horizontal, 93
política, 90, 99
regional, 93
ventajas, 91
vertical, 93
Desvío de poder, 254
Distrito Federal
asamblea legislativa del, 167
como entidad federativa, 159
competencia de la administración pública del, 164
delegaciones políticas, 162
órganos administrativos, 166
personalidad jurídica, 160
Disposiciones jurídico administrativas, multiplicidad, 14

Empresa(s),
concepto, 112-113
privada, 113
Empresa de participación estatal, 45
control y vigilancia del estado sobre las, 136
extinción y liquidación, 124
mayoritaria, 115, 120
minoritaria, 116, 119, 124
Empresa pública
características, 114
concepto, 112
formas jurídicas, 115
procedimiento para su creación, 116
y privada, diferencias, 113
Entidades
federativas, 147
características, 149
organismos descentralizados, 157
paraestatales, 45
Estado
adelgazamiento del, 41
atribuciones, 34
central, 27
competencia, 34
concepto, 22
facultad, 34
federal, 27

fines del, 34
funciones del, 34-35
mayor presidencial, 86
mexicano, forma de gobierno del, 29
personalidad jurídica del, 24
de derecho público, 25
Estados de la federación
administración pública, 150
órgano superior jerárquico, 150

Facultad(es)
avocación de, 257
concepto, 34
delegación de, 257
vinculada, 252
Facultad discrecional, 251
libre, 253
límites, 255
obligatoria, 253
técnica, 254
y garantías individuales, 256
Fideicomisario, 126
derechos y obligaciones, 128
Fideicomiso, 125
comité técnico del, 128, 132
decreto del, 144
extinción del, 129
privado, 126, 129
público, 130
duración, 131
fines del, 131
registro, 133
Fideicomitente, 125-126, 130
derechos y obligaciones, 127
Fiduciario, 126, 130
facultades, 127
obligaciones, 126
Fiscales, 78
Fiscalía general del estado, 156

Gabinete(s), 78-87
de apoyo, 87
Garantías individuales y facultad discrecional, 256
Gobernador, facultades del, 151
Gobierno, 26
municipal, 170
parlamentario, 27
presidencial, 28

Hecho jurídico y acto jurídico, diferencias, 194
Homologación. *Véase* Actos de aprobación

Imperio, 188
Instituciones
fiduciarias, 127
nacionales
de crédito, 119
de seguro, 119
Instrucciones de servicio. *Véase* Circular
Interés público, 43

Jefe
de gobierno del Distrito Federal, 161
delegacional, 163

Legislación
administrativa, falta de orden, 15
municipal, 175
Ley
de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 140
de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 141
del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 142
federal, 187

Federal
de las Entidades Paraestatales, 143
de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 129
de Procedimiento Administrativo, 218
general, 187
General
de Bienes Nacionales, 142
de Deuda Pública, 140
orgánica, 187
Orgánica de la Administración Pública Federal, 138
reglamentaria, 187
y decreto, diferencias, 301
y reglamento, diferencias, 293
Leyes marco, 187
Licencias, 275-276

Ministro
público local, 156
y secretario de estado, diferencias, 57
Municipio(s), 168, 170
autonomía, 172
carácter político administrativo, 170
características, 171
competencia, 173
ingresos del, 172
órganos del, 178
por entidad federativa, 176

Nacionalización de la banca, 119
Negativa ficta, 205
Norma(s)
de calidad, 298
mexicanas, 298
contenido, 300
oficial mexicana, 298
finalidad, 299
Nulidad
absoluta, 211
de pleno derecho, 213
relativa, 211

Oficialía mayor, 156
Oficinas de la administración pública en las entidades federativas, 88
Organismos descentralizados
características, 102
control y vigilancia del estado sobre los, 136
denominación, 103
domicilio, 104
estructura interna, 105
extinción y liquidación, 124
finalidad, 110
objeto, 105
órgano de dirección, 104
patrimonio propio de los, 105
personalidad jurídica, 103
régimen
fiscal, 110
jurídico propio de los, 102
Organización
administrativa, 44
formas de, 44
descentralizada en las entidades federativas y los municipios, 110
Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, 119
Órganos
administrativos
del Distrito Federal, 165
del estado, competencia, 201
autárquicos, 101
autónomos, 101
centralizados, 49
de estado, reglamentos internos de los, 291
desconcentrados
autonomía técnica y financiera, 92

características, 92, 102
por dependencia, 94-97

Paraestatal, 45
Parlamento, 27
Patrimonio fiduciario, 126, 130
Permisos, 275-276
Persona
concepto, 23
física, 23
moral, 24
Personas jurídicas de derecho público
características, 25
en México, 26
Población, 22
Poder, 23
de decisión, 47
de mando, 48
de nombramiento, 47
de revisión, 48
de vigilancia, 48
disciplinario, 48
ejecutivo, actos
jurisdiccionales, 37
legislativos, 37
judicial, actos
administrativos, 38
legislativos, 38
legislativo, actos
administrativos, 37
jurisdiccionales, 37
para resolver conflictos de competencia, 48
público
actos del, criterios de clasificación, 35-36
intervencionismo del, 260
Prescripción, 209
Presidencia de la República, unidades administrativas dependientes, 55
Presidente de la República
como administrativo, 53
como funcionario, 53
facultad(es)
como jefe de estado, 54
como jefe de gobierno, 53
en el Distrito Federal, 162
reglamentaria del, 294, 296
requisitos, 53
Principio
de legalidad, 202
de no retroactividad, 202
in dubio pro actione, 217
Procedimiento administrativo, 216
características, 217
clasificación, 216
formalidades esenciales, 217
Procurador general de la república
carácter político, jurídico y administrativo del, 79
facultades, 80
funciones administrativas del, 80
requisitos, 79
Procuraduría general
como órgano centralizado federal, 78
de justicia local, 156
de la república, 78
competencia, 242
estructura interna, 82
funciones administrativas, 79

Ratificación. *Véase* Actos de aprobación
Reforma administrativa, 89
Refrendo ministerial, 69
efectos, 70
irregularidad en el acto administrativo en el, 214
Régimen
parlamentario, 27
presidencial, 28

Reglamentación de las leyes, 297
Reglamento(s)
administrativo(s), 293, 297
autónomos, 291
concepto, 289
de autoridad, 290
de necesidad, 292
de particulares, 290
finalidad, 294
internos de los órganos de estado, 291
proliferación de, 295
y ley, diferencias, 293
Relación jerárquica, 47
poderes que implica, 47
Renuncia de derechos, 210
Rescisión, 208
Revocación administrativa, 208

Sanción, 188
Secretaría(s)
de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, 61, 219
de comunicaciones y transportes, 62, 221
de desarrollo social, 63, 224
de economía, 63, 226
de educación pública, 63-64, 228
de energía, 64, 230
de gobernación, 65, 235
de hacienda y crédito público, 65, 236
de la defensa nacional, 62, 223
de la función pública, 64, 232
de la reforma agraria, 66, 243
de marina, 65, 238
de medio ambiente y recursos naturales, 66, 238
de relaciones exteriores, 67, 243
de salud, 67, 244
de seguridad pública, 67, 246
de turismo, 68, 248
del trabajo y previsión social, 68, 247
general de gobierno, 153
Secretaría(s) de estado
concepto, 56
en México, 57
estructura interna, 71
evolución histórica, 58-61
régimen de suplencias, 73
Secretario de estado
como funcionario
administrativo, 69, 71
político, 69
concepto, 56, 69
federal y secretario local, similitudes y diferencias, 154
y ministro, diferencias, 57
Secretario general de gobierno, 153
Sector paraestatal, 111
coordinación y agrupamiento de las entidades del, 88
normas básicas de operación, 88
Sectorización, 88, 137
Servicio(s) público(s), 277
características, 284
clasificación, 283
concepto, 281
sistemas de prestación de los, 282
teorías del, 280
uso indebido de la expresión, 285
Silencio administrativo, 197, 204
en materia fiscal, 205
y derecho de petición, diferencia, 205
Sociedad anónima de estado
consejero delegado, 118
consejo de administración, 118
consejo técnico del fideicomiso, 135
directores generales, 118
órganos de decisión y administración, 117

Sociedades
mercantiles de estado, 115
objeto, 116
relación oficial de, 121-124
nacionales de crédito, 120

Teoría(s)
del servicio público, 280
general
de la concesión, 259
del derecho, 11
Término, 209
Territorio, 22
Tesorería general del estado, 155
Tutela administrativa, 137

Voluntad
general, 20
manifestación externa de la, 197