

Derecho Administrativo

RAFAEL I. MARTÍNEZ MORALES



Nació en Saltillo, Coahuila. Obtuvo la licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha desempeñado diversos cargos en la administración pública y organismos autónomos, como las secretarías de Educación Pública,

de Hacienda y Crédito Público, y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la UNAM, la Comisión Nacional de Valores y la Procuraduría Social.

De 1981 a la fecha, es profesor de carrera definitivo por oposición, en la Facultad de Derecho de la UNAM, en la cual ha impartido desde 1971 las cátedras de derecho administrativo, derecho internacional público y derecho constitucional. Fue secretario académico de dicha Facultad durante el periodo 1983-1987.

Es autor de "Política administrativa, poderes de policía y facultades de policía", *Revista de la Facultad de Derecho*; "Notas para el estudio de cámaras de compensación", *Revista de la Facultad de Derecho*; *Procedimiento parlamentario de la ley de ingresos y disposiciones fiscales complementarias (Una investigación de derecho comparado)*; *Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal*; "Dominio público: su concepto", *Revista de la Facultad de Derecho*; *Derecho administrativo*, 1er. y 2o. cursos; *Derecho administrativo*, 3er. y 4o. cursos; *Manual del capitalino*; *Reglamento de tránsito para el Distrito Federal comentado*; *Reglamento gubernativo de justicia cívica para el Distrito Federal comentado*; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*; *Diccionario de derecho administrativo*, *Diccionario de derecho burocrático*; y *Legislación comentada de la administración pública federal*.

BIBLIOTECA DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS

Tomo 1: DERECHO CIVIL

Edgard Baqueiro Rojas

Tomo 2: DERECHO CONSTITUCIONAL

Elisur Arteaga Nava

con la colaboración de Laura Trigueros Gaisman

Tomo 3: DERECHO ADMINISTRATIVO

Rafael I. Martínez Morales

Tomo 4: DERECHO PROCESAL

Colegio de Profesores

Tomo 5: DERECHO BUROCRÁTICO

Rafael I. Martínez Morales

Tomo 6: CRIMINALÍSTICA Y CIENCIAS FORENSES

Sergio H. Cirnes Zúñiga

Tomo 7: JUICIO DE AMPARO

Raúl Chávez Castillo

OTRAS COLECCIONES DE INTERÉS

BIBLIOTECA CLÁSICOS DEL DERECHO

- Tomo 1:** BONNECASE/Tratado Elemental de Derecho Civil
- Tomo 2:** CALAMANDREI/Derecho Procesal Civil
- Tomo 3:** CARRARA/Derecho Penal
- Tomo 4:** CARNELUTTI/Derecho Procesal Civil y Penal
- Tomo 5:** CARNELUTTI/Instituciones de Derecho Procesal Civil
- Tomo 6:** CHIOVENDA/Curso de Derecho Procesal Civil
- Tomo 7:** JIMÉNEZ DE ASÚA/Lecciones de Derecho Penal
- Tomo 8:** PLANIOL & RIPERT/Derecho Civil

BIBLIOTECA CLÁSICOS DEL DERECHO CIVIL

- Tomo 1:** BONNECASE/Tratado Elemental de Derecho Civil (Parte A)
- Tomo 2:** BONNECASE/Tratado Elemental de Derecho Civil (Parte B)
- Tomo 3:** PLANIOL & RIPERT/Derecho Civil (Parte A)
- Tomo 4:** PLANIOL & RIPERT/Derecho Civil (Parte B)
- Tomo 5:** PLANIOL & RIPERT/Derecho Civil (Parte C)

BIBLIOTECA CLÁSICOS DEL DERECHO PROCESAL

- Tomo 1:** CALAMANDREI/Derecho Procesal Civil
- Tomo 2:** CARNELUTTI/Derecho Procesal Civil y Penal
- Tomo 3:** CARNELUTTI/Instituciones de Derecho Procesal Civil
- Tomo 4:** CHIOVENDA/Curso de Derecho Procesal Civil

BIBLIOTECA CLÁSICOS DEL DERECHO PENAL

- Tomo 1:** CARRARA/Derecho Penal
- Tomo 2:** CARNELUTTI/Derecho Procesal Penal
- Tomo 3:** JIMÉNEZ DE ASÚA/Lecciones de Derecho Penal

Composición y formación:
VALCER

Revisión:
María Olguín
Irma Guadarrama Medina
Elizabet Hernández García
Sandra Alvarado Fernández

BIBLIOTECA
Diccionarios Jurídicos Temáticos
Volumen 3

DERECHO

ADMINISTRATIVO

Rafael I. Martínez Morales



Harla

Dirección: Jaime Arvizu Lara
Edición: Yezid Humberto Medina Hurtado
Producción: Antonio Figueredo Hurtado
 Maricela De Santillana García

COMITÉ ACADÉMICO: Leonel Pereznieta Castro
 Irma Griselda Amuchategui Requena
 Arturo Díaz Bravo
 Cipriano Gómez Lara
 María Elena Mansilla y Mejía

BIBLIOTECA DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS

Tomo 3: DERECHO ADMINISTRATIVO
Rafael I. Martínez Morales

Copyright © 1997 por Rafael I. Martínez Morales y Harla S. A. de C. V.
 Antonio Caso No. 142, Tel. 592-4277, 06470 México, D. F.
 Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Reg. No. 723

DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
 sin permiso expreso de los editores

ISBN 970-613-237-6 [Colección]
 ISBN 970-613-240-8 [Volumen 3]

Impreso en México — Printed in Mexico

* * *

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII							97	98	99	
La impresión de esta obra se realizó en los talleres de Impresos Naucalpan, S.A. de C.V.																					
San Andrés Atoto 12, San Esteban, Naucalpan México, c.p. 53550 Tel. 358 47 66																					
1	1.5	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	15	20	25	30					
												*									

A:
Rafael L. Martínez Esquivel
Rafael I. Martínez Pérez
Rafael Martínez Fuentes
Rafael I. Martínez Carlock

Presentación

Dentro de los variados e importantes diccionarios de derecho existentes hoy día, editorial Harla, siempre atenta a las necesidades del estudiantado, ofrece una nueva alternativa. En efecto, se trata de un diccionario con características diferentes y asequibles para el estudiante de derecho. Las fichas de las voces que se desarrollan han sido elaboradas con claridad y sencillez de tal manera que sean perfectamente comprensibles por cualquier estudiante. Por lo general, en cada ficha se menciona una hemerobibliografía con objeto de que el lector pueda ampliar el estudio de los conceptos y las ideas expuestas en la ficha que esté consultando; con un asterisco se señalan las voces relacionadas con la que está examinando, desarrolladas en el fascículo, y se hace una remisión al articulado de los textos legales vigentes atinentes al contenido de la voz. Otro aspecto importante es que la BIBLIOTECA DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS se publica en fascículos fáciles de adquirir de tal manera que el estudiante pueda coleccionarla a lo largo de su carrera, contar con una obra de consulta y tener, al final, un amplio y completo diccionario de derecho.

La selección de los autores como en todas las colecciones de derecho de Harla, ha sido meticulosa. Se trata de juristas de reconocido prestigio y, por lo general, autores en la colección "Textos Jurídicos Universitarios" de esta casa editorial.

Agradezco a la maestra Irma Griselda Amuchategui Requena las ideas que condujeron a la caracterización actual de la obra que ahora se presenta y a su entusiasmo en la configuración de la primera fase de este proyecto y por supuesto, al magnífico equipo editorial y técnico de Harla encabezado por el editor Yezid Humberto Medina Hurtado quienes, han sido en realidad, los artífices de esta obra tan compleja.

Doctor LEONEL PEREZNIETO CASTRO
Director Académico del Diccionario

Prefacio

En 1990 propusimos al doctor Leonel Pereznieta Castro, director de la colección "Textos jurídicos universitarios" de editorial *Harla*, la preparación de un diccionario jurídico; dado lo ambicioso de la idea, ésta hubo de evolucionar para llegar a una obra colectiva a través de fascículos por materia debidos a la autoría de diversos juristas.

El presente *Diccionario de derecho administrativo*, recoge, ordena y actualiza parte del caudal contenido en nuestras publicaciones anteriores, además de agregar algunas nuevas cuestiones. Hemos optado por desarrollar temas más o menos completos en cada voz, prescindiendo así de desmembrar en múltiples vocablos cada figura del derecho administrativo. (La señal *, después de algún término, remite al lector a la parte del mismo en que éste se describe con cierta extensión.)

La obra, dirigida en principio al estudiante de derecho, podrá resultar de utilidad al profesional que busca precisar y ampliar algún concepto, puesto que la mayoría de las voces señalan una bibliografía que permitirá profundizar en determinado tema.

Finalmente, sirvan también estas breves líneas introductorias, para agradecer a Mauricio Achar, su hospitalidad, que permitió preparar la versión final del diccionario.

EL AUTOR

Abreviaturas y siglas

art. (s)	artículo, artículos
B. D. E., J. Corominas	COROMINAS, Joan, <i>Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana</i> , 3a. ed., Gredos, Madrid, 1973
cap. (s)	capítulo, capítulos
cfr.	confrontar con, confróntese con
Col.	Colección
comp. (s)	compilador, compiladores; compilado por
coord. (s)	coordinador, coordinadores; coordinado por
D. E. M., M. Alonso	ALONSO, Martín, <i>Diccionario del Español Moderno</i> , 6a. ed., Aguilar, Madrid, 1979
DF	Distrito Federal
dir. (s)	director, directores; dirigido por
DO	<i>Diario Oficial de la Federación*</i>
D. R. A. E.	REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <i>Diccionario de la Lengua Española</i> , 19a. ed., Madrid, 1970
ed. (s)	edición; editor, editores; editado por
et al.	<i>et alii</i> : y otros, y colaboradores

* [N. del E.: Hemos usado la letra inclinada (cursiva, bastardilla o itálica), para transcribir el texto y nombrar, ya sea por su título o por su sigla o abreviatura, los códigos, leyes y reglamentos vigentes de los Estados Unidos Mexicanos.]

fig. (s)	figura, figuras
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
frac. (s)	fracción, fracciones
frag. (s)	fragmento, fragmentos
inc. (s)	inciso, incisos
inéd.	inédito: no editado, no impreso, no publicado
infra	adelante, abajo, después [adverbio que remite a un contenido anotado posteriormente]
ISSEM y M	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios
loc. cit.	<i>loco citato</i> : en el lugar citado
N. del E.	Nota del Editor
núm. (s)	número, números, numeral, numerales
op. cit.	<i>opus citato</i> : obra citada
p., pp.	página, páginas
párr. (s), §	párrafo, párrafos
prgf. (s)	parágrafo, párrafos
reimp.	reimpresión, reimpreso por
rev.	revisado por
s., ss.	siguiente, siguientes
s. d.	<i>sin data</i> : sin fecha; sin dato de casa editora o de lugar de publicación
sec. (s)	sección, secciones
<i>supra</i>	atrás, arriba, antes [adverbio que remite a un contenido anotado anteriormente]
t. (s)	tomo, tomos
tit. (s)	título, títulos
trad. (s)	traductor, traductores; traducido de, traducido por
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
vol. (s)	volumen, volúmenes

Derecho Administrativo

ABUSO DE PODER Actuación de algún servidor público rebasando los límites que el orden jurídico le fija para el ejercicio de la función pública a su cargo; con ello cae en arbitrariedad e ilegalidad.

* Desvío de poder.

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Además de su aspecto estructural u orgánico la administración pública tiene una importante fase dinámica, o sea, la vemos realizando una actividad encaminada a efectuar determinadas tareas.

Es conveniente recordar que el estado busca alcanzar determinados fines, para cuya consecución se reserva ciertas atribuciones; se puede requerir de tres funciones (legislativa, administrativa y jurisdiccional) a efecto de cumplir con tales atribuciones, 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.

El derecho administrativo no sólo regula la estructura de los entes dependientes 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 correspondía 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.

Sectores a los que se orienta. El estado, y concretamente la administración pública, fue interviniendo cada día en más 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 aún no precisadas, 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 metalmeccánica, etc.), significativamente en el periodo 1971 a 1982. A esa expansión, bajo otras orientaciones políticas, le sigue una contracción (1983 a 1995), reduciéndose el número de empresas públicas de 1154 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 enfrenta necesidades vitales mínimas por satisfacer (alimentación, vivienda, vestido y educación).

En cuanto a sectores a los que se orienta la administración pública, se indican algunos que abarcan 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* 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 (*véase*), estima que tales renglones de las tareas del poder ejecutivo y sus dependencias son la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, la educación y asegurar la alimentación del pueblo.

A partir de las atribuciones que el estado mexicano tiene, se pueden observar los siguientes aspectos

tos principales de la vida social a los cuales se orienta la actividad pública realizada como función administrativa:

- 1 Abasto;
- 2 Agricultura, ganadería y pesca;
- 3 Asistencia social;
- 4 Bienes del estado;
- 5 Comercio interior y exterior;
- 6 Cultura;
- 7 Demografía;
- 8 Deportes;
- 9 Ecología;
- 10 Economía;
- 11 Educación;
- 12 Elecciones para cargos públicos;
- 13 Empresas públicas;
- 14 Energéticos;
- 15 Estadística;
- 16 Finanzas públicas;
- 17 Fomento de industria y comercio privados;
- 18 Fuerzas armadas;
- 19 Minería;
- 20 Planeación económica;
- 21 Procuración de justicia;
- 22 Protección a la infancia y vejez;
- 23 Protección a la propiedad intelectual;
- 24 Protección al consumidor;
- 25 Recreación;
- 26 Recursos forestales;
- 27 Recursos hidráulicos;
- 28 Relaciones estado —servidores públicos;
- 29 Relaciones exteriores;
- 30 Salubridad pública;
- 31 Seguridad pública;
- 32 Seguridad social;
- 33 Servicios públicos (en especial comunicaciones);
- 34 Tenencia de la tierra;
- 35 Turismo;
- 36 Urbanismo;
- 37 Vigilancia de la actividad de derecho público de los gobernados, y
- 38 Vivienda.

La actividad administrativa se realiza a través de actos jurídicos y de actos u operaciones materiales.

ACTO ADMINISTRATIVO Acto: obrar, activar, fácil de mover (Joan Corominas).

El acto administrativo es, junto con las formas de organización administrativa, el núcleo de la parte

conceptual de nuestra disciplina; 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 siempre 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 conceptuar 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 fines del siglo XVIII y en los estudios que al respecto se inician en los primeros años del siglo XIX.

Como acto administrativo se puede calificar toda actividad o función administrativa. Pero dado 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 excluye a los reglamentos, pero se comprendería al acto jurisdiccional, lo que parece hacer necesario que se tenga en cuenta al ente emisor (criterio orgánico) para delimitar la noción del acto administrativo.

Características. Como notas preliminares a un concepto de acto administrativo, se han de mencionar las siguientes:

- a) Es un acto jurídico;
- b) Es de derecho público;
- c) Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, y
- d) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

Concepto. Seleccionados de la enorme y brillante producción doctrinal relativa al tema que nos ocupa, extraemos cuatro conceptos de acto administrativo.

Acto administrativo es:

Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

Recaredo **Fernández de Velasco**

Acto administrativo es:

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.

Eduardo **García de Enterría**
y Tomás Ramón **Fernández**

Esta definición es similar a la que aportara Guido **Zanobini**.

El acto administrativo:

Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.

Manuel M. **Díez**

Rafael **Bielsa** dice:

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.

Si pretendemos aportar uno más a la larga lista de conceptos de acto administrativo, sino con el fin de explicar, 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.

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.

Bibliografía recomendada

BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, 6a. ed., t. II, La Ley, Buenos Aires, 1964.

CAZORLA PRIETO, Luis María, *Temas de derecho administrativo*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1978.

DÍEZ, Manuel M., *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 FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 2a. ed., t. I, 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.

* Elementos del acto administrativo.

ACTO CONDICIÓN Cuando se indica en qué consiste la función administrativa, se señala 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.

Explicaremos 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.

Gabino **Fraga**

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.

Enrique **Sayagués Laso**

El ejemplo usual de acto condición es el nombramiento de un servidor público.

Bibliografía recomendada: véase en *Funciones del estado*.

ACTO CREADOR DE SITUACIÓN JURÍDICA GENERAL

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.

ACTO CREADOR DE SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR El acto creador de situación jurídica particular o concreta (terminología debida a Gaston Jèze), resulta ser el contrario del creador de situación jurídica general.

El acto que crea situaciones jurídicas particulares, es emitido generalmente por los particulares (contratos, peticiones, gestión de negocios) o por la administración pública (expropiación, otorgamiento de una licencia, la expedición de una 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.

ACTO DE GOBIERNO Por acto de gobierno entendemos a 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.

Existe una intensa polémica sobre el acto de gobierno y su diferenciación con el acto administrativo.

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.

Bibliografía recomendada: véase en *Funciones del estado*.

ACTO JURÍDICO 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 introducción al estudio del derecho o teoría del derecho.

Clasificación:

- unilateral;
- bilateral;
- actos colegiados;
- actos colectivos, y
- acto unión.

Antes de entrar al estudio del acto administrativo, se señalan 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 del citado acto administrativo.

ACTO UNILATERAL Acto jurídico unilateral es toda manifestación de voluntad emitida por una sola persona y que produce consecuencias de derecho (crea, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones). Tal es el caso del testamento.

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 que en ellos:

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 pone como ejemplo el nombramiento de un empleado público.

ACTOS BILATERALES "Los actos jurídicos bilaterales 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 de arrendamiento, de obra pública, etcétera.

ACTOS COLECTIVOS En los *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.

ACTOS COLEGIADOS Podemos considerar dentro de esta categoría a las decisiones de cuerpos integrados por varios individuos, las cuales, al exteriorizarse, aparecen como la voluntad común del ente emisor. Ejemplo: una ley o una sentencia de tribunal colegiado de circuito.

ACTOS JURISDICCIONALES Son calificados como tales, aquellos que resuelven una controversia entre partes calificadas, o que se refieren a las diversas etapas de la solución del conflicto. El estado los emite en ejercicio de la función jurisdiccional.

Dado 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 en algún país a los órganos judiciales del poder ejecutivo, o incorporando al ámbito de la administración pública tareas jurisdiccionales. Esto, aparte 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.

No se trata aquí de estudiar exhaustivamente los actos administrativos y jurisdiccionales; señalaremos únicamente 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, y 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 usualmente 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 intereses jurídicos sometidos a una autoridad competente (seleccionado como órgano capaz entre varios juzgados y tribunales).

Fernando Flores García

ACTOS MATERIALES Aunque la administración pública está totalmente sometida al derecho (Jean Rivero), tanto en su organización como en su actuar, se señala que no todas las tareas que aquella realiza son actos de naturaleza jurídica, sino que existen al lado de éstas, 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, de carácter técnico generalmente, que influyen decisivamente en la marcha de la administración pública.

Acercas 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 administra-

tiva 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 jurídicamente irrelevantes 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, y
- 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 (propia de los servidores públicos o, en todo caso, del estado como persona moral para efectos de responsabilidad civil).

Bibliografía recomendada

- DEMICHÉL, André, *Le droit administratif*, LGDJ, Paris, 1978.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 25a. ed., Porrúa, México, 1986.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 5a. ed., Porrúa, México, 1984.
- RIVERO, Jean, *Droit administratif*, 8a. ed., Dalloz, Paris, 1977.
- SAYAGÜES LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, 4a. ed., t. I, sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.

ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

ACTOS POLÍTICOS La polémica citada a propósito de los actos de gobierno (*véase*), 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 la prensa, etcétera).

Sólo algunos autores diferencian entre acto de gobierno y acto político, la mayoría utiliza ambos vocablos como sinónimos.

ACTOS PÚBLICOS Es importante tener en cuenta esta especie de actos, 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.

ACUERDO Resolución que se toma en los tribunales, comunidades o juntas; en otro sentido: resolución premeditada de una sola persona (D. R. A. E.).

Acuerdo, semánticamente, es coincidir dos o más personas en el tratamiento o interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión. También puede significar: resolución tomada en común por varios individuos; decisión meditada de una 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:

- a) La decisión de un servidor público;
- b) El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios;
- c) La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior, y
- d) El instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

Pretendiendo delimitar el alcance del vocablo *acuerdo* en nuestra práctica jurídico-administrativa, séanos permitido conceptuarlo como la orden *dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.*

Bibliografía recomendada: véase en *Circular*.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado. (D. R. A. E.).

La expresión se usa como un sinónimo de poder ejecutivo, en términos generales.

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 cuyas 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 diferente. Ambas, sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma, les son comunes, de ahí que la una o la otra emplean expresiones, como organización, planeación, control, evaluación, selección de personal, dirección, etc. La mayoría de los autores que se mencionan en esta voz y a lo largo de ella, 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*.

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, cosa que hace el autor citado, los estudios que siguieron a instituciones públicas, encargadas de las funciones o actividades administrativas 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 surgido 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: **Turgot** (siglo XVIII), **Bonnin** (n. 1772), **Tocqueville** (fines del siglo XVIII), **Carlos von Stein** (1757-1831), **Oliván** (siglo XIX), **Poada de Herrera** (siglo XIX), **Otto Mayer** (a fines del XIX); **Luis de la Rosa** y **Francisco Bulnes** en México (siglo XIX), y los contemporáneos **Max Weber** y **Morstein Marx**.

Problemática de la administración pública moderna. Manuel M. **Díez** afirma que:

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. Ello a pesar de la *privatización* de algunas empresas y actividades.

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 ensayado una multiplicidad de variantes en las estructuras del poder público, y el incremento de la diversificación de sistemas.

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.

Diversas 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 a 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:

- a) Organización;
- b) Coordinación;
- c) Finalidad;
- d) Objetivos;
- e) Métodos operativos;
- f) Planeación;
- g) Control, y
- h) Evaluación.

Otra concepción será la teleológica, es decir, aquella en que se tienen en cuenta los fines que ella persigue, los cuales pueden ser lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, etcétera.

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

Criterios 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 a 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, órganos descentralizados, comisiones, empresas públicas, 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 de forma de función administrativa (**Fraga, Gordillo**), de cometidos (**Sayagués**) o actividad administrativa (**Manuel M. Díez, Royo Villanova**).

Bibliografía recomendada

- DÍEZ, Manuel M., *El acto administrativo*, 2a. ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 2a. ed., t. I, Civitas, Madrid, 1978.
- GUERRERO, Omar, *Introducción a la administración pública*, Harla, México, 1985.
- _____, *La teoría de la administración pública*, Harla, México, 1986.
- 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 en anglais*, Dalloz, Paris, 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.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CLASIFICACIÓN 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 facultados 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, etcétera, y
- f) *Dependencias y entidades.* Esta distinción se introdujo en nuestro derecho a partir de 1977, e identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados), el vocablo *entidades* se reserva para los entes paraestatales (órganos descentralizados en sentido amplio).

ADMINISTRADO Se dice del particular o gobernado en sus relaciones con los órganos del poder ejecutivo.

AGUAS NACIONALES La importancia vital del agua es de sobra conocida. Sin este recurso no es

posible la existencia misma de los seres vivos y, en consecuencia, toda civilización. Aunque tradicionalmente se le consideró como un elemento natural inagotable, esta concepción ha sido modificada por el costo cada vez más elevado para hacerlo llegar a los centros urbanos y por su empleo indiscriminado y contaminación.

En el derecho mexicano, los principales recursos acuíferos están considerados como propiedad de la federación, aunque la materia es de competencia concurrente para los tres niveles de gobierno. El art. 27 constitucional establece que:

[...] *Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, las lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y las corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad*

nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

[. . .] *La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos estados.*

[. . .] *La restitución de aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.*

Estas reglas constitucionales están desarrolladas en la Ley de Aguas Nacionales y en la Ley Federal del Mar (8 de enero de 1986); su aplicación, en especial de la primera, compete al órgano descentralizado federal: Comisión Nacional de Agua. Asimismo, la Ley Agraria es aplicable en lo conducente al último párrafo anotado.

ALCALDE * Ayuntamiento.

ALIMENTOS * Bebidas y alimentos.

AMPARO ADMINISTRATIVO El control de la acción administrativa, por parte de órganos judiciales, se da en derecho mexicano mediante el juicio de amparo.

Se trata de un control jurisdiccional (existe controversia) por medio de órgano judicial (poder judicial), el cual mediante la tutela de los derechos humanos (garantías individuales) obliga a la administración pública para que obre de conformidad con la ley cuando ha afectado indebidamente los intereses particulares del gobernado.

Este sistema de control tiene su equivalente en el *habeas corpus* del derecho anglosajón. No es lugar para describir las diferencias de origen y finalidad entre esta figura y el amparo mexicano, nuestro único propósito aquí es señalar su semejanza en cuanto camino *jurisdiccional-judicial* de control de legalidad; aunque cabe la observación de que el amparo tiene efectos para un caso particular y el *habeas corpus* trasciende *erga omnes*.

El control ejercido por medio del amparo es indirecto, ya que no fue ideado como controlador de la legalidad del actuar del poder ejecutivo, sino que existe para garantizar el respeto a los derechos humanos. Dado que en el capítulo de garantías individuales, la carta magna incluyó lo que se ha estudiado como requisitos constitucionales del acto y procedimiento administrativos (*véase*), cuando no son cumplidos por la administración pública, el gobernado puede solicitar a la autoridad judicial el amparo y la protección de la justicia federal. De esta manera, la forma escrita, competencia, *legalidad*, fundamentación, motivación, previa audiencia, irretróactividad, seguridad jurídica y demás requisitos constitucionales de la acción administrativa han de ser acatados, de lo contrario existe la posibilidad de acudir al juicio de amparo.

Para intentar la vía de amparo, han de agotarse previamente los otros medios de defensa: recurso administrativo y contencioso-administrativo, cuando conforme a la ley ello sea necesario.

Desde luego tenemos presente que los antecedentes, la naturaleza, los requisitos, los procedimientos y los efectos del amparo son de tal importancia y tecnicismo que su descripción es imposible en este diccionario, para ello existen textos especializados.

Una vertiente del control judicial de la legalidad es la prevista en el art. 133 de la carta magna al señalar que esa constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con ratificación del senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de las entidades federati-

vas se arreglarán a dicha constitución, a las leyes y los tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Una última observación acerca del sistema judicial de control de legalidad: sus partidarios aducen en favor de él, la teoría de separación de poderes; argumento, también esgrimido por los que están de acuerdo con los tribunales administrativos.

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Con el surgimiento del derecho del trabajo, a principios del siglo XX, aparece la seguridad social como un complemento necesario a las conquistas laborales; el estado crea mecanismos en esa materia y, generalmente, encarga a entes descentralizados la prestación del servicio inherente.

El vigente Código Fiscal de la Federación incluye, a diferencia de los anteriores, a las aportaciones de seguridad social como una categoría especial perteneciente a los ingresos públicos. La introducción de esta figura dentro de las contribuciones viene a resolver un añejo problema teórico y práctico que confrontaba el estado con respecto a la naturaleza de estos ingresos, los cuales eran frecuentemente calificados como parafiscales.

El código mencionado dice que *"son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionada por el mismo estado"*.

Se podría abundar en relación con este punto, mediante la inclusión de argumentos vertidos acerca de si se trata de derechos, contribuciones especiales o de alguna figura *sui generis*, pero ello rebasaría los alcances de este texto.

Desde luego, este rubro incluye las cuotas enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Como ya indicamos, no es nuestra intención ahondar en las aportaciones de seguridad social; por ello únicamente señalaremos algunas de sus diferencias con otras figuras tributarias:

Con el impuesto. Éste sirve para sufragar los gastos públicos en general, en tanto que las cuotas entre-

gadas a instituciones de seguridad social van destinadas específicamente a cubrir las necesidades pecuniarias de las mismas.

Con los derechos. Éstos constituyen una contraprestación hecha al estado por un servicio o bien que éste proporciona de una manera particularizada y a solicitud del gobernado; mientras que en las llamadas cuotas obreropatronales, se paga por un servicio que el asegurado no ha solicitado y el cual quizá nunca utilice, requiera, ni le interese.

APROBACIÓN Acción de aprobar. Dar por buena una cosa. (D. E. M., M. Alonso)

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 validez o eficacia al acto original y por tanto lo perfeccionan.

De tal manera que surte el acto original 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 retroactivo. 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; sin embargo, 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 el acto.

Ejemplos: ratificación del nombramiento de un contralor interno, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; aprobación de planes y programas de estudio y revalidaciones; aprobación de actas de sesiones de órganos colegiados de entidades paraestatales.

Bibliografía recomendada: véase en *Licencia*.

APROVECHAMIENTOS En este rubro el legislador incluye los ingresos que el poder público recaude y que sean distintos a las contribuciones, los financiamientos y a los de organismos paraestatales. Resulta difícil encontrar que ingresos por la vía del derecho público, no listados anteriormente, cabrían en este renglón. Podríamos quizá, hablar de los rezagos, es decir de un crédito fiscal no pagado oportunamente.

Cabrían en esta categoría los intereses; éstos son las cantidades adicionales (costo del dinero) que el contribuyente debe cubrir al obtener un plazo adicional para pagar un crédito fiscal; quedan así mismo, dentro de los aprovechamientos, las divisas decomisadas.

Para la ley anual de ingresos (1995), son aprovechamientos: las multas; las indemnizaciones; los reintegros; las aportaciones de los estados, municipios y particulares para el servicio sistema escolar federalizado; las recuperaciones de capital; las aportaciones de contratistas de obras públicas, etcétera.

ARBITRARIEDAD * *Abuso de poder y Desvío de poder.*

ARMADA Las atribuciones estatales en materia de defensa y protección de nuestras costas y mares, se realizan por medio de la armada; dada la enorme extensión de unas y otros, las tareas de la armada revisten una indudable importancia económica, militar y política.

Por armada, se entiende el conjunto de las fuerzas navales de un país. La armada de México es una institución permanente, de carácter federal y tiene por finalidad utilizar el poder naval para la salvaguarda de la seguridad interior y la defensa exterior de la república.

La constitución política federal establece en su art. 89 que son facultades del presidente, en la materia que tratamos:

- a) Nombrar con aprobación del senado, a los oficiales superiores de la armada nacional;
- b) Nombrar a los demás oficiales de la armada nacional con arreglo a las leyes, y
- c) Disponer de la totalidad de la marina de guerra, para la seguridad interior y defensa exterior de la república.

La armada de México. La competencia de la armada se puede compendiar en los siguientes dos aspectos:

- I **Defensa naval.** Que incluye la defensa exterior del país; la protección al tránsito de buques; la vigilancia de las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar territorial y el mar patrimonial, o zona económica exclusiva, y la conservación del medio marino, y
- II **Seguridad interior.** Que comprende apoyo a las autoridades federales en sus cometidos

y auxilio a la población en caso de calamidad pública.

Lo anterior es un resumen del art. 20 de la Ley Orgánica de la Armada de México que establece como finalidades y objetivos de ésta los siguientes:

- 1 Defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas;
- 2 Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del estado mexicano;
- 3 Ejercer jurisdicción militar en nombre de la federación en los mares territoriales, las zonas marítimo terrestres, las islas, los cayos, los arrecifes, los zócalos y las plataformas continentales, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, aguas interiores, vías fluviales y lacustres en sus partes navegables, según lo determine el mando supremo;
- 4 Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal y donde ordene el mando supremo;
- 5 Efectuar operaciones de rescate y salvamento en el mar y en general, en las aguas nacionales;
- 6 Cooperar con las autoridades civiles en misiones culturales y de acción cívica, en los aspectos relacionados con actividades marítimas;
- 7 Auxiliar a la población civil en los casos y las zonas de desastre o urgencias, actuando por sí o conjuntamente con el ejército y la fuerza aérea, conforme al plan nacional de auxilio;
- 8 Coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, y en general de los fluviales y lacustres nacionales y en la represión del contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- 9 Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, biológica y de los recursos marítimos, actuando en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras;
- 10 Participar en la prevención y control de la contaminación del ambiente marítimo, y
- 11 Organizar y operar el servicio de policía marítima y colaborar con las autoridades competentes en los servicios de vigilancia de los puertos e instalaciones de éstos.

Los elementos materiales de la armada, por ser insuficientes, hacen que la vigilancia sea incompleta, lo

que permite el saqueo de nuestras especies marítimas por parte de pesqueros piratas de otros países.

Organización naval militar. El personal que integra la armada de México, se clasifica en:

- 1 Almirantes;
- 2 Capitanes;
- 3 Oficiales;
- 4 Cadetes y alumnos;
- 5 Clases, y
- 6 Marinería.

El orden de jerarquía de la escala de mando es el siguiente:

- 1 *Mando supremo.* Que corresponde al presidente de la república;
- 2 *Alto mando.* Que compete al secretario de marina;
- 3 *Mando superior en jefe.* Que corresponde al jefe de operaciones navales, quien deberá ser almirante y tendrá el nivel de subsecretario de estado;
- 4 *Mando superior.* Que compete a los comandantes de regiones navales, de zonas y de fuerzas navales; los dos primeros podrán ser almirantes o vicealmirantes y el tercero será de la categoría de almirante, y

- 5 *Mando subordinado.* Que corresponde a todos aquellos que no se mencionaron en los incisos precedentes.

La estructura orgánica de la armada, según la ley de la materia, es ésta:

- Secretario de marina: órgano de justicia naval, y
- Jefatura de operaciones navales: estado mayor de la armada, inspección general de la armada, mandos territoriales, mandos de fuerzas navales, órganos de servicios y establecimientos navales, comisión de leyes y reglamentos y asesorías especiales.

Las regiones navales son áreas con cierta delimitación geográfica, creadas por disposición del mando supremo con el fin de agrupar fuerzas y elementos de determinada área y pertenecientes a zonas y fuerzas navales. Las fuerzas navales existentes son del Golfo y del Pacífico, además de las que por instrucciones del mando supremo se lleguen a crear con carácter permanente o temporal. Los grados y jerarquías dentro del personal de la armada tienen las siguientes equivalencias con las del ejército y fuerza aérea, según el art. 77 de la ley orgánica de aquella.

ARMADA	EJÉRCITO	FUERZA AÉREA
1 <i>Almirantes</i>	<i>Generales</i>	<i>Generales</i>
Almirante	General de división	General de división
Vicealmirante	General de brigada	General de ala
Contralmirante	General brigadier	General de grupo
2 <i>Capitanes</i>	<i>Jefes</i>	<i>Jefes</i>
Capitán de navío	Coronel	Coronel
Capitán de fragata	Teniente coronel	Teniente coronel
Capitán de corbeta	Mayor	Mayor
3 <i>Oficiales</i>	<i>Oficiales</i>	<i>Oficiales</i>
Teniente de navío	Capitán primero	Capitán primero
Teniente de fragata	Capitán segundo	Capitán segundo
Teniente de corbeta	Teniente	Teniente
Guardiamarina	Subteniente	Subteniente
Primer contramaestre	Subteniente	Subteniente
Primer condestable	Subteniente	Subteniente
Primer maestre	Subteniente	Subteniente
4 <i>Cadetes</i>	<i>Cadetes</i>	<i>Cadetes</i>
Alumnos	Alumnos	Alumnos
5 <i>Clases</i>	<i>Clases</i>	<i>Clases</i>
A Segundo contramaestre	Sargento primero	Sargento primero
Segundo condestable	Sargento primero	Sargento primero
Segundo maestre	Sargento primero	Sargento primero
B Tercer contramaestre	Sargento segundo	Sargento segundo
Tercer condestable	Sargento segundo	Sargento segundo
Tercer maestre	Sargento segundo	Sargento segundo
C Cabo	Cabo	Cabo
6 <i>Marinería</i>	<i>Tropa</i>	<i>Tropa</i>
Marinero	Soldado	Soldado
Fogonero	Soldado	Soldado

El personal de las fuerzas navales puede encontrarse en activo, primera reserva, segunda reserva o retiro. La legislación regula los distintos tipos de licencias de que pueden disfrutar.

Justicia naval. La Ley Orgánica de la Armada de México, del 24 de diciembre de 1993, prevé nuevamente la creación de órganos de justicia naval distintos a los tribunales militares competentes para el ejército y fuerza aérea; ésta era una demanda del sector correspondiente formulada desde hacía tiempo y que ya había recogido la anterior ley (1985).

Los órganos previstos regulados en esta ley y por los reglamentos correspondientes son:

- a) **Tribunales navales.** Funcionarán de conformidad a las disposiciones relativas al fuero de guerra, contenidas de manera especial en el Código de Justicia Militar (1933);
- b) **Órganos disciplinarios.** Actuarán de acuerdo con la Ley de Disciplina de la Armada de México (publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de diciembre de 1978);
- c) **Junta naval.** Conocerá de las controversias administrativas en cuestiones escalafonarias y de antigüedad, y
- d) **Junta de almirantes.** Conocerá, resolverá y sancionará los delitos y faltas graves en contra de la disciplina militar, que cometiera el personal de la armada.

Secretaría de Marina. El 8 de noviembre de 1821 se creó Secretaría de Guerra y Marina. Por decreto publicado el 31 de diciembre de 1940, el departamento de marina nacional fue transformado en la Secretaría de Marina, se trata de un órgano centralizado de la administración pública federal.

Conforme al art. 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Marina le competen los siguientes asuntos de carácter naval militar:

- 1 Organizar, administrar y preparar a la armada;
- 2 Manejar el activo y las reservas de la armada;
- 3 Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la armada;
- 4 Ejercer la soberanía en aguas territoriales; efectuar la vigilancia de costas, vías navegables, islas y mar patrimonial;
- 5 Organizar, administrar y operar la fuerza aeronáutica naval militar;
- 6 Dirigir la educación pública naval;

- 7 Proporcionar y administrar el servicio de policía marítima;
- 8 Construir y conservar las obras portuarias que requiera la armada y lubricantes de la armada;
- 9 Establecer y administrar los almacenes y las estaciones de combustibles y lubricantes de la armada;
- 10 Intervenir en la administración de la justicia militar;
- 11 Construir y operar los astilleros, diques, varaderos y establecimientos destinados a los navíos de la armada de México;
- 12 Asesorar militarmente en los proyectos de construcción de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes, y
- 13 Organizar y prestar los servicios de sanidad naval.

La secretaría de marina no tiene entidades paraestatales bajo su coordinación a efecto de la llamada *sectorización*; existen algunos órganos de esta dependencia con objetivos específicos en materia militar:

- Centro de estudios superiores navales;
- Centro de capacitación de la armada de México;
- Escuela de aviación naval;
- Escuela de enfermería de la armada;
- Escuela médico naval, y
- Escuela de especialidades de aviación naval.

Bibliografía recomendada

- GRIMKE, Federico, *Naturaleza y tendencia de las instituciones libres*, t. II, Librería de Rosa y Bouret, París, 1870.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Armada de México.
- "Ley de Disciplina de la Armada de México", *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 1978.
- LOZOYA, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, 2a. ed., El Colegio de México, México, 1976.
- "Manual General de Organización de la Secretaría de Marina", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de octubre de 1994.
- "Reglamento Interior de la Secretaría de Marina", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de marzo de 1989.

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL Es de interés para nuestro texto detenernos un poco en la Asamblea de Representantes, creada por adición constitucional del 10 de agosto de 1987; tuvo como fundamento la base 3a., frac. VI del art. 73 de la *constitución* federal reformada ahora según se indica más adelante.

Como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se le dotó con tenue y simbólica competencia cuasilegislativa y de gestoría para los gobernados que acudieran ante ella; de tal modo que hubo quien la calificara de órgano administrativo más que de naturaleza legislativa.

Por reforma a los artículos 73, frac. VI y 122 constitucionales, de 25 de octubre de 1993, la función legislativa local pasa, en la mayoría de los rubros, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que amplía así su competencia para llegar a ser casi una legislatura local.

Véase en la voz *Distrito Federal* qué le compete al congreso de la unión.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal conserva su estructura actual (integrada por 66 ciudadanos electos popularmente). Tendrá dos periodos de sesiones, el primero empieza el 17 de septiembre pudiendo concluir a más tardar el 31 de diciembre, el segundo empieza el 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 del DF, 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 del Distrito Federal.

La competencia de la asamblea de representantes, en los términos de la reforma constitucional que se resume, es la siguiente:

- 1 Ratificar el nombramiento del jefe del DF, en cinco días; en los recesos, lo hará provisionalmente la comisión de gobierno;
- 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 del DF), a partir de los vigentes para 1995;
- 6 Legislar en las materias tributarias que se le asignan al municipio conforme al art. 115 de la propia constitución;
- 7 A partir de la relativa a 1995, conocer de la cuenta pública local, misma que deberá presentarse en la primera decena de junio;

- 8 Iniciar leyes ante el congreso de la unión;
- 9 Expedir códigos en materia civil y penal, una vez que se emitan los de carácter federal;
- 10 Legislar en lo relativo a administración pública local y sus procedimientos, así como en materia de presupuesto, contabilidad, gasto público, contaduría mayor, 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 función educativa local;
- 13 Aprobar leyes en materias de planeación socioeconómica, desarrollo urbano y uso del suelo, reservas territoriales, ecología y protección de animales, y desarrollo agropecuario;
- 14 Legislar acerca de construcciones, vía pública, tránsito y transporte urbano, estacionamientos, limpia y cementerios, y
- 15 Expedir normas legales para el fomento económico y protección al empleo, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, habitación, salubridad y asistencia, turismo y servicios de hospedaje, previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; y abasto.

ASIGNACIÓN Señalar, fijar, lo que corresponde a una persona (D. R. A. E.).

Paralelamente al régimen de la concesión, existe la figura de la *asignación*. 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".

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 nacional. Las entidades titulares de una asignación no la pueden transmitir 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 explora-

ción, explotación y disposición de los minerales que ahí se encuentren.

La asignación en materia de aguas. En lo que se refiere a recursos hidrológicos, también, se puede presentar la asignación; ésta se da al otorgar a un organismo paraestatal, la potestad de utilizar aguas de propiedad federal, lo que incluye los trabajos de localización, captación, almacenamiento, etcétera.

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.

La asignación 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 minería, 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.

En cuanto a la ocupación de terrenos, consideramos que ésta puede implicar un cambio de destino de bienes estatales.

Bibliografía recomendada: véase en Concesión.

ASISTENCIA PÚBLICA Por asistencia pública, debemos entender: el auxilio en cuestiones vitales, prestado por un organismo estatal a indigentes o menesterosos.

La beneficencia pública comprende los servicios estatales tendientes a mejorar las condiciones de miseria o enfermedad de individuos marginados socialmente.

Como se aprecia, no existe diferencia sustancial entre uno y otro de esos conceptos y los términos podrían emplearse como sinónimos.

La Ley General de Salud considera que por asistencia social ha de entenderse:

El conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

En dicha Ley se prevé la existencia de un organismo federal encargado de las cuestiones asistenciales, además de las actividades relativas a la coordinación con las dependencias y entidades del llamado sector salud y con los gobiernos de los estados (orientaciones desarrolladas en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social).

Las tareas básicas por realizarse en materia de asistencia social, de conformidad con la ley correspondiente, son las siguientes:

- 1 Atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se ven impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
- 2 La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;
- 3 La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la vejez;
- 4 El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- 5 La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos;
- 6 La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
- 7 La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
- 8 El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, y
- 9 La prestación de servicios funerarios.

Dentro de este campo del actuar gubernamental, se expidieron, el 29 de mayo de 1986, normas técnicas para:

- albergues para adultos;
- rehabilitación extrahospitalaria;
- casas hogar para menores;
- guarderías para menores;
- escuelas asistenciales para menores;
- casas hogar para ancianos;
- casas cuna, y

- alimentación a población marginada de escasos recursos.

La Secretaría de Salud es el órgano, por cuyo medio el estado realiza labores de asesoría y vigilancia sobre las instituciones de asistencia privada.

ATRIBUCIONES Acción de atribuir. Señalar o asignar una cosa a alguno como de su competencia (D. R. A. E.).

Atribuciones. 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, entre otros.

AUTONOMÍA Potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios (D. R. A. E.).

La autonomía implica ausencia de liga jerárquica con otros órganos públicos; se da como característica de la descentralización administrativa y demás paraestatales, de los estados miembros de la federación y de los municipios. En la desconcentración, sólo es de índole técnica u operativa.

AUTORIDAD Persona revestida de algún poder, mando o magistratura (D. R. A. E.).

Autoridad. Es toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o internamente dentro de un organismo público.

De manera amplia, podemos afirmar que se puede considerar como autoridad a los individuos que, mediante órganos estatales competentes, pueden tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar sean ejecutadas dichas decisiones.

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.

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, toda vez que antes de la autorización el gobernado no tiene facultad concreta para efectuar la actividad.

Ejemplo: autorización para operar casas de cambio de divisas extranjeras.

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.

Ejemplo: importación y exportación de mercancías.

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.

Ejemplo: licencia de manejo vehicular.

Es necesario hacer mención que estos conceptos se refieren al aumento o acrecentamiento de la esfera jurídica de los gobernados; asimismo es importante aclarar que 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.

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 a 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 con respecto a las autorizaciones, los permisos y las licencias es completamente distinta, pues éstos con-

cluyen por finalizar su vigencia o por ser cancelados en virtud de situaciones excepcionales.

Regulación jurídica. Como se apuntó, las autorizaciones, los permisos y las licencias, son actos administrativos formal y materialmente; y su régimen jurídico, contenido generalmente 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 punto 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 precisión 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:

- **Aprobación.** Perfeccionar un acto previo;
- **Autorización.** Conferir vigencia a un derecho; controlándolo por razones de interés público;
- **Permiso.** Facilitar el uso de bienes del estado en situaciones que no sean materia de concesión, y
- **Licencia.** Aceptar la realización de actividades, previa verificación de conocimientos o pericia para el caso.

Bibliografía recomendada

- ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona, 1958.
- DROMI, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, t. 2, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 1979.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 7a. ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 12a. ed., Porrúa, México, 1983.

AVISOS COMERCIALES Trátase de la publicidad comercial o de los anuncios publicitarios. Se considera aviso comercial, dice la ley correspondiente, a las frases u oraciones que tengan por objeto anunciar al público empresas, productos o servicios, para distinguirlos de los de su especie.

AVOCACIÓN Acción y efecto de avocar; atraer o llamar así cualquier superior un negocio que está sometido a examen y decisión de un inferior (D. R. A. E.).

En derecho administrativo *Avocación* es la figura contraria a la delegación de facultades; 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 manifestarse con los mismos requisitos que la delegación de facultades (véase).

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 su principal consecuencia puede provocar una falta de certeza, al ignorar el gobernado cuál de los dos funcionarios (superior o inferior) atenderá su caso.

La delegación y avocación de facultades son también estudiadas con relación a 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 recomendada: véase en *Facultad discrecional*.

AYUNTAMIENTO Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio (D. R. A. E.).

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 constitucional, 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 años; lo integran usualmente, además del presidente municipal, regidores y síndicos, cuyo número es distinto según las necesidades de la localidad; normalmente cuentan también con un tesorero y un secretario. Los regidores y síndicos suelen tener asignado algún ramo de la administración (educación, tránsito, mercados, 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).

Ejemplo de esa estructura municipal jerarquizada o 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, cul-

tural 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 adicional 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; alcalde, así se le denominaba a quien presidía el gobierno municipal.

Bibliografía recomendada: véase en *Municipio*.

BANCA PÚBLICA * *Sociedades nacionales de crédito.*

BEBIDAS Y ALIMENTOS La producción, publicidad y comercialización de alimentos, bebidas no alcohólicas y bebidas alcohólicas están controladas por la Secretaría de Salud. Corresponde a los gobiernos locales dictar las disposiciones relativas a la ubicación y el horario para la venta de las bebidas alcohólicas.

Para la producción y comercialización de alimentos y de ambos tipos de bebidas, deberá obtenerse el registro correspondiente en la citada secretaría de estado. También se incluyen en el mismo tipo de control, las materias primas y aditivos utilizados en la elaboración y conservación de esta clase de productos destinados para consumo por seres humanos, ya sea que se persigan o no fines nutricionales.

Esta facultad para controlar alimentos y bebidas, resulta de verdadero interés público, es una de las actividades fundamentales del estado para vigilar la

acción de los particulares y proteger la salud de los individuos.

Los arts. 215 y 217 de la Ley General de Salud definen lo que ha de entenderse para efectos de la propia ley, por alimento, bebida no alcohólica, materia prima, aditivo alimentario y bebida alcohólica. Como innovación respecto a su antecedente legislativo, la ley actual establece la prohibición de vender bebidas alcohólicas a menores de 18 años; lo que si bien resulta positivo, no implica acabar o disminuir el alcoholismo entre la población infantil, ya que considerarlo así es ignorar nuestra realidad social.

La secretaría de salud publicará en el *Diario Oficial* una relación de las bebidas y de los alimentos registrados, con indicación de su valor nutricional.

BENEFICENCIA PÚBLICA * *Asistencia pública.*

BENEFICIO COMÚN Expresión sinónima de interés público (véase), interés social e interés general.

CADUCIDAD Acción de caducar. Extinguirse un derecho, un plazo, etc. (D. E. M., M. Alonso).

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, es usada 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.

Resulta adecuado no usar la terminología *prescripción extintiva* para identificar la caducidad, pues ello provoca confusiones.

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" (Rafael 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.

CALIDAD MIGRATORIA * *Inmigración.*

CARACTERÍSTICA MIGRATORIA * *Inmigración.*

CAZA * *Flora y fauna silvestres.*

CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA La centralización es una forma de la 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, dice que la centralización existe cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único.

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

Es enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno sigue una escala piramidal, casi de tipo militar, ello 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 externar o ejecutar.

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

Facultades que implica la relación jerárquica. Los poderes o facultades que se derivan de la relación jerárquica son estudiados con diversas variantes por los especialistas de derecho administrativo, en nuestro caso veremos 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).

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

2 Nombramiento. El superior puede valorar 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 los puede remover libremente.

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

4 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.

* *Recurso administrativo.*

5 Vigilancia. Esto implica el control mediano 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.

6 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.

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

En relación con esta potestad, la 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 o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la república resolverá por conducto de la secretaría de gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo." En el ámbito interno de cada órgano centralizado, será el titular del mismo quien decida este tipo de dudas.

Órganos que integran la administración 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*, *departamento* y *procuraduría*, figuras que serán tratadas en las voces correspondientes.

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, jefe de departamento o procurador) y, con personal de muy 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 la voz *administración central federal*.

Bibliografía recomendada

- AMPHOUX, Jean, *Le chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale D'Allemagne*, LGDJ, Paris, 1962.
- BOURJOL, Maurice, *Droit administratif*, t. I, Masson, Paris, 1972.
- DI MALTA, Pierre, *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, LGDJ, Paris, 1961.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, vol. 1, 4a. ed., Tecnos, Madrid, 1973.
- POSADA DE HERRERA, José de, *Lecciones de administración*, t. I, 1a. ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Col. Clásicos de la administración, serie A, núm. 3, Madrid, 1978.
- SAYAGÜES LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.
- TORNÉ JIMÉNEZ, José, *El derecho administrativo, entre la sociología y la dogmática*, Universidad de Granada, Granada, 1978.

CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN * Administración pública.

CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 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 nuestra disciplina. 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; Posada, en España; y Teodosio Lares (mediados del XIX) y Gabino Fraga (1934) en México.

Al referimos 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 aún por definir.

Objeto. 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 relacionadas con 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).

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.

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.

Consideremos un poco 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.

Metodología 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 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 conceptuar son claras, ya que, y lo ha dicho **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.

Bibliografía recomendada

- 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 administrativa y la organización administrativa*, 2a. ed., La España Moderna, Madrid, sin fecha.
- 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.

* *Derecho administrativo. Concepto.*

CIRCULAR Partir de un centro órdenes, instrucciones, etc., verbales o escritas, dirigidos en iguales términos a varias personas; dirigir uno esas órdenes o instrucciones (D. R. A. E.).

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 por 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, los servidores públicos le han 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 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, circular vía fax, etcétera.

Los principios que rigen las circulares son:

- a) Es un acto administrativo unilateral;
- b) Tienen carácter interno;
- c) Pueden trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios. En este caso, han de ser publicadas;
- d) Deben sujetarse a la ley y sus reglamentos, y
- e) Su "fundamento no es la potestad reglamentaria sino la potestad jerárquica" (José Luis **Villar Palasí**).

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 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, atendiendo a su verdadera esencia, deben tener el tratamiento, pro-

cedimiento de creación y formalidades de una disposición reglamentaria.

Bibliografía recomendada

- BOURJOL, Maurice, *Droit administratif*, t. I, Masson, Paris, 1972.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, t. I, 9a. ed., EISA, Madrid, 1968.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, primera reimp., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4a. ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, primer curso*, 2a. ed., Harla, México, 1994.
- 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, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones, Madrid, 1972.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.
- ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

* *Reglamento.*

CODIFICACIÓN * *Codificación parcial y Código administrativo.*

CODIFICACIÓN PARCIAL Algunos autores afirman, con diversos argumentos, que en derecho administrativo, sólo son codificables las materias que poseen cierto grado de evolución y autonomía. Tal corriente (codificación parcial), está representada, entre otros, por Rafael **Bielsa** y Benjamín **Villegas Basavilbaso** y sus opiniones las describimos en el lugar correspondiente a *código administrativo* (véase); 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.

Desde hace décadas (1939), el legislador federal mexicano adoptó el sistema de codificar el derecho administrativo parcialmente por materias, aunque la denominación presente de algunos no sea código, su naturaleza sí corresponde a ello; así, se

encuentran vigentes en la actualidad los siguientes códigos parciales:

- Ley Agraria;
- Ley Aduanera;
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- Ley General de Salud;
- Código Fiscal de la Federación, y
- Ley Federal de Derechos.

Además, han existido varios proyectos de código federal administrativo.

Bibliografía recomendada: véase en *Código administrativo*.

CÓDIGO ADMINISTRATIVO Código, significó inicialmente libro; posteriormente, el término se empezó a aplicar para designar cualquier texto legal (B. D. E., J. Corominas).

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 **Villegas Basavilbaso**, nos permitirá completar la noción de codificación. Este autor dice que:

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, *codificación será la reducción sistematizada a una unidad del conjunto de normas jurídicas de una determinada rama del derecho positivo*.

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. Esta polémica 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:

- a) La que sostienen los autores que niegan la posibilidad de tal codificación: **Rocco Cormignani, De Gioanis, Mellein, Mantellini, Di Bernardo, Colmeiro, Cuesta, Berthélemy, Orlando, Sarría, Laferriere, Meucci y García Trevijano;**
- b) La sustentada por autores que admiten la posibilidad y conveniencia de la codificación administrativa: **Cotille, Ducrocq, D'Alessio, Broccoli, Posada, Royo Villanova, Telessio, Garrido Falla, Entrena Cuesta y Boquera Oliver, y**
- c) En la tesis que sólo admite la codificación parcial por materias, se afilian: **Orti, Zanobini, La Torre, Lentini, Gascón y Marín, Santa María de Paredes, Maltos de Vasconcelos, Brandao Cabalcanti, Bullrich, Bielsa, Villegas Basavilbaso y Álvarez Gendín.**

Los argumentos de los autores del primer grupo se pueden resumir 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, y
- El derecho administrativo carece de madurez para la codificación, o ésta es imposible debido a que tal disciplina jurídica posee perfiles muy propios y distintos a las otras ramas del derecho que sí son codificables.

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

1 Multiplicidad de las disposiciones jurídico administrativas. **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 **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, **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).

2 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.

Posada sostiene que los opositores a la labor de codificación, al insistir en:

La movilidad de la norma jurídico administrativa, argumento capital, no distinguen la materia técnica de la materia política. . . en la actividad política prevalece el elemento circunstancial e inestable.

En este 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 movido, 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 **Posada**, que:

En el derecho administrativo hay elementos fundamentales de cierta fijeza, que es posible y conveniente definir y fijar jurídicamente.

3 Falta de orden en la legislación administrativa. Los autores que sostienen la conveniencia de la codificación invocan exageradamente 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".

4 La codificación es contraria a los principios del derecho público, del que forma parte el derecho administrativo. Creemos que este argumento está totalmente superado por la doctrina y la realidad legislativa; baste recordar, como afirma **Bielsa**, las constituciones políticas.

5 El derecho administrativo carece de madurez para la codificación, o ésta es imposible debido a que tal disciplina posee perfiles muy propios y distintos a las otras ramas del derecho que sí son codificables. 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 **Ihering**, para la elaboración de un código es necesario que haya:

- Noción precisa del derecho administrativo;
- Sujeto del derecho administrativo, y
- Objeto preciso del derecho administrativo.

Agrega que actualmente estas condiciones 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, afirma

categoricamente que "un derecho en formación no se puede codificar" y cree que esto "constituye el obstáculo supremo para la codificación" pero, "no existen, agrega, inconvenientes insalvables para la codificación parcial". "Los caracteres que deben concurrir 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 todas 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, agrupando las disposiciones jurídicas 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 al 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 un absurdo agrupar en un texto único las materias administrativas.

Ese autor 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 en contra de la codificación expone él,

nos parecen insuficientes para desechar la codificación.

Sin embargo, por convincentes que pudieran resultar 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, un más rápido 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 logrará una mayor certeza jurídica, más justicia para los gobernados y un más fácil manejo de la ley.

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

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

Chihuahua es la única entidad federativa de la república mexicana que ha elaborado un código administrativo, el cual está vigente en la actualidad; el primero, se promulgó en 1950, a éste 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, los cuales siguen el esquema del código tipo propuesto por la OEA (Organización de Estados Americanos), por conducto 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 recomendada

- BERTHÉLEMY, H., *Traité élémentaire de droit administratif*, 3a. ed., Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence Arthur Rousseau, Paris, 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 MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *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.
- 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.

COMERCIO EXTERIOR En este apartado no pretendemos hacer una descripción exhaustiva del comercio exterior referida a su naturaleza e importancia económica, pues ello rebasaría los límites del derecho administrativo, sino que nos concretaremos únicamente a señalar ciertas disposiciones jurídicas que conciernen a tan relevante materia.

La constitución política reiteradamente señala que el comercio exterior es materia reservada a la federación. Esto es explicable, ya que hasta la década de los veinte, la principal fuente tributaria del estado la constituyó el comercio exterior.

Entre las disposiciones constitucionales que hacen referencia al comercio exterior, podemos citar al art. 73, frac. XXIX; art. 118, frac. I; art. 117, fracs. V, VI y VII y art. 131; este último, tiene especial importancia dentro de los medios de acción de la administración pública, y establece:

Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracs. VI y VII del art. 117.

El ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículo y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al congreso del presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Resulta conveniente precisar los orígenes y alcances de dicho art. 131 constitucional:

- 1 En primer párrafo, se reserva a la federación la materia de comercio exterior;
- 2 En segundo párrafo, se permite la delegación de facultades legislativas en esta cuestión, al titular de la administración pública;
- 3 Una serie de circunstancias llevaron al constituyente permanente a establecer dicha excepción al principio de separación de poderes, al facultar al presidente de la república a modificar las leyes de comercio exterior. Dichas circunstancias fueron: el fracaso de una política desarrollista, la contracción económica de la postguerra, la devaluación del peso en 1949 y la necesidad de adoptar una actitud proteccionista a favor de la industria mexicana;
- 4 El congreso de la unión con base en el art. comentado expide dos leyes de naturaleza fiscal: tarifa del impuesto general de importación y tarifa del impuesto general de exportación, las que clasifican y gravan todas las mercancías susceptibles de comprarse o venderse al extranjero;
- 5 De conformidad con el segundo párrafo del art. 131 constitucional, adicionado el 28 de marzo de 1951, el presidente de la república puede ser facultado para modificar las tarifas a que se refiere el punto 4, de la siguiente forma:
 - Aumentando, disminuyendo o suprimiendo los impuestos de importación y exportación, y
 - Autorizándose, por medio de permiso de importación o exportación, la entrada o

salida de mercancías del país, o el tránsito por el territorio nacional. Este sistema de permisos tiende a ser eliminado y en su lugar utilizar el mecanismo anterior, es decir la modificación de los impuestos.

- 6 Esas facultades las ejerce el presidente con base en el propio art. 131, mediante los mecanismos contemplados en la Ley de Comercio Exterior, los cuales operan por medio de decretos que han de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dado que la intención de la reforma de 1951 fue dotar de instrumentos jurídicos ágiles a la administración pública, las modificaciones a las leyes de comercio exterior fundamentadas en esas facultades legislativas, ocurren con gran frecuencia, y

- 7 Mediante el mecanismo así creado, se estuvo en condiciones de permitir la salida o la entrada de mercancías solamente cuando así le convenía a la economía nacional, protegiendo al fabricante mexicano de productos extranjeros y asegurándole un amplio mercado interno.

Cuando en la novena década del siglo XX, México decide incorporarse al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) —actualmente Organización Mundial de Comercio—, ese mismo mecanismo legal permitió abandonar la política proteccionista y abrió el mercado en numerosos casos, conforme a los compromisos adquiridos para; a su vez, en un intento por aumentar las exportaciones a nuevos mercados.

La materia de comercio exterior en cuanto a su regulación jurídica es sumamente compleja, aparte de las disposiciones señaladas es de tenerse en cuenta a la Ley Aduanera y a una gran cantidad de ordenamientos reglamentarios.

Las tarifas de importación y exportación a que se refiere el art. 131 constitucional, tienen en la actualidad un sistema de clasificación llamado nomenclatura arancelaria de Bruselas (NAB), la cual siguen todos los países miembros de la Unión Europea, y los de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre otros.

La nomenclatura arancelaria de Bruselas permite la clasificación individualizada, de millares de artículos susceptibles de importarse o exportarse, empezando por los productos menos elaborados (animales vivos) hasta los productos más elaborados (obras de arte y antigüedades); cada artículo

tendrá señalado su impuesto, el precio oficial base para calcular aquéllos y si requiere o no permiso de la secretaría de comercio y fomento industrial o de alguna otra dependencia, de acuerdo con la naturaleza de la mercancía (educación pública; agricultura, ganadería y desarrollo rural; salud o defensa nacional, según se trate de obras de arte y libros, productos agropecuarios, medicinas o explosivos y armamento, respectivamente), aunque el permiso está casi por desaparecer con motivo de la *apertura comercial* de nuestro país.

Bibliografía recomendada: véase en Rectoría económica.

COMETIDOS ESTATALES Enrique **Sayagués Laso** habla de cometidos estatales, en una acepción similar a la de atribuciones (véase).

Conviene aclarar que los *cometidos* no son equivalentes a las funciones del estado 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**).

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).

COMISIONES INTERSECRETARIALES Clasificadas como órganos especiales o intermedios de la administración pública, encontramos a 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 organismos se pueden sintetizar 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 órganos paraestatales y particulares (cámaras, sindicatos, etcétera);
- 4 Generalmente asumirán tareas consultivas o de asesoría y, excepcionalmente, de carácter ejecutivo, y
- 5 El instrumento jurídico que las cree, señalará quién las presidirá.

En la actualidad, existen cientos de este tipo de organismos 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 para el Fomento de la Microindustria, Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora, Comisión Nacional de Ecología, Consejo Nacional de Población, Comisión Intersecretarial para la Conservación del Palacio Nacional, Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos, Comisión Nacional de Prevención de Desastres, Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica, Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, y Consejo Nacional Contra la Farmacodependencia.

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, tal 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.

Bibliografía recomendada: véase en *Reforma administrativa*

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD Es un organismo descentralizado y tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica; fue creado en 1937.

Está regida por una junta de gobierno y un director general, éste es designado de manera discrecional por el presidente de la república.

Su actividad se regula, entre otros ordenamientos, en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

* *Energía eléctrica.*

COMITÉ TÉCNICO DEL FIDEICOMISO 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 las facultades que se le confieran. Su existencia es potestativa en los fideicomisos de particulares y obligatoria en los del gobierno federal.

Regulación. El art. 80 de la Ley de Instituciones de Crédito no logró llenar el gran hueco legislativo 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 facultades 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 deberán ajustar el comité técnico, en primer término, en cuanto a su integración, y en segundo lugar, en lo que se refiere a facultades y funcionamiento; por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que en todos los casos habrá un representante del fideicomitente (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) en los comités técnicos (art. 47) con el que concurren generalmente, en la práctica, un representante de la institución fiduciaria y uno de la coordinadora del sector correspondiente; por disposición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en los fideicomisos constituidos por el ejecutivo federal, es obligatoria la existencia del comité técnico (art. 41).

La ley bancaria de 1941 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 del consentimiento del fideicomisario cuando hubiera; detalles que tampoco observa la ley vigente (arts. 45, frac. 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 esto, 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.

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 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 dijo.

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 exige que figure en el comité técnico, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, generalmente, están representadas en el comité técnico, 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 sus facultades o viole el contrato del fideicomiso.

Comparación entre el comité técnico de los fideicomisos y el consejo de administración de las sociedades anónimas. Consideramos que la flexibilidad con la que puede estar integrado el comité técnico del fideicomiso, así como las facultades con las 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.

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

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.

Bibliografía recomendada: véase en *Fideicomiso público*.

COMPETENCIA Incumbencia, aptitud (D. E. M., M. Alonso).

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.

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 la ley permite). 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. 14 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 ha establecido 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, así como a todo órgano del poder público.

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 tenemos que, conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, mediante 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 acuerdo de delegación de facultades.

COMPETENCIA MUNICIPAL De las atribuciones del estado mexicano señalemos qué asuntos son de competencia municipal:

- 1 Administrar el patrimonio del municipio;
- 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 frac. III del art. 115, que establece:

Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

- 8 Proporcionar servicios educativos, concurrentemente con el estado y la federación;
- 9 Intervenir en actividades de censos y elecciones según las leyes federales y locales;
- 10 Manejar de modo autónomo su hacienda pública, en los términos indicados en el *vocablo ingresos municipales, de este diccionario*;
- 11 Construir y conservar obras públicas para la consecución de sus fines;

- 12 Otorgar concesiones, conforme a la ley, para la prestación de algunos servicios públicos o la utilización de bienes de su propiedad;
- 13 Auxiliar a los gobiernos local y federal, en los términos que fijen las diferentes leyes;
- 14 Aplicar sanciones por violación a disposiciones de naturaleza municipal, y
- 15 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 y culturales de cada localidad.

* *Ingresos municipales y municipio.*

COMPILACIÓN *Compilar es reunir o coleccionar diversos textos legales conforme a un determinado criterio de selección.* De esta forma, se distingue entre compilación (agrupamiento de textos diversos) y codificación (reunión sistemática en un solo texto legal de las normas de una determinada rama jurídica). Se puede agregar a estos conceptos la *recopilación*, consistente en la colección y ordenamiento gubernamental de leyes (ejemplo: legislación española de los siglos XVI a XIX).

La compilación de las normas jurídico administrativas es solamente un problema de tipo editorial o de organización interna de alguna oficina pública o particular que decidan realizarla. Son de citarse, entre nosotros, como encomiables labores de compilación, la colección *Leyes y Códigos de México* de editorial Porrúa; con mayor información reglamentaria la de ediciones Andrade, con sistema de hojas sustituibles; y, en otra vertiente, más científica, la colección *Leyes comentadas* de Harla. En derecho comparado son de mencionarse: en Francia, los *códigos Dalloz*; en España, la realizada por Eduardo **García de Enterría**; en Italia, la efectuada por Guido **Zanobini**.

Con el desarrollo de la informática y su aplicación al derecho, la compilación ya no debe significar mayor problema, inclusive, por lo que respecta al abuso de la fe de erratas, como al hecho de que ante una modificación normativa, se publique en el órgano oficial solamente la reforma y no el nuevo

texto completo de la ley (esto, tan arraigado en nuestro sistema, no sucede en algunos países de tradición legal escrita).

Las disposiciones jurídico administrativas admiten su clasificación conforme a diversos criterios que atiendan a distintas necesidades y distintos puntos de vista, así tenemos:

- 1 *Por jerarquía normativa.* Según este sistema las normas jurídicas administrativas se catalogarían en constitucionales, legales, contenidas en instrumentos internacionales, reglamentarias, previstas en circulares y en decretos.

Recientemente, se habla de *leyes marco*, éstas, se dice, establecen reglas que habrán de desarrollarse en otras leyes. Consideramos que toda ley tiene la misma jerarquía, limitada a su ámbito de aplicación (federal, estadual o municipal) y que las llamadas leyes marco quedan sujetas a los mismos principios que toda norma legislativa, en especial: toda ley posterior deroga a la anterior (cuando el órgano emisor es el mismo: federal o local);

- 2 *Por materia o criterio temático.* Los ordenamientos administrativos pueden ser agrupados conforme a temas o materias de interés para el compilador; respecto de esta base la posibilidad de clasificación es amplísima: seguridad, patrimonio nacional, impuestos, finanzas, organización, sanidad, migración, turismo, ecología, energéticos, contratos, expropiación, consumidor, patentes, marcas, fuerzas armadas, función pública, servicios públicos, agricultura, fauna, seguridad social, protección al consumidor, etcétera;
- 3 *Por sector.* De acuerdo con este criterio, la clasificación obedecería a un encuadramiento *macroorgánico*: leyes que aplican una dependencia centralizada y las entidades paraestatales por ella coordinadas. Por ejemplo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público: leyes bancarias, tributarias, de la Lotería Nacional, etcétera;
- 4 *Por dependencia.* Este resulta de la adopción de un enfoque orgánico para los efectos de la clasificación: cada secretaría y departamento aplica ciertas leyes. Este sistema requiere precisar que ninguna ley pertenece a dependencia alguna y que hay muchos ordenamientos que son aplicados por diversos

órganos (legislación relativa a servidores públicos, entre otros);

- 5 *Por materia dentro de la dependencia que las aplica.* Este criterio es una prolongación del anterior y supone tal abundancia de disposiciones que se hace necesaria una subdivisión; por ejemplo, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, requiere apartados para agricultura, ganadería, sanidad fitopecuaria, etcétera;
- 6 *Cronológico.* El derecho administrativo vigente puede ser clasificado por fechas, es decir, conforme a un criterio cronológico; su utilidad no sería muy práctica y tal vez solamente les sería útil a los investigadores. La fecha por emplear puede ser la del decreto del congreso, la de promulgación, de publicación o aquella en que haya iniciado su vigencia, y
- 7 *Alfabético.* La posibilidad de clasificar la legislación administrativa por orden alfabético, aunque real, también resultaría de muy poca utilidad, si no se refiere propiamente a la materia que la misma regula (Ley General de Población, por ejemplo, quedaría en la letra P y no en la L).

CONCEJO MUNICIPAL * Ayuntamiento.

CONCERTACIÓN Término usado en los últimos años por la administración pública federal mexicana, para calificar a los convenios que celebra con particulares sobre diversas cuestiones, especialmente económicas, fiscales, electorales y de fomento.

* *Contratos administrativos.*

CONCESIÓN 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 encomendarle 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 le permite 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.

La variabilidad del régimen de la concesión, obedece tanto al sistema político como al económico que impere en un estado en un 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.

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 fines del siglo XVIII; una centuria más tarde se le separa del ahora llamado contrato de obra pública.

Concepto. 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, pero con la mira de ser concretos nos limitaremos a exponer un par de opiniones.

Según Otto Mayer la concesión es:

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.*

Naturaleza jurídica. 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; por tanto, estamos en presencia de un contrato puro y simple, regido por normas del derecho privado;

Obviamente, por el desarrollo del derecho administrativo, esta tesis está prácticamente abandonada, aunque conserva algunos seguidores.

b) Contrato **administrativo.** Ésta es una corriente mayoritaria dentro de la doctrina; dicha corriente 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: véase*). Esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la concesión; como tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión (bienes estatales o servicios públicos);

c) Acto **unilateral.** Esta teoría, expuesta por el citado Otto Mayer, sostiene que la concesión es un típico acto administrativo unilateral. Para efectos de este tema, seguimos esta idea, y

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.

Elementos subjetivos. Los elementos personales de la concesión son el concedente (órgano estatal),

concesionario (particular) y usuario (al tratarse de servicios públicos).

El **concedente** es la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona (la mayoría de las veces) de 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).

El **concesionario** es la persona física o moral a quien es otorgada 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.

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 derecho privado, 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.

Régimen jurídico. 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 específica para conocer y aplicar las normas correspondientes a cada actividad concesionable.

Merecen citarse especialmente por sus reglas en el asunto de concesiones, la *Ley Federal de Radio y Televisión*, la *Ley General de Bienes Nacionales* y la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

Principios que rigen la concesión. Los mismos principios que rigen a la función y al acto administrativo, rigen a la concesión: legalidad, competencia, etc. Es usual 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 vocablo.

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, es denominado 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 convierte en tarea exclusiva del estado. Ejemplos actuales: al petróleo, la emisión de moneda, la energía nuclear, el servicio público de energía eléctrica.

Plazo. 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 o 30 años, hasta indefinidos (este último supuesto es sumamente raro). En la actualidad, dada la *privatización* de muchas actividades y el auge del neoliberalismo, los plazos tienden a ser más largos.

Propiedad de los bienes afectados a 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 aporten 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.

Como excepción tenemos la estipulación 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.

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 dará una liga entre el proveedor y el consumidor de servicios; en este caso será 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; dentro de 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.

Procedimiento para otorgar la concesión. El procedimiento para otorgar una concesión variará según el dispositivo legal aplicable; es decir, para cada materia será la ley y el reglamento correspondientes, los que fijen los pasos que tanto la autoridad como el solicitante deben cumplir en esta cuestión. En cualquier supuesto, los lineamientos constitucionales deben ser observados.

Generalmente, el procedimiento se iniciará 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 deberá dar vista a los concesionarios que tuvieran el carácter de terceros interesados y, finalmente, deberá 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 que para el caso se prevea en la legislación.

El título de la concesión. 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 trascendentes 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).

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 (véase), revocación (véase), caducidad (véase), rescate (véase), renuncia (véase), y quiebra o muerte (véase) del concesionario, las cuales se describen en el lugar correspondiente de este diccionario, según el orden alfabético, excepto las dos primeras que en seguida se anotan y la última, incluida en la voz concesionario.

Cumplimiento del plazo. Como se anotó, 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 y 25 años, por ejemplo).

Cumplido el plazo, el acto jurídico cesa sus efectos; puede existir prórroga, según prevea la ley, el otorgamiento de la prórroga quedará a la decisión discrecional del poder público, previa solicitud del gobernado.

Falta de objeto o materia de la concesión. Es natural que si el objeto o materia de la concesión se extingue o agota, es imposible que ésta subsista, lo que implica su necesaria terminación. Ejemplos de esto: la explotación de recursos naturales, el transporte de pasajeros en un río que se seque o sea desviado, etcétera.

Concesiones locales y municipales. 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 estatales o municipales, conforme lo que al respecto fijen sus leyes respectivas.

Los principios, las características y los elementos que hemos reseñado a lo largo de este vocablo 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.

Bibliografía recomendada

- 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.
- DÍEZ, 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", *Estudios de derecho administrativo* (libro jubilar del Consejo de Estado), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.
- MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, t. III, Depalma, Buenos Aires, 1951.
- MÉNDEZ, Aparicio, y otros, *La concesión de la Cooperativa de Transportes Colectivos*, S. A. Su legalidad, sin pie de imprenta, Montevideo, 1944.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5a. ed., Porrúa, México, 1988.
- RIVERO, Jean, *Droit administratif*, 8a. ed., Dalloz, Paris, 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.

* *Concesionario y rescate de la concesión.*

CONCESIONARIO Es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión.

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 ejerci-

cio, de la cual nos dice el mismo autor, 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, en algunos casos (cada vez menos), se necesita ser nacional para que alguien pueda recibir una concesión.

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.

Independientemente de la capacidad técnica aludida en el párrafo 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 desperdiciarse. 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.

Derechos del concesionario. Una vez otorgada la concesión, emergen derechos para el concesionario. Dentro de 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 con 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 de concesión.

Obligaciones del concesionario. Como la concesión tiene un carácter *intuitu persona*, 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 puntualmente la tarifa correspondiente. Además, los bienes deben ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales, teniendo en consideración que se trata de cuestiones de interés público.

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 de concesionario (persona física), también imposibilita la subsistencia de la concesión, ya que ésta, como se dijo, es de carácter personal e intransmisible. Corresponde, en este supuesto, al órgano administrativo asegurar la continuidad del servicio público o la explotación del bien, cuando ello sea socialmente necesario.

Bibliografía recomendada: véase en *Concesión*.

CONDICIÓN * *Término y condición.*

CONFISCACIÓN El término *confiscación* utilizado en la actualidad como sinónimo de cualquier medida arbitraria, es decir, no jurídica, que lleguen a tomar el juzgador o los órganos administrativos en detrimento del patrimonio del gobernado, es en realidad, una medida de carácter político.

Históricamente ha existido la confiscación como una sanción a los enemigos del poder público, por medio de la cual se les priva de sus bienes y que

éstos pasen a favor del estado. Durante el Imperio romano, a lo largo de la Edad Media y en algunos regímenes dictatoriales de nuestros días, se ha utilizado la confiscación como una eficaz forma de destruir o mermar el poder económico de los enemigos del gobierno.

Esta forma de adquirir bienes está prohibida en nuestro régimen jurídico de conformidad al art. 22 de la *constitución* que la incluye dentro del catálogo de penas no permitidas.

Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

El mismo artículo hace la siguiente aclaración en materia de confiscación

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del art. 109.

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 de 21 de abril de 1981.

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

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 los secretarías de estado, los departamentos administrativos 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 este apartado analizar la suspensión de garantías, ni pretendemos polemizar acerca de la naturaleza y 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 (Felipe Tena Ramírez, además de otros):

Bibliografía recomendada: véase en *Reforma administrativa*.

CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL Aunque en algunos textos se le da el nombre de consejo superior de salubridad, se trata del *consejo de salubridad general*. Es una comisión intersecretarial, prevista en la constitución federal y que depende directamente del presidente de la república. Es una de las pocas instituciones del derecho colonial que sobreviven (Junta del Protomedicato).

El art. 73, frac. XVI, de la ley suprema establece respecto a ese organismo lo siguiente:

- 1 El consejo de salubridad general dependerá directamente del presidente de la república, sin intervención de ninguna secretaría de estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;
- 2 En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, El departamento de salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la república;
- 3 La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país, y
- 4 Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir

la contaminación ambiental, serán después revisadas por el congreso de la unión, en los casos que le competan.

Lo relativo al combate de la contaminación ambiental fue añadido según reforma publicada el 6 de julio de 1971.

Disposiciones en la Ley General de Salud. Según esta ley, publicada el 7 de febrero de 1984, le corresponde, al consejo de salubridad general, además de lo previsto en la frac. XVI del art. 73 constitucional, lo siguiente:

- a) Dictar medidas contra el alcoholismo, la venta y la producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, dichas medidas serán revisadas después por el congreso de la unión, en los casos que le competan;
- b) Adicionar las listas de establecimientos destinados al proceso de medicamentos, así como las referidas a las de enfermedades transmisibles prioritarias y de las no transmisibles más frecuentes, y también las de fuentes de radiaciones ionizantes y de naturaleza análoga;
- c) Emitir su parecer acerca de los programas y proyectos de investigación científica y de formación de recursos humanos para atención de la salud;
- d) Opinar respecto del establecimiento de nuevos estudios profesionales, técnicos, auxiliares y especialidades que requiera el desarrollo nacional en materia de salud;
- e) Elaborar el cuadro básico de insumos del sector salud;
- f) Participar, en el ámbito de su competencia, en la consolidación y funcionamiento del *sistema nacional de salud*;
- g) Rendir opiniones y formular sugerencias al ejecutivo federal tendientes a incrementar la eficiencia del sistema nacional de salud y al mejor cumplimiento del programa sectorial de salud, y
- h) Analizar las disposiciones legales en materia de salud y formular propuestas de reformas o adiciones a las mismas.

El consejo de salubridad general, en tanto comisión intersecretarial, está integrado por el secretario de salud, en calidad de presidente de dicho consejo; un secretario; 12 vocales titulares (10 de ellos será el presidente de la Academia Nacional de Medici-

na); los vocales que el reglamento interior del propio consejo señale. Los miembros de este consejo deberán ser profesionales de alguna rama sanitaria y serán nombrados y removidos libremente por el jefe del poder ejecutivo.

* *Comisiones intersecretariales.*

CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA La Contaduría Mayor de Hacienda es una oficina de apoyo de la Cámara de Diputados, no debe confundirse con alguna inexistente oficina de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o con la desaparecida contaduría de la federación; la contaduría está regida por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de 29 de diciembre de 1978 y su tarea principal es la del análisis de la "cuenta de la hacienda pública federal", que es la reunión de las contabilidades de todos los entes involucrados en el presupuesto federal de egresos.

De nuestra Contaduría Mayor de Hacienda existen antecedentes en derecho comparado, y se le conoce como tribunal de cuentas: Francia (desde 1807), España y Brasil. Este nombre también se le dio en México durante el siglo XIX. Con la denominación de *contraloría* existen órganos similares en Chile, Perú y Venezuela.

Hasta 1978, el decreto de la Cámara de Diputados, basado en la labor y dictamen de la Contaduría Mayor de Hacienda, se limitaba generalmente a declarar aprobada la *cuenta pública*. En la actualidad, en el mismo acto se hace una serie de consideraciones, críticas, observaciones y recomendaciones acerca de la forma de emplear, contabilizar y evaluar el presupuesto; existe la posibilidad de fincar responsabilidades (prescriben en cinco años) a los servidores públicos por medio de la autoridad competente.

A medida que se acentúe la independencia del poder legislativo, la labor revisora de la contaduría tendrá más sentido y mayor eficacia.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO La bibliografía que se anota al final de este vocablo proporciona una idea de lo ampliamente que se ha estudiado este tema; sin la pretensión de ahondar en esta materia, tan minuciosamente analizada, resulta necesario hacer una breve descripción de la misma.

El *contencioso administrativo* surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes de estado, no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de

su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el judicial. Por esta razón, se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

Otro de los razonamientos centrales para justificar la existencia del contencioso administrativo es en el sentido de que la jurisdicción, en esta materia, implica valorar el interés público y algunas cuestiones metajurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial.

En cuanto a los alcances de sus decisiones se puede hablar de los tipos de contencioso administrativo siguientes:

- 1 Contencioso de plena jurisdicción o subjetivo;
- 2 Contencioso de anulación, de ilegitimidad u objetivo;
- 3 Contencioso de represión, y
- 4 Contencioso de interpretación.

En el primero, el tribunal administrativo al revisar el acto impugnado, le indicará a la administración pública en qué sentido debe emitirse dicho acto. En el segundo, el de nulidad, el órgano contencioso administrativo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido revisado.

En el contencioso de represión, se llegan a aplicar sanciones. En algunos países, se le destina a resolver cuestiones relacionadas con multas impuestas por infracciones en materia de tránsito de vehículos automotores.

En cuanto al contencioso de interpretación, se puede enunciar indicando que por su medio la autoridad antes de emitir un acto administrativo, solicitará al tribunal su opinión respecto al sentido en que debe expedirse dicho acto.

El contencioso administrativo se ha desarrollado, principalmente, en Francia, y su expresión institucional es el consejo de estado, reestructurado en 1791 y 1799 para imprimirle la orientación actual; aunque hay antecedentes más remotos a ese final del siglo XVIII y, también hay reformas posteriores a tal fecha; para nuestros fines esquemáticos es suficiente con ese dato.

En la ex-Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el sistema mencionado consistía en que el particular presentaba una queja ante el procurador general de la URSS quien proponía a la autoridad anular el acto reclamado, si aquella procedía.

En nuestra constitución política federal, el contencioso administrativo estuvo contemplado en el art. 104, frac. I, párrs. 2o. y 3o., según reforma del 30 de diciembre de 1946, reforma que permitió la existencia del sistema francés y del anglosajón para controlar la legalidad de la acción administrativa, dándose así una especie de mecanismo híbrido de control.

A partir de las reformas constitucionales de agosto y marzo de 1987, encontramos los siguientes fundamentos:

- a) En el art. 73, frac. XXIX-H, se prevé que el congreso de la unión es competente para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las reglas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento, y los recursos contra sus resoluciones;
- b) Conforme a la frac. I-B del art. 104, corresponde a los tribunales de la federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los arts. 103 y 107 de la constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá recurso alguno, y
- c) En el art. 116, frac. IV, se contempla la jurisdicción contencioso administrativa local en los siguientes términos:

Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

El antecedente de las disposiciones constitucionales señaladas, lo es la Ley Lares de 1853, la cual establecía un sistema de justicia administrativa re-

tenida (el presidente de la república o el consejo de ministros decidirían en última instancia en cuestiones contencioso-administrativas). Esta ley fue declarada anticonstitucional al prevalecer las ideas de Ignacio L. Vallarta, en materia de separación de poderes y amparo.

Si bien el derecho vigente en México establece la coexistencia del sistema de amparo con el contencioso administrativo, la polémica sigue abierta entre los partidarios de uno y otro sistema: los que estiman no debe haber tribunales administrativos y quienes opinan que la actuación de éstos no debe ser revisada por el poder judicial sino, en todo caso, por un tribunal superior administrativo al que competirá pronunciar la última palabra en materia de controversias entre particulares y la administración pública.

Bibliografía recomendada

- ALCEDA CRUZ, Antonio, "El poder judicial y su función como control de la constitucionalidad en América Latina", *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 17, vol. III, Procuraduría General de la República, México, 1982.
- AUBY, J. M. y DRAGO, R., *Traité de contentieux administratif*, ts. I, II y III, LGDJ, Paris, 1962.
- BOURJOL, Maurice, *Droit administratif*, t. II, Masson, Paris, 1973.
- CADENA ROJO, Jaime, "Orígenes y desarrollo del contencioso administrativo en México", *Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1967.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2a. ed., Porrúa, México, 1973.
- DEMICHIEL, André, *Le droit administratif*, LGDJ, Paris, 1978.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.
- , "Introducción al estudio de los recursos administrativos", *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972.
- FORSTHOFF, Ernst, *Sociedad industrial y administración pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967.
- FRAGA, Gabino, "Breves observaciones sobre el tribunal de lo contencioso administrativo del D. F. y sobre el régimen de legalidad en México", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, núm. 2, México, 1973.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, 2a. ed., Civitas, Madrid, 1979.

—y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 1978.

GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, Porrúa, México, 1976.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, Porrúa, México, 1988.

—, *Los recursos administrativos y económico administrativos*, 3a. ed., Civitas, Madrid, 1975.

GORDILLO, Agustín, *Procedimiento y recursos administrativos*, 2a. ed., Macchi, Buenos Aires, 1971.

HEDUÁN VIRÚES, Dolores, *Las funciones del tribunal fiscal de la federación*, Continental, México, 1961.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada el 4 de agosto de 1994.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimidad*, 2a. ed., Universitaria Potosina, México, 1974.

MUSTAFA P., Hadel, *Recursos contra el ejercicio ilegal o abusivo del poder administrativo*, Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, 1977.

NILSSON, Per Erik, *et. al.*, *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del "ombudsman" en Suecia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 2a. ed., Porrúa, México, 1980.

RABASA, Emilio, *El art. 14 y el juicio constitucional*, 3a. ed., Porrúa, México, 1969.

RIVERO, Jean, *Droit administratif*, 8a. ed., Dalloz, Paris, 1977.

ROYO VILLANOVA, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, 10a. ed., Imprenta Castellana, Valladolid, 1927.

SALMORÁN DE TAMAYO, María Cristina, "Jurisdicción y derecho procesal del trabajo", *El derecho latinoamericano del trabajo*, t. II, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.

SÁNCHEZ GAMBORINO, Francisco Miguel, *Doctrina contencioso-administrativa del Tribunal Supremo*, Aguilar, Madrid, 1961.

SARRÍA, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Temis, Santa Fe de Bogotá, 1968.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, 12a. ed., Porrúa, 1983.

SOSA WAGNER, Francisco, *Jurisdicciones administrativas especiales*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1977.

TAMAYO ISASI-SASMENDI, Juan Antonio, *Algunas ideas sobre el consejo de estado francés*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1967.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *El poder ejecutivo latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979.

WADE, H. W. R., *Derecho administrativo*, 2a. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA *El contrato de obra pública* es el más usual e importante de los contratos administrativos, prácticamente el único que ha sido estudiado. Principiaremos por un concepto del objeto de este acto.

Concepto de obra pública. En tanto que la doctrina francesa considera como obra pública el trabajo realizado sobre bienes inmuebles con fines de interés público y con cargo a un ente público; la ley y la doctrina de otros países consideran que la obra pública puede referirse a bienes muebles e inmuebles.

Por nuestra parte, aceptamos el segundo criterio como válido. Podemos definir la *obra pública* como la construcción o mejora de un mueble o inmueble realizada para comodidad o servicio de la sociedad y que pertenece a un ente público.

A pesar de que teóricamente la obra pública abarque bienes muebles e inmuebles, la ley que regula el contrato de *obra pública* sólo hace referencia a los inmuebles, por lo que debemos concebirla como *toda construcción, ampliación, conservación o mejora que realiza un particular contratista, en bienes inmuebles del estado y que éste utiliza en sus cometidos.*

Elementos del contrato. Como elementos de este contrato administrativo señalaremos:

- 1 **Sujetos.** Entidad o dependencia de la administración pública (federal, local o municipal) y el particular que realizará la obra, llamado contratista;
- 2 **Consentimiento.** Habrá de otorgarse por decisión del funcionario facultado legalmente y el particular contratista o su representante debidamente acreditado;
- 3 **La obra pública.** Es la construcción o mejora de algún inmueble propiedad del estado. Es el objeto del contrato;
- 4 **Forma.** Se celebrará por escrito, previo procedimiento de licitación;
- 5 **Causa.** Una necesidad pública que debe ser satisfecha; para el particular: la obtención de un lucro razonable, y
- 6 **Licitación.** Es necesario seguir el procedimiento de concurso previsto en la legislación, o exceptuarlo del mismo en los casos que ésta lo permite.

Base constitucional. La base o fundamento constitucional del contrato de obra pública se halla en el art. 134, reformado según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982.

El contenido de esa disposición jurídica es:

Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de la constitución.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Esta ley, de 30 de diciembre de 1993, es reglamentaria del art. 134 constitucional y establece una serie de disposiciones respecto al modo como se habrán de realizar los contratos de obra pública; de sus disposiciones podemos señalar las siguientes:

- 1 Reglas acerca del concurso, o licitación, a que habrán de someterse la asignación de los contratos, así como las excepciones a este procedimiento;
- 2 Los distintos tipos de procedimientos para la asignación;
- 3 Diversas clases de obra pública;

4 Las obligaciones del contratista, previas o posteriores a la celebración del concurso de obra pública, y

5 Las causas de terminación del contrato: conclusión de las obras objeto del contrato, por irregularidades en el acto, rescisión, causas de fuerza mayor, convenio entre las partes.

Así tenemos que son disposiciones de derecho público las que rigen todas las etapas del contrato y de la obra pública en sí; inclusive la forma, que está prevista minuciosamente.

Bibliografía recomendada: véase en *Contratos administrativos*.

CONTRATO DE SUMINISTRO El contrato de suministro, junto con el de obra pública, se considera el típico contrato administrativo; se puede definir como el que celebra la administración pública con algún particular a efecto que éste le proporcione de una forma continua, ciertos bienes o servicios que el ente administrativo requiere para sus tareas.

Este contrato se realiza para la obtención de determinados bienes de uso corriente de la administración, como papelería, artículos de escritorio, refacciones, mobiliario, etcétera.

En opinión de algunos civilistas, este contrato no difiere de la compraventa, por lo que resulta inútil su estudio independiente de ésta.

* *Contratos administrativos.*

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Dada la gran cantidad y diversidad de cuestiones que maneja el estado vía la función administrativa, la administración pública tiene necesidad de realizar convenios y contratos que la permitan efectuar acciones que la habiliten para el logro de sus fines y para lo cual es indispensable que entable relaciones con los particulares, ya que necesita de éstos, en virtud que el estado no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere; en ese sentido la administración realiza una serie de contratos tales como los de obra pública y suministro (los típicos contratos administrativos), así como los de arrendamiento, compraventa, donación, etc., estos últimos se encuentran en el campo del derecho privado.

Existen pues relaciones entre el estado y los particulares, en que aquel, aparentemente despojándose de su poder soberano, habrá de recurrir a concertar determinados pactos para producir,

transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

De esta manera, encontramos que puede haber contratos celebrados por la administración pública, los cuales son regulados por el derecho privado. En este punto es muy rebatible si la administración pública prescinde de su personalidad de derecho público y adopta una de derecho privado (no entraremos al estudio de las teorías acerca de la doble personalidad del estado, ya que son materia de otro vocablo y rebasaría los límites de este tema), pero lo que sí es obvio, es que el estado cuenta con determinadas ventajas respecto al particular, ya que no le son aplicables el procedimiento de ejecución ni las vías de apremio.

A pesar de las múltiples ventajas con las que cuenta la administración y que es ella la que necesita del bien o servicio, los particulares parecen ser los más interesados en contratar con la administración pública, esto en razón del volumen de los bienes o servicios que se proporciona a los entes del estado, lo que hace ganar a los particulares de una manera superior que si contratan entre ellos.

De cualquier forma, no se puede decir que sólo la administración pública necesita de los particulares, sino que éstos también requieren de los contratos de aquella, con la característica de que la administración pública siempre debe ver por el bien de la colectividad y su actuar se rige por ese principio, en tanto que el particular busca el lucro o interés personal.

Ahora bien, la administración pública celebra convenios y contratos, esto es una realidad; sin discutir las nociones civilistas daremos la definición que expone Rafael **Rojina Villegas** al respecto, "El convenio es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales, por lo tanto, el convenio tiene dos funciones, una positiva: que es crear o transmitir obligaciones y derechos, y otra negativa: modificarlos o extinguirlos." En tanto que al contrato lo define como "un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones, es una especie dentro del género de los convenios".

Estas definiciones, lejos de resolver el problema relativo a la terminología lo acrecentan, toda vez que dada su imprecisión, algunos autores los toman como sinónimos; no se puede negar que el derecho administrativo en este aspecto adoptó como base al derecho civil, de tal manera que hay quienes niegan la existencia de los contratos administrati-

vos, en virtud de que no existe igualdad en las partes y, por lo tanto, no se respeta la autonomía de la voluntad. A esto se ha replicado afirmando que si bien no hay igualdad, éste es un rasgo precisamente de los contratos administrativos, y con respecto a la autonomía de la voluntad: su pretendida falta no impide la terminación del contrato, ni para la administración ni para el particular.

Dada la evolución del derecho administrativo, es necesario concluir que sí existen los contratos administrativos, los que se pueden definir como *aquellos que celebra la administración a efecto de cumplir con un fin público*, o que por cuyo medio se pretende satisfacer una necesidad pública.

- 1 *Contratos sujetos a derecho privado que celebra la administración pública.* Como se puede observar, no hay obstáculos para que la administración pública celebre cualquier tipo de contratos o convenios, entre ellos los sujetos al derecho privado, los cuales atienden por supuesto a sus características propias; aparte de los contratos específicos que veremos, pensamos que los órganos de la administración pública en nombre y por cuenta de la federación pueden celebrar toda clase de contrato como cualquier ente jurídico;
- 2 *Contratos de arrendamiento.* Se celebran teniendo como objeto los bienes de dominio privado de la federación; o en una situación distinta: bienes que los particulares arriendan al estado. El segundo caso es frecuente cuando el poder público necesita locales para oficinas de algunas dependencias de la administración pública, la que crece permanentemente en razón de diversas causas.

No obstante que parece un contrato típico regulado por el derecho privado, la federación tiene que acatar ciertas normas dictadas en materia de arrendamiento como los acuerdos acerca de inmuebles arrendados por la administración pública federal, así también a la justipreciación que realiza la comisión de avalúos de bienes nacionales; dicha justipreciación consiste en una valoración del local, conforme sus características y zona de ubicación, de lo cual se determinará el precio en que puede ser arrendado el inmueble, precio que no puede ser rebasado por la dependencia que quiere arrendar; en este mismo sentido, los incrementos anuales a la renta mensual

deben ser conforme a las disposiciones que regulan a este respecto y, por tanto, el arrendatario queda sujeto a estas disposiciones de derecho público;

- 3 *Contratos de prestación de servicios profesionales.* A esta figura del derecho civil recurren las dependencias y entidades de la administración pública cuando un profesional (profesional) va a realizar para ellas alguna tarea específica, y no desean, por diversos motivos, entrar en una relación laboral con el poder público. También se recurre a este tipo de contrato cuando la administración pública es la que por razones presupuestales o de organización interna, no considera o no le es conveniente extender nombramiento a alguna persona cuyos servicios requiere.

En este caso, tendríamos que analizar la naturaleza misma del contrato, pues existen entidades y dependencias que para evitarse una relación laboral celebran este contrato; sin embargo, la relación laboral existe: hay dirección y dependencia, así como potestad de mando, de una parte con relación a la que presta el servicio;

- 4 *Contratos de comodato y donación.* Este tipo de contratos son celebrados por el poder público cuando desea hacer llegar bienes a instituciones de interés social y de carácter no lucrativo, así como cuando se trata de traspaso de bienes a los gobiernos locales o municipales.

Conviene aclarar que la Ley General de Bienes Nacionales, en su art. 71, dispone específicamente que los bienes del dominio privado de la federación pueden ser objeto de cualquier contrato, excepto donación y comodato, salvo lo que indicamos en el párrafo anterior. Esta limitante debe ser respetada, porque de lo contrario el contrato sería nulo de pleno derecho;

- 5 *Adquisiciones.* Normalmente se recurre a esta figura para la compra de objetos de escaso valor y de forma excepcional; aun así la administración se sujeta a normas para su adquisición, y que serían aplicables para la obtención de hojas de papel bond para máquinas de escribir y fotocopadoras; sacapuntas para oficina; muebles de madera para oficina; correctores para oficina; hojas de papel carbón para máquinas de escribir;

máquinas calculadoras; rollos de papel para máquinas sumadoras y calculadoras; muebles de metal para oficina, etc. Se hace hincapié en que esta compra debe ser de escaso valor y de forma excepcional, porque si fuera usual, se estaría en presencia del contrato administrativo de suministro. Por otro lado, el valor del bien es importante, porque de él depende que este contrato sea considerado como una compraventa, ya que si se tratara de un bien cuyo costo fuera elevado, la teoría de los contratos administrativos nos indica que esa compra pertenece a esta categoría, por lo que sale de la esfera del derecho privado, pues sólo las adquisiciones de poco monto caen en la compra venta regulada por el derecho civil;

- 6 *Contratos de derecho mercantil.* Como se apuntó desde un principio, el estado en su intensa labor puede celebrar cualquier tipo de contratos y no son excepción los de derecho mercantil; al respecto mencionemos el fideicomiso, los que celebran las sociedades mercantiles de participación estatal, comprendidos en éstos los signados por las sociedades nacionales de crédito;
- 7 *Emisión de títulos de crédito unitarios y en serie.* En este apartado, se incluye la emisión de títulos de crédito como parte de los contratos que celebra el estado, hemos de señalar que tal acto (la emisión), no puede de modo alguno estimarse un contrato, pues es sabido que su naturaleza es esencialmente unilateral

Así lo entienden de manera unánime los mercantilistas nacionales y extranjeros, contemporáneos o no (desde el siglo XVII) y esta idea está plasmada sin controversia en la ley sustantiva.

Basta señalar, a guisa de ejemplo; lo que Felipe de J. Tena menciona respecto de la letra de cambio, el cheque y las obligaciones, en su texto de derecho mercantil mexicano, lo que es aplicable a los actos mediante los cuales el poder público coloca en el mercado títulos de la deuda pública, como "cetes", "bondes", "tesobonos", etc., todos los cuales no son contratos;

- 8 *Contratos de sociedad.* Los contratos de sociedad se refieren precisamente a la constitución de sociedades mercantiles de estado. Este mecanismo fue frecuentemente empleado durante el auge mexicano de la em-

presa pública (anterior a 1983). El tema lo abordamos con cierta amplitud en la voz correspondiente

La expresión *contratos de sociedad* es utilizada, en otro sentido, **para designar a los celebrados por una sociedad civil o mercantil**, con el fin de desarrollar parte de sus actividades; así encontramos en este grupo a los contratos de compraventa, el fideicomiso (sobre cuya naturaleza se habla en el *vocablo* respectivo a él).

También dentro de *contratos de sociedad* se pueden incluir a las recientes ventas de paraestatales mercantiles;

- 9 *Contratos de derecho administrativo.* Se ha afirmado que dentro de la actividad contractual del estado, existen determinados actos celebrados por la administración pública a los cuales la doctrina los considera no sujetos a las reglas del derecho privado (a tales actos Georges **Vedel** los ha denominado *contratos de la administración*), sino que son regulados por el derecho público concretamente por el derecho administrativo, y
- 10 *Contratos administrativos.* Tradicionalmente se consideraba que los contratos administrativos típicos son el de obra pública y el de suministro; sin embargo, esta tesis se encuentra ampliamente superada. Por una parte, la autonomía del derecho administrativo ha hecho que éste busque sus propias instituciones y las desarrolle con perfiles singulares, y no como un apéndice del derecho civil; y, por la otra, el proceso normal, tanto de la administración pública como de nuestra disciplina, ha creado sus propios mecanismos y formas de actuar, de lo que no se excluye su tarea contractual. De esta suerte podemos encontrar contratos de empréstito, tanto interno como externo, otorgados con particulares, con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales; de consultoría, suscritos con personas físicas o morales; de riesgo; de subsidio; de juego; de concesión (muy discutible) y dentro de éste, los de minería, aguas, servicios públicos; y finalmente los de función pública; a todos ellos la doctrina los ha denominado *contratos administrativos especiales*.

Criterios para distinguir los contratos administrativos de los civiles. La doctrina y una realidad evidente han hecho posible que no exista duda acerca de los contratos administrativos; por lo mismo es necesario marcar sus características y los criterios que nos permitan identificarlos, lo cual haremos en los siguientes párrafos.

1 *Criterio objetivo.* Conforme a los autores que adoptan este criterio para calificar a un contrato como administrativo, deberá atenderse a que el propio contrato sea de interés público, es decir que satisfaga una necesidad colectiva, circunstancia que lo identificaría con el servicio y la utilidad pública, ya que mediante el servicio público se pretendió revestir de naturaleza administrativa al contrato de un servicio público que el particular ejecutaba directamente; sin embargo, esto no es determinante, con la aparición, en Francia, de los servicios públicos industriales y comerciales, los cuales se encuentran sujetos al derecho privado.

Por otra parte, la utilidad pública, es un concepto subjetivo y muy elástico, además no siempre en los contratos administrativos se persigue la utilidad pública; pero si se despoja al contrato la finalidad de lucro y se atiende al interés público, tendremos un criterio razonable para identificar al contrato administrativo.

2 *Criterio relativo a la jurisdicción de los tribunales.* En México, los únicos contratos cuya interpretación y cumplimiento es materia de algún tribunal administrativo, son los de obra pública, para los cuales es competente el tribunal fiscal de la federación (en la realidad se dan muy contados los casos de controversias de este tipo ante ese tribunal); cualquier otro contrato celebrado por la administración pública, en caso de controversia, será conocido por los tribunales federales dependientes del poder judicial.

Por las consideraciones anteriores, este criterio resulta insuficiente en nuestro medio, sólo podría señalarse que cualquier controversia acerca de contratos administrativos es jurisdicción federal si una de las partes es la federación (como persona moral). Cuestión esta que también resulta insuficiente para sentar una regla de distinción.

3 *Criterio del régimen a que están sujetos los contratos administrativos.*

- a) *De derecho privado.* Como ya se ha expuesto, la administración pública, en nombre de la federación, puede celebrar contratos de toda índole (a los que se ha denominado

contratos de la administración), los cuales son regulados por normas de derecho privado, ya sean éstas civiles, mercantiles, etcétera.

Es necesario aclarar que la administración pública no sólo debe ceñirse a esas reglas de derecho privado, sino que previamente a su celebración, y como requisito indispensable, debe someterse al marco normativo de la actuación del gobierno federal, atendiendo así, por ejemplo, a la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley de Planeación; la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el presupuesto de egresos de la federación, etc, y el cocontratante de la administración tiene que aceptar estas disposiciones, así como a las que hemos hecho referencia. En razón de lo anterior, se afirma que los contratos administrativos sólo son de nombre, pues su naturaleza corresponde a un contrato de adhesión; esta afirmación es falsa, porque existe la voluntad del particular de contratar y la administración pública, por su parte, está obligada a respetar su marco jurídico, de lo contrario podría atacarse de nulidad al contrato; así lo que parece una limitante, se convierte en seguridad para el gobernado, y

- b) *De derecho público.* El estado debe respetar la normatividad, en este sentido su actividad contractual tiene un definido matiz de derecho público; en el caso de contratos administrativos, es claro que el régimen a que éstos se sujetarán es de derecho público, con apego estricto a todas las disposiciones que se encuentren relacionadas con la materia específica en la que se pretenda celebrar un contrato.

4 Criterio de las cláusulas exorbitantes. Es necesario, en primer término, definir las cláusulas exorbitantes, de las cuales Georges **Vedel** dice que "son estipulaciones cuyo objeto es conferir a las partes derechos u obligaciones ajenos por su naturaleza a aquellos que son susceptibles de ser libremente consentidos por una persona en el marco de las leyes civiles o comerciales".

En este sentido, las ventajas son siempre para el estado, lo cual determina que se rompa el principio de igualdad de las partes, que es fundamental en derecho privado y que en éste darían lugar a la ilicitud o nulidad.

Como ejemplos de cláusulas exorbitantes tenemos: la rescisión unilateral, el estado excluido de la

acción ejecutoria, las cláusulas penales, la obligación de ejecución forzosa del contrato, etcétera.

5 Otros criterios de distinción. Los criterios expuestos para distinguir los contratos administrativos no son los únicos, la misma evolución de este tipo de instrumentos nos permite ampliar tales criterios. Pasamos a exponerlos de forma breve.

- a) *Calificación legislativa.* Como un criterio determinante puede entenderse que existe una norma legal, la cual establece que ciertos contratos son de índole administrativa y, que por tal motivo, se sujetarán a un régimen de derecho público, sin importar la naturaleza misma del contrato, sino la disposición expresa de la ley. En este caso, la índole del instrumento está determinada por la ley;
- b) *Doble exigencia.* Por una parte la administración pública debe responder como el ente capaz de organizar a la colectividad, por ello es lógico pensar que la administración pública no puede proveer en su totalidad las obras, los bienes y los servicios que necesita la sociedad, pero sí puede organizar y coordinarse con ésta para satisfacer los requerimientos de la comunidad.

Por otro lado, dada la naturaleza de la actividad propia de la administración, que se realiza para satisfacer una necesidad colectiva, le es permitido imponer el cumplimiento forzoso e inmediato de un contrato, previo al conocimiento del poder judicial, y el particular sólo podrá impugnarlo si se encuentra conforme con la legalidad del acto;

- c) *Fines públicos.* Por la cantidad de tareas encomendadas a la administración pública, ésta tiene la necesidad de contratar con los particulares y con ello lograr sus objetivos. Este criterio obedece a la realización misma de los cometidos estatales, que se conjuga con la necesidad pública colectiva; de esta manera nos encontraríamos ante actos que el derecho privado no puede regular;
- d) *La limitación de la libertad contractual de las partes.* El ente público que requiera celebrar un contrato, debe constreñirse a acatar todas las disposiciones legales que respecto al caso particular se hayan dictado, de tal suerte que su actuación no es enteramente libre y mucho menos arbitraria; por su parte, el contratista deberá cumplir con ciertos requisitos y ajus-

tarse también a las disposiciones legales y condiciones impuestas por el ente público, por lo que también ve restringida su libertad contractual;

e) *Desigualdad jurídica*. Anteriormente se ha establecido, que existen cláusulas exorbitantes en los contratos administrativos, en razón de la necesidad colectiva y en favor del ente público que contrata; esto, obviamente, se traduce en una ventaja a favor del cocontratante del particular. También, como efecto de esta desigualdad jurídica, encontramos que contra la administración pública no procede la ejecución ni las vías de apremio, y

f) *Mutabilidad del contrato*. Es una característica peculiar de los contratos administrativos, el que por motivos de interés público, se pueden dar y justificar modificaciones en sus cláusulas, lo que permite que el ente público tenga una amplitud y flexibilidad en sus relaciones contractuales, situación que no es posible en los contratos de derecho privado.

Elementos de los contratos administrativos. Este párrafo se considera de especial importancia, así como las características de cada elemento. Los elementos de los contratos administrativos son: sujetos, consentimiento, objeto, forma, causa y licitación

1 *Sujetos*. Por lógica, los sujetos son: por una parte, el particular, persona física o moral, por la otra, el ente de la administración pública que pretende celebrar un contrato (más correctamente: el estado federal, la entidad federativa o el municipio).

En cuanto al particular, no basta que tenga la capacidad de ejercicio que marca la legislación civil, sino que además si se trata de personas morales, sus representantes deben acreditar fehacientemente su personalidad para obligar a su representada; en ciertos casos, se necesita que estén inscritos en el padrón de proveedores del gobierno federal o local, según sea el caso; es fácil advertir que la capacidad del particular se rige por normas tanto de derecho privado como público.

Con respecto al ente de la administración pública, su competencia para contratar se encuentra prevista en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, o local en su caso, sus reglamentos interiores y disposicio-

nes legales correlativas, como en el caso de organismos descentralizados, donde se prevé al servidor público facultado para suscribir convenios y contratos.

Tratándose de órganos centralizados y desconcentrados sin personalidad jurídica propia, quien contrata es, en estricto derecho, la federación como persona moral, ya que ninguna de las secretarías y similares poseen personalidad sino que celebran esos actos en nombre y por cuenta del estado (federación). Cuando se trata de contratos locales o municipales, los correspondientes municipios y entidades federativas, sí cuentan con personalidad jurídica propia cada uno de ellos, según establece el Código Civil federal y lo comentamos en el *vocablo* concerniente;

2 *Consentimiento*. Presupone el acuerdo de voluntades, en este caso de los contratantes, pero la forma de manifestarlo es diferente para cada uno: ya que el particular, persona física o moral, la externa en una forma simple y llana, como lo haría respetando las normas del derecho privado; para el ente de la administración pública, no es tan sencillo, ya que su consentimiento va precedido de ciertos requisitos que debe cubrir, ya sean legales o formales, como pueden ser la convocatoria y licitación pública, la autorización de la partida correspondiente, la verificación de que el particular se encuentre inscrito en el padrón de proveedores, etc. Por los motivos aludidos, no puede pensarse que un contrato administrativo se base en el silencio del ente de la administración y mucho menos aceptar que la voluntad de este ente se manifieste de forma tácita;

3 *Objeto*. Como todo contrato, es necesario que se contenga en estos instrumentos un objeto determinado, lícito y posible; lo anterior es una clara referencia a los contratos de derecho privado, ya que es un absurdo pensar que la administración pública celebre un instrumento en el cual su objeto careciera de las características legales, si así lo hiciere, el contrato sería nulo;

4 *Forma*. Los contratos administrativos no están sujetos en lo general a determinadas condiciones de forma, pero como se expuso en el apartado del consentimiento, no puede admitirse un contrato administrativo basado

en el silencio de la administración o en su aceptación tácita, de lo que se desprende que los contratos administrativos deben guardar la forma escrita.

En algunos casos, estos instrumentos son elaborados en formatos establecidos (machotes), impuestos generalmente por la administración pública o por organismos internacionales como el BID y el BIRD; éstos lo hacen a efecto de asegurar el destino de los préstamos otorgados a los entes de la administración, así fuerzan a ésta y a su cocontratante a ceñirse a determinado formato.

Por otro lado, alejándose de lo prescrito por el derecho privado, salvo ciertos casos, los contratos administrativos no requieren escritura pública; cuestión ésta necesaria en numerosos supuestos de la actividad contractual privada;

- 5 *Causa.* Es lógico pensar que cada uno de los cocontratantes tengan diversas razones para obligarse, de un lado encontraremos que el particular busca obtener un lucro como causa determinante de su actuación, en tanto que los entes de la administración tendrán como causa fundamental alcanzar sus cometidos o el interés público, y
- 6 *Licitación.* Este elemento es introducido en los contratos administrativos como un mecanismo de control al gasto que realizan los entes públicos: encuentra su justificación en disposiciones legales, las que también establecen las excepciones a la licitación pública.

Para Rafael Bielsa la licitación pública es "una institución típica de garantía del interés público (moralidad y conveniencia administrativas)". Es decir, se trata de un procedimiento administrativo que consta de varias etapas y por el cual se selecciona la mejor oferta en precio y calidad de un bien o servicio que requiere la administración pública.

La *licitación pública* tiene su base constitucional en el art. 134; sin embargo, las leyes han utilizado el término *concurso* como sinónimo de aquella.

Los denominados concursos pueden ser considerados, de acuerdo con el monto, como mayores o menores, conforme a la procedencia de los bienes en nacionales o internacionales.

La licitación, o concurso, se inicia con una convocatoria que deberá ser publicada en los periódicos de mayor circulación del lugar y que contendrá: el nombre del convocante, la descripción de los bienes objeto del concurso, el lugar a donde deben acudir los interesados para obtener las bases del concurso, así como el sitio y la fecha en que se celebrará la apertura de ofertas.

Las bases a que hace mención la convocatoria, deben contener la información específica de los bienes y del concurso, los aspectos económicos, los requisitos que han de reunir los participantes y los criterios para la adjudicación del contrato.

Las excepciones a la licitación pública están fijadas en la ley y pueden resumirse: cuando el monto es ínfimo puede existir la adjudicación directa; cuando el objeto del contrato sea bienes perecederos; cuando sólo pueda contratarse con persona determinada, por ser proveedor único; o bien cuando se contrate con grupos urbanos y rurales marginados, así como con campesinos y, finalmente, en situaciones extraordinarias o imprevistas.

Diversos contratos administrativos. Tradicionalmente, se ha aceptado que los contratos administrativos típicos son los de obra pública y el de suministro; pero la evolución de los actos contractuales del estado ha ampliado este criterio, y aunque en algunos casos es dudosa la naturaleza del contrato, haremos una breve exposición de los que se suman a los tradicionales

- 1 *Contrato de empréstito público.* Como es del conocimiento general, todos los estados para realizar sus cometidos recurren al financiamiento del gasto público por medio del empréstito, ya sea interno o externo, proveniente de particulares, organismos internacionales o de gobiernos extranjeros.

Respecto a la naturaleza de este contrato se han elaborado dos teorías: la unilateralista que niega el carácter contractual del empréstito, porque argumenta que el estado establece unilateralmente las condiciones de los títulos emitidos sin la intervención de los teneedores, lo que se equipara a un contrato de adhesión. Esto conduce a la opinión de que el empréstito interno es una obligación unilateral autónoma; en tanto que en el aspecto externo

es un acuerdo internacional, pero nunca un contrato administrativo.

Por su parte la teoría contractualista expone que el empréstito público debe ser considerado como un verdadero contrato administrativo; porque en el aspecto interno, al ser emitido un título de empréstito (bonos de deuda, cetes, etc.) y ser aceptado, simultáneamente se perfecciona el contrato (administrativo) de empréstito público; en el aspecto externo, cuando el estado obtiene fondos del exterior no se puede decir que está contratando deuda pública externa propiamente dicha; además se deben cumplir las formalidades de ley para este tipo de actos, principalmente las contempladas en la Ley General de Deuda Pública y en el presupuesto de egresos de la federación;

- 2 *Contrato de consultoría.* Debe entenderse como consultoría la obra o el servicio de carácter intelectual que realiza una persona física o moral, para proveer al ente administrativo con el mejor consejo calificado respecto de un determinado asunto.

En algunos países, se encuentra legislado este contrato y se le confiere la connotación de administrativo, por su conducto se regulan cuestiones de precio, responsabilidad del consultor, calidad del trabajo, etc. Creemos que en realidad este tipo de contrato no es de naturaleza administrativa, ya que se puede identificar plenamente con el contrato de prestación de servicios profesionales de carácter civil;

- 3 *Contrato de riesgo.* Este contrato se encuentra íntimamente ligado al petróleo; de sobra se conoce su importancia y trascendencia en la economía de los países productores o compradores de él. La necesidad de proteger este recurso natural y asegurar la soberanía nacional, y al mismo tiempo hacerle frente a las grandes inversiones que se requieren para su explotación, dieron por resultado el surgimiento del contrato de riesgo. Éste tiene su origen en los países que han nacionalizado su industria petrolera.

Adilson Abreu Dallari sostiene que el contrato de riesgo es "un contrato de prestación de servicios de investigación, explotación y desarrollo de la producción de petróleo, en el que, además, el prestatario de los servicios

es retribuido solamente si se descubren yacimientos comerciales explotables".

Es importante aclarar que no se trata de una concesión, sino de un verdadero contrato, motivo por el cual el monopolio estatal se encuentra plenamente asegurado, teniendo además la característica de que cualquier posible controversia debe arreglarse de conformidad con el derecho interno del país productor.

Dada la naturaleza de este contrato y la importancia que reviste, así como la modalidad de que el estado productor sólo pague cuando se encuentre el energético, es de recomendarse que el campo de empleo de tal instrumento contractual se extienda a otras áreas y no sólo se ocupe del petróleo;

- 4 *Contrato de subsidio o subvención.* La doctrina ha denominado a este contrato como *subvención*, nosotros consideramos *subsidio* como sinónimo de tal término.

En un aspecto amplio, podemos entenderlo como toda ayuda a una persona ya sea física o moral, pública o privada. Se puede intentar una definición en su concepción general, así tenemos que subsidio es la intervención económica por parte de la administración pública, que acude en ayuda de un ente público, y ocasionalmente de un particular, a efecto de que sea financiado en la realización de actividades necesarias para la colectividad o bien con fines de interés público.

En su concepto restringido, puede ser considerado como: la ayuda que se incluye en el presupuesto a favor de un órgano administrativo descentralizado, por lo cual tendrá las siguientes características: ser en dinero, ser de origen presupuestario y ser otorgado por la administración pública centralizada en beneficio de un ente del sector paraestatal.

Manuel M. Díez encuadra este contrato con una donación modal de derecho administrativo, y lo define así: "La donación modal por la cual un organismo público asume parte de la carga financiera de otro organismo de rango inferior o de un particular —que tenga jurídicamente la consideración de tercero— con una finalidad de interés general pero específica y determinada."

Como se puede ver, existe un aumento en el patrimonio del subsidiado y su obligación

consiste en realizar ciertas actividades de interés público, en tanto que el subsidiador sólo aporta el dinero y no lo controla ni recibe un beneficio directo, por lo que este contrato tiene el carácter de gratuito.

Por otro lado, el incumplimiento de la obligación da lugar a responsabilidad del servidor público, pero no afecta al contrato en sí, porque la obligación impuesta al subsidiado no influye para el nacimiento, otorgamiento o cumplimiento del instrumento. Finalmente, aclaremos que el subsidio debe ser parcial, pues si fuera total se iría contra su naturaleza;

- 5 *Contrato de juego.* El Código Civil para el Distrito Federal, en su art. 2772, prescribe: "Las loterías o rifas, cuando se permitan, serán regidas por las leyes especiales que las autoricen, y las segundas, por los reglamentos de policía."

Con estas disposiciones podemos identificar los juegos permitidos, encontrándose que son: Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Pronósticos Deportivos, Lotería Instantánea, Zodiaco, Melate, y Tris, organizados por entes públicos; el hipódromo, galgódromo, rifas y sorteos pueden ser efectuados por los particulares con apego a las disposiciones que acerca de la materia se dicten.

Para nuestro estudio lo importante es saber si los juegos organizados por los entes públicos tienen naturaleza de contrato administrativo. Al respecto, se ha dicho que son un contrato consensual por su perfeccionamiento, de adhesión por la manifestación de la voluntad y administrativos porque una de las partes es un organismo descentralizado del gobierno federal.

Contrario a esto, se afirma que el billete o contraseña de estos juegos es un título de crédito al portador que debe regirse por la legislación mercantil, ya que el ente emisor se obliga por su declaración, sin la aceptación del tenedor del billete o contraseña y, por lo tanto, su adquisición no implica relación jurídica con determinada persona; en virtud de lo anterior, el ente administrativo sólo responde por la literalidad del título: el poseedor del título, con su presentación, puede exigir el premio, no por tratarse de un derecho contractual sino en razón del derecho que lleva implícito el título de crédito.

El hecho de que el emisor de un billete o contraseña sea un ente público no quiere decir que la relación que se establece con el tenedor sea contractual, ya que este tipo de instrumentos tiene autonomía por su naturaleza de título de crédito;

- 6 *Contrato de concesión.* Algunos autores consideran a la concesión de naturaleza contractual, por ello asumen que la concesión minera, de aguas o de servicios públicos, debe ser catalogada como un verdadero contrato administrativo.

Por nuestra parte, hemos asentado nuestra opinión con respecto a esta figura, por lo que nos remitimos al vocablo correspondiente a dicho tema; estimamos que no es contrato administrativo, sino acto administrativo unilateral, y

- 7 *Servidores públicos.* Conforme al criterio sostenido en nuestros libros de texto, el nombramiento o la relación de trabajo del estado con sus empleados, no es un contrato administrativo; en principio, estaríamos en presencia de un contrato laboral.

Bibliografía recomendada: véase en *Contribución de mejoras*.

CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS Esta figura tributaria no aparecía en el código fiscal federal; fue introducida por reforma del 31 de diciembre de 1985. La mayoría de los ordenamientos locales sí la han venido regulando desde hace varias décadas. Aparece cuando el estado realiza determinadas obras de infraestructura, como alcantarillado, agua potable, drenaje, alumbrado público, lo cual produce un incremento del valor en los inmuebles cercanos a esas obras; tal aumento del valor, llamado plusvalía, implica un beneficio al gobernado y, por lo tanto, se considera equitativo que aporte alguna cantidad en virtud de tal beneficio.

El art. 7o. del Código Fiscal del Estado de Baja California, dice que las contribuciones especiales "son tributos que fija la ley a quienes, independientemente de la utilidad colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares derivados de obras públicas".

El art. 2o. del Código Fiscal de la Federación establece: "contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de personas físicas y

morales que se benefician de manera directa por obras públicas".

Por nuestra parte, consideramos que las contribuciones especiales, de mejoras, de plusvalía o de obra pública son sinónimos, a pesar de que se pudieran buscar diferencias con ánimo de pulverizar las clasificaciones tributarias.

CONTRIBUCIONES * *Ingresos del estado.*

CONTRIBUCIONES ESPECIALES * *Contribución de mejoras.*

CONTRIBUYENTE Sujeto pasivo (obligado) de un crédito fiscal. * *Impuesto.*

CONTROL DE LEGALIDAD * *Justicia administrativa.*

CONTROL DE PARAESTATALES Control: registro para comprobaciones administrativas. La mayoría de los derivados de esta voz se estiman barbarismos (B. D. E. J. Corominas).

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. Una de las características de los órganos paraestatales es 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 comarrecencia 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 y de seguros.

El control que interesa en este momento, en nuestra asignatura, sin embargo, es el llamado tutela administrativa, y es aquel que los órganos centrales ejercen sobre las paraestatales. Ese control, o esa, tutela administrativa, persigue que los órganos 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 a la administración pública paraestatal; de 1947 a 1959, 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 existieron excepciones; por ejemplo, algunas cuestiones financieras estuvieron a cargo de hacienda y crédito público, y hubo casos en los cuales otra secretaría tuvo el control real de los consejos directivo y de administración.

El control 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 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La citada ley, que entró en vigor el 1 de enero de 1977, introdujo en el derecho positivo mexicano 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 o de un departamento administrativo, a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados y acuerden con el propio jefe del ejecutivo.

A la secretaría o al departamento coordinador, 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 aquéllas sobre éstas.

El primer acuerdo de agrupamiento de entidades paraestatales se publicó el 17 de enero de 1977; el vigente, lo fue el 3 de septiembre de 1982. 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 como de la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo; la primera para atender cuestiones financieras y la segunda para encarar aspectos de lo que podríamos llamar de auditoría (pesquisas para detectar irregularidades).

En el siguiente párrafo anotamos una lista de ordenamientos jurídicos que regulan 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.

- 1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- 2 Acuerdo que agrupa por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal;
- 3 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;
- 4 Ley General de Deuda Pública;
- 5 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas;
- 6 Ley de Información Estadística y Geográfica;
- 7 Ley General de Bienes Nacionales, y
- 8 Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

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 contie-

ne 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 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.

Bibliografía recomendada

"Acuerdo que agrupa por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal", *Diario Oficial de la Federación*, del 3 de septiembre de 1982.

ALBIÑANA Y GARCÍA QUINTANA, César (director y supervisor), *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", *Estudios sobre la empresa pública*, Anuario Jurídico VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley de Información, Estadística y Geográfica.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

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 *Revista de Occidente*, Civitas, Madrid, 1974.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, "El control y la coordinación del sector público descentralizado", *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, Secretaría de la Presidencia, México, 1977.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo, primer curso*, 3a. ed., Harla, México, 1995.

CONTROL PRESUPUESTAL El control del presupuesto se efectúa en una primera fase mediante órganos internos de la administración pública.

En este caso, cada dependencia y entidad contará con una unidad para controlar, evaluar y contabilizar las erogaciones presupuestales; dichas unidades estarán coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en las mismas también tendrá injerencia la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo, en los términos prescritos por la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal. En el supuesto de entidades del llamado sector paraestatal, la secretaría o departamento cabeza de sector intervendrá además en el control presupuestal.

Cabe también mencionar las contralorías internas en cada órgano de la administración pública federal; las que ocupan un papel de primer orden en el control presupuestario. En estas unidades, tienen injerencia las secretarías mencionadas en el párrafo anterior.

Control legislativo. El control del presupuesto mediante el órgano legislativo está a cargo de la cámara de diputados y de la contaduría mayor de hacienda (ésta en cuanto al aspecto técnico de la revisión).

Este control, también llamado externo, y que lleva a cabo la cámara de diputados, tiene los siguientes pasos:

- 1 Cada entidad y dependencia elabora la contabilidad del presupuesto ejercido;
- 2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reúne esas contabilidades y con base en las mismas elabora la *cuenta de la hacienda pública federal*;
- 3 En la primera decena de junio es presentada esa cuenta anual a la cámara de diputados (fecha que admite prórroga mediante solicitud justificada);
- 4 Una vez recibida por el órgano legislativo la cuenta anual, es analizada por la contaduría mayor de hacienda, la que realiza una revisión minuciosa del presupuesto ejercido, debiendo verificar no solamente que las cantidades gastadas correspondan a las aprobadas en el correspondiente presupuesto de egresos, sino también que lo gastado esté debidamente comprobado.

Se trata de analizar millones de documentos y cifras, para lo cual no está capacitada, en cuanto a recursos técnicos, la contaduría; por ello no puede realizar sus tareas de forma adecuada;

- 5 El dictamen elaborado por la contaduría mayor de hacienda, pasa a la cámara de diputados para su discusión y aprobación, previo trámite interno ante la comisión de programación, *presupuesto y cuenta pública*;
- 6 Finalmente, se publica, mediante decreto presidencial, el que apruebe la cuenta de la

hacienda pública federal, con refrendo del secretario de gobernación, y

- 7 Al año siguiente, la contaduría mayor de hacienda emite un informe definitivo de resultados sobre esa cuenta pública.

*. *Contaduría Mayor de Hacienda y presupuestos de egresos.*

CONVENIOS DE COORDINACIÓN * *Contratos administrativos.*

CONVENIOS O CONTRATOS QUE CELEBRAN ENTRE SÍ DIVERSAS ENTIDADES PÚBLICAS CON ORGANISMOS INTERNACIONALES Este tipo de convenios, regulados por el derecho público, tienen por objeto situaciones de interés colectivo y ambos contratantes son personas de derecho público.

La amplia actividad que mediante algunos de estos convenios, ha desarrollado recientemente el poder público, concretamente los convenios de coordinación con estados y municipios, son criticables, dado que menguan de forma sumamente grave y permanente la autonomía de los gobiernos locales, los que, por otro lado, están ya alarmantemente dañados por la carencia de recursos económicos.

Los convenios que llegan a celebrar entre sí las dependencias y entidades de la administración pública pueden referirse a las más distintas materias, y tienen el propósito de atender algún asunto que les es común dentro de su esfera competencial, asunto para el cual no es necesario, en virtud de su naturaleza, acudir a la creación de una comisión intersecretarial.

Como ejemplo de ese tipo de convenios administrativos podemos mencionar los que, según acuerdo del 27 de enero de 1984, habrán de celebrar a fin de establecer nuevas bases para el seguro colectivo de vida en beneficio de los trabajadores al servicio del estado.

En cuanto a los convenios celebrados con las entidades federativas y los municipios, estimamos que en este rubro, como ya habíamos indicado, se ha abusado tanto en lo que hace a la naturaleza como al número de materias objeto de convenios de coordinación. Los convenios de coordinación celebrados entre la federación y los otros niveles de gobierno se refieren a las más diversas materias: desarrollo, fiscal, educación, elecciones, obras públicas, salubridad, registro de población, procuración de justicia, control público, etcétera.

Los convenios con organismos internacionales, distintos a los regulados por el derecho internacional, se refieren a cuestiones propias del derecho administrativo, como la materia monetaria (con el Fondo Monetario Internacional), educación y patrimonio cultural de la humanidad (UNESCO), investigación para mejorar renglones importantes de la vida de los habitantes de la república (Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).

En fechas recientes, la administración pública federal ha acentuado el uso de mecanismos contractuales en otros campos distintos a los citados: básicamente con particulares y organismos empresariales privados y sindicales. Comentarios obligados a propósito de esa actividad son: a) Creemos que está dentro de un razonable marco legal tanto para la autoridad como para los particulares, y b) El claro barbarismo al calificarlos de *convenios de concertación*, pues convenir y concertar son lo mismo.

Bibliografía recomendada

- ABREU DALLARI, Adilson, "Contrato de riesgo", *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.
- CHASE PLATE, Luis Enrique, *Contrato de empréstito público*, *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. II, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1965.
- HUTCHINSON, Tomás, "Caracteres jurídicos de la subvención", *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- DROMI, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, 1a. reimp., Astrea, Buenos Aires, 1980.
- GORDILLO, Agustín, "El contrato de crédito externo", *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.

—, "El precio y la responsabilidad en el contrato de consultoría", *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. VI, vol. I, 5a. ed., Porrúa, México, 1985.

ROQUEL, Rodolfo, "Contrato de juego", *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.

RUÍZ MASSIEU, José Francisco, "Naturaleza jurídica de los convenios únicos de coordinación", *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, Porrúa, México, 1981.

SARRIA, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 3a. ed., Temis, Santa Fe de Bogotá, 1957.

SAYAGÜES LASO, Enrique, *La licitación pública*, 2a. ed., Acali, Montevideo, 1978.

SUÁREZ SALAZAR, Carlos, *Legislación comparada de la obra pública*, Limusa, México, 1985.

TENA, Felipe de J., *Derecho mercantil mexicano*, 12a. ed., Porrúa, México, 1986.

VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.

* *Contrato de obra pública y hecho del príncipe.*

CRÉDITO FISCAL * *Impuesto e ingresos del estado.*

CUENTA PÚBLICA ANUAL * *Control presupuestal.*

CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO 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 crédito fiscales, nombramientos, etcétera).

DECOMISO Por medio del decomiso pasan a propiedad del estado los objetos, los instrumentos y el producto involucrados en la comisión de algún ilícito.

Si el delito es intencional se decomisarán los instrumentos, objetos y productos lícitos e ilícitos; si el delito es no intencional solamente los ilícitos pasarán al estado.

El particular pierde bienes a favor del estado, como una sanción por su conducta ilícita (penal o administrativa).

El art. 21 constitucional parece prohibir el decomiso administrativo, al limitar las sanciones que puede imponer el ejecutivo a multa y arresto. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha admitido que sí procede el decomiso ordenado por la autoridad administrativa, no obstante lo señalado por el constituyente.

Creemos que la solución a la anticonstitucionalidad del decomiso administrativo está en reformar al art. 21 de la ley suprema, en el que se prevean otros medios de acción en materia represiva por parte de la administración pública, como el propio decomiso y la clausura, los que, por otra parte, están contemplados en la legislación ordinaria.

Son de interés, para explicar la naturaleza del decomiso y el destino de los bienes decomisados, los arts. 24, 40, 172 bis y 199 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal y los arts. 535, 181 y 38 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El estado no hace depender el cumplimiento de algunos programas a los ingresos inciertos que pueda obtener por concepto de decomisos; la legislación penal ordena que el producto de éstos se destine a mejorar la administración de justicia o los propios bienes puedan utilizarse en la investigación científica.

DECRETO Vocablo tomado del latín; significa decidir, determinar, distinguir (B. D. E., J. Corominas).

En términos generales, el decreto es una orden girada 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, es considerado como una norma jurídica de un rango inferior a la ley. Consideramos 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.

Diferencias entre ley y decreto. La más importante diferencia 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.

Decretos legislativos. El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del congreso de la unión 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: 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, etcétera.

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.

Decretos judiciales. 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 frecuentemente 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.

Decretos administrativos. Nuestra opinión sobre los decretos administrativos es expuesta en el siguiente párrafo, ya que establecer una diferencia entre ellos y los decretos ejecutivos resulta innecesario, dado que participan de la misma base constitucional, principios, características y órgano emisor.

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 afectación o desincorporación de un bien del patrimonio nacional (dominio público), la orden de crear un ente paraestatal, etcétera.

Es claro que un decreto ejecutivo o administrativo toma tal denominación por el órgano del que procede y por tratarse de un acto materialmente administrativos que revisten cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de la función que le corresponde.

Bibliografía recomendada: véase en *Circular*.

DECRETO DE DESTINO Si un bien va ser incorporado o desincorporado del dominio público, o cuando sin salir de él cambiará de usuario, se requiere para ello de un acto administrativo llamado *decreto de destino*.

Los requisitos del decreto de destino son:

- 1 Que sea emitido por el presidente de la república (si sólo es cambio de usuario, el acto será del secretario de estado);
- 2 Que sea refrendado por el titular de cualquier órgano centralizado relacionado con el bien que cambia de destino;
- 3 Que sea publicado en el *Diario Oficial*;
- 4 Que esté fundado y motivado correctamente, y
- 5 Que se indique claramente la justificación para que el bien salga del dominio público, pase a formar parte de él o cambie de usuario sin perder tal calidad.

Este decreto y su debida publicidad, además de servir de base para el correspondiente cambio, tienen por finalidad que los particulares sean informados acerca del manejo de estos bienes que a ellos les son valiosos, para que de esta manera opere el control social ante posibles abusos en la administración del patrimonio común.

DECRETO LEY Con cierta semejanza a los decretos, se contemplan 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 esos actos nos obliga a señalar la causa por la cual son expedidos:

- a) 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 artículo 131 de la constitución federal mexicana);
- b) 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 (artículo 29), y
- c) 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 dado 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 es llevado 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 (artículo 29 constitucional), y con posterioridad al ejercicio de las facultades legislativas en el caso de los decretos delegados (artículo 131); en el tercer supuesto, los decretos así emitidos, serían totalmente nulos.

Bibliografía recomendada: véase en *Circular*

DEFINICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO *
Derecho administrativo. Concepto.

DELEGACIÓN DE FACULTADES Proveniente de *delegar*: confiar una persona a otra sus atribuciones para que haga sus veces (D. E. M., M. Alonso). Existe una arraigada costumbre imperante en nuestra administración pública: la *delegación de facultades*, misma que se realiza frecuentemente con irregularidades.

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*.

La delegación de facultades es una consecuencia de la relación jerárquica, no debe confundirse con el sistema de suplencias (véase: suplencia), 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, forma escrita, estar basado en la ley, debe existir procedimiento adecuado, y no 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.

Bibliografía recomendada: véase en *Facultad discrecional*.

DELEGACIÓN POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL
Órgano desconcentrado de la administración pública de la capital de México. 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 dependientes jerárquicamente del jefe del Distrito Federal.

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 La Magdalena Contreras;
- 11 Miguel Hidalgo;
- 12 Milpa Alta;
- 13 Tláhuac;
- 14 Tlalpan;
- 15 Venustiano Carranza, y
- 16 Xochimilco.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé como únicos requisitos para ocupar el cargo de delegado, ser ciudadano de la entidad, ser originario de ella o con residencia no menor de dos años, anteriores a la fecha de su nombramiento, además de que necesariamente sea designado por el jefe del Distrito Federal, con ratificación de la asamblea de representantes, ser mayor de treinta años y no haber sido sentenciado por delito intencional.

Adicionalmente al desempeño de las tareas que le son propias a la delegación como órgano desconcentrado del Distrito Federal, su titular tiene la obligación de 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 mes.

Competencia de las delegaciones. De la manera que se ha mencionado, las delegaciones del Distrito Federal han sido constituidas como órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados al jefe del D. F., 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 de la Administración Pública del D. F., pudiendo, en todo momento, el jefe del Distrito Federal revisar o revocar los actos que éstas emitan.

Así, las delegaciones políticas tienen competencia para realizar tareas de vigilancia gubernamental y prestación de servicios públicos en su demarcación, según una larga enumeración que de sesenta rubros establece el artículo 32 de la ley local de la administración pública.

DELITOS ESPECIALES Se hace necesario aclarar que es opinión nuestra que los delitos tipificados por leyes administrativas, no están contemplados en la propuesta del derecho penal administrativo, cuyo

objeto de estudio sólo comprende las infracciones que, igualmente previstas por esos ordenamientos, tienen como consecuencia jurídica una sanción cuya imposición compete exclusivamente a la administración pública. Por ejemplo: clausuras efectuadas por violación a las disposiciones sanitarias, multas por transgresiones al reglamento de tránsito, cancelación de permisos para la explotación forestal por inobservancia a las condiciones bajo las cuales fueron otorgados, etcétera.

Por otra parte, los delitos administrativos se integran al cuerpo del derecho penal, no obstante estar previstos en una ley ajena al código de la materia, toda vez que la determinación de su sanción, en este caso la pena, le corresponde únicamente a la autoridad judicial.

En virtud de que el propósito de esta voz es el de referirse a tales delitos, de la extensa diversidad que encontramos en nuestra legislación (*Ley Forestal*, *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, *Ley Federal de Juegos y Sorteos*, *Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial*, etc.), consideramos que el ejemplo más representativo se encuentra en el Código Fiscal de la Federación, al describir los delitos propios de esa materia y prescribir sus sanciones respectivas, ya que dispone en qué casos el ejercicio de la acción penal procederá por querrela de parte, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en qué otros basta con una denuncia presentada por cualquier persona ante el ministerio público federal.

La regulación de los delitos fiscales se encuentra a la vanguardia técnica de las leyes administrativas. Califican como tales a ciertas formas específicas de conducta que contravienen a las disposiciones que los prescriben. Esto, en atención a que el Código Fiscal de la Federación establece de forma clara los tipos penales conforme a los que se determinará si una conducta constituye o no un delito, los requisitos para el ejercicio de la acción penal, los agravantes por considerar, en qué casos el delito se tendrá como calificado, en qué tiempo prescribe la acción penal, etcétera.

Tal vez los delitos administrativos más conocidos sean el de contrabando y el de defraudación fiscal, en virtud de que su comisión es mucho más frecuente en prácticamente todo el mundo.

Por lo que se refiere al delito de contrabando, el código lo hace consistir en la introducción o extracción del país de mercancías sin cubrir los impuestos respectivos, en su caso; o bien, sin la autorización

de la autoridad competente; o cuando la importación o exportación de los bienes esté prohibida.

El delito de defraudación fiscal se comete cuando con engaños o aprovechando errores, se omite el pago de cualquier contribución o se obtiene un beneficio ilícito en perjuicio de la federación. Igualmente, su penalidad varía en relación con lo defraudado.

Se debe reiterar que estos ilícitos forman parte del derecho penal, no obstante encontrarse previstos en leyes de naturaleza administrativa; no deben ser contemplados como objeto de estudio del llamado derecho penal administrativo, por lo que para los fines de nuestro texto no amerita que profundicemos acerca de ellos, sino sólo marcar sus diferencias con respecto a las infracciones administrativas.

DEMOGRAFÍA La demografía es la ciencia que estudia a la población humana desde el punto de vista cualitativo. Más preciso: es "el análisis y la descripción de los grupos de población con referencia a la distribución, fenómenos vitales, edad, sexo y estado civil, bien en un momento dado o sin consideración temporal" (Galen M. Fisher). Su principal fuente e instrumento se encuentra en los censos que el estado realiza periódicamente.

Las cuestiones demográficas están a cargo, principalmente, de la Secretaría de Gobernación y del consejo nacional de población, conforme a las siguientes directrices.

Corresponde a las dependencias del poder ejecutivo, y a las demás entidades del sector público, según las atribuciones que les confieran las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los propósitos de la política demográfica; pero la definición de las normas, la formulación de las iniciativas de conjunto y la coordinación de los programas que corresponden a dichas dependencias en materia demográfica, competen exclusivamente a la Secretaría de Gobernación.

El Consejo Nacional de Población tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos (la naturaleza jurídica de este consejo es: comisión intersecretarial).

Son conocidas las predicciones pesimistas del economista inglés Thomas R. **Malthus** acerca del incremento poblacional; en nuestros días, una corriente neomalthusiana sostiene que el subdesarrollo económico tiene su principal causa en un excesivo crecimiento demográfico. Frente a tal fenómeno se recomienda un control de la natalidad o, al menos, una planeación demográfica. Contrarias a esta posición se han declarado la iglesia católica y algunas otras.

México sostiene actualmente la política de abatir el crecimiento demográfico mediante campañas publicitarias y facilitando medios anticonceptivos, sin llegar a establecer un verdadero control de la natalidad.

Las cifras que se manejan en relación con el crecimiento demográfico son muchas veces contradictorias, pero en términos generales se afirma que en los últimos 15 años se ha logrado una disminución. Algunos datos al respecto:

Año	Incremento
1973	3.7%
1975	3.3%
1989	2.2%
2000	1.0% (meta)

DENOMINACIÓN DE ORIGEN Dícese del nombre de una región geográfica del país, que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o características se deben al medio geográfico, comprendidos en éste los factores naturales y los humanos.

Ejemplos: *coñac*, *champán*, *tequila*, *mezcal*, *olinalá* y *talavera*.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO *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 instruc-

ción 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 han establecido los siguientes departamentos administrativos:

- 1 *Ley publicada el 14 de abril de 1917:*
 - a) Judicial;
 - b) Universitario y de bellas artes, y
 - c) Salubridad pública.
- 2 *Ley de diciembre de 1917:*
 - a) Universitario y de bellas artes;
 - b) Salubridad pública;
 - c) Aprovechamientos generales;
 - d) Establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares, y
 - e) Contraloría (antecedente de la actual secretaría de contraloría y desarrollo administrativo).
- 3 *Ley del 6 de abril de 1934:*
 - a) Trabajo;
 - b) Agrario;
 - c) Salubridad pública;
 - d) Establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares, y
 - e) Distrito Federal.
- 4 *Ley del 31 de diciembre de 1935, en la cual abundaron precisamente los departamentos administrativos:*
 - a) Trabajo;
 - b) Agrario;
 - c) Salubridad pública;
 - d) Forestal y de caza y pesca;
 - e) Asuntos indígenas;
 - f) Educación física, y
 - g) Distrito Federal.
- 5 *Ley del 30 de diciembre de 1939:*
 - a) Trabajo;
 - b) Agrario;
 - c) Salubridad pública;
 - d) Asuntos indígenas;
 - e) Marina nacional, y
 - f) Distrito Federal.
- 6 *Ley publicada el 21 de diciembre de 1946:*
 - a) Agrario, y
 - b) Distrito Federal.
- 7 *Ley del 24 de diciembre de 1958:*
 - a) Asuntos agrarios y colonización;
 - b) Turismo, y
 - c) Distrito Federal.

Situación actual. Los dos primeros departamentos anotados en el punto 7, 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, los cuales habían dejado de tener razón de ser, puesto que la idea del constituyente, relativa a que las secretarías asumieran atribuciones 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 es un caso muy singular, cuya naturaleza está aún a discusión y, en todo caso, su competencia es 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.

En sus textos tanto la constitución vigente como la ley secundaria hablan de departamentos administrativos, pero realmente sólo existe uno, de naturaleza dudosa, el departamento del Distrito Federal, que desaparecerá el 2 de diciembre de 1997.

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 le atañe también a los jefes de departamento: integrar el acuerdo colectivo para efectos de la suspensión de garantías, el referendo, y poder ser llamados a comparecer ante el congreso.

Desde luego, jurídicamente subsiste la posibilidad de que haya departamentos administrativos, que operen como organismos centralizados, aparte del ya citado del Distrito Federal, el cual, por otro lado, habrá de desaparecer en diciembre de 1997.

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 departa-

mentos autónomos o, al menos, sus tareas siguen ese rumbo. Ésta es, desde luego, una realidad extrajurídica, pues como queda indicado, legalmente son órganos desconcentrados; se menciona el caso únicamente para ilustrar por qué vía la figura que ahora se comenta puede resurgir.

Organización interna. El art. 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece 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 es muy parecida a su homóloga que rige en las secretarías de estado; es oportuno destacar la eliminación, en el art. 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 indudablemente pudiera 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 recomendada

- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 25a. ed., Porrúa, México, 1986.
- HERNÁNDEZ, Octavio A., y otros, *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, 12a. ed., Porrúa, México, 1983.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., Porrúa, México, 1967.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL * Distrito Federal.

DERECHO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO Conceptuar el derecho plantea una problemática de carácter filosófica muy compleja, de la cual se han ocupado innumerables teóricos sin que hayan podido llegar a una plena 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 a toda la sociedad, a quienes coloca en un plano de igualdad ante la ley, sin importar la posición económica o social que guardan dentro de aquella.

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, diametralmente opuesta a la anterior, sostiene 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 a los privilegios de unos pocos (Revolución francesa).

Esta idea, bosquejada por los contractualistas (**Hobbes, Locke y Rousseau**), adquiere con **Kant** una inmejorable claridad al sostener que la coacción ejercida por el sistema de derecho debe ser "general, recíproca e igual", de tal suerte que este pensador, introduce el 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.

No pretendiendo profundizar acerca del tema, sino más bien puntualizar su complejidad, debemos, para los efectos del vocablo, 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 y como con respecto a estado, y fijando sanciones para el incumplimiento de las obligaciones, las cuales pueden ser impuestas aun en contra de la voluntad de 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".

Diversos criterios que explican el concepto de derecho administrativo. Según **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 conceptuarlo, así como elegir alguna definición o algún concepto que sean los mejores para la comprensión del tema.

Los autores **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 (**Duguít, Roland, Jèze**);
- 7 Criterio teleológico. Insiste en los fines de interés general de la administración. (**Gascón y Marín, Manuel Colmeiro, Teodosio Lares**);
- 8 Sistema de principios jurídicos, y
- 9 El criterio que pone la nota esencial en los medios de defensa con que cuenta el particular frente a la autoridad administrativa.

Concepto amplio y estricto del derecho administrativo. En este punto 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. Esta, desde luego, es una aspiración ambiciosa, pues todas las opiniones respecto de este asunto 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 científica 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.

Concepto restringido y formal. 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 únicamente para seguir al programa oficial de 1986 en la Facultad de Derecho (México).

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

Bibliografía recomendada

- ÁLVAREZ-GENDÍN, 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?*, Universidad Nacional Autónoma de México, Col. Cuadernos de crítica, núm. 6, México, 1978.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1944.

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

KANT, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Col. Nuestros clásicos, núm. 33, México, 1978.

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

OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5a. ed., Porrúa, México, 1988.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, 3a. ed., Harla, México, 1995.

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

* *Ciencia de la administración, fuentes y ramas del derecho administrativo.*

DERECHO AMBIENTAL * *Ecología.*

DERECHO ECOLÓGICO * *Ecología.*

DERECHO EDUCATIVO Rama especializada del derecho administrativo, que estudia (o regula) jurídicamente el procedimiento enseñanza-aprendizaje que se efectúa institucionalmente, así como la estructura y funcionamiento de los entes públicos y privados que intervienen en esa labor de la sociedad.

DERECHO ENERGÉTICO * *Energéticos.*

DERECHO FINANCIERO La rama del derecho administrativo que estudia o regula (según se contemple como ciencia o como conjunto de normas) la actividad financiera estatal, es el derecho financiero; el cual representa, según Carlos M. Giuliani Fonrouge, *el aspecto jurídico de la actividad financiera del estado.*

Cada uno de los campos de la actividad financiera estatal corresponde a una rama del derecho financiero, del siguiente modo:

- captación u obtención: derecho fiscal o tributario;
- administración o manejo: derecho patrimonial público, y
- gasto o erogación: derecho presupuestario.

* *Finanzas públicas, gasto público, ingresos del estado, presupuesto de egresos.*

Bibliografía recomendada

- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Mandatos constitucionales en materia tributaria*, Themis, México, 1987.
- CATHELINÉAU, Jean, *Finances publiques*, LGDJ, Paris, 1975.
- CORTINA, Alfonso, *Curso de política de finanzas públicas de México*, Porrúa, México, 1977.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, 2a. ed., Porrúa, México, 1986.
- GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 15a. ed., Porrúa, México, 1988.
- GIL VALDIVIA, Gerardo, *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, Porrúa, México, 1989.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho financiero*, vols. I y II, 3a. ed., Depalma, Buenos Aires, 1977.
- GROVES, Harold M., *Finanzas públicas*, Trillas, México, 1972.
- LEITZ LUTZ, Harley, *Public finance*, LGDJ, Paris, 1968.
- PUGLIESE, Mario, *Instituciones de derecho financiero*, 2a. ed., Porrúa, México, 1976.
- RETCHKIMAN, Benjamín, *Política fiscal mexicana*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1979.

DERECHO FISCAL Rama del derecho financiero, con autonomía didáctica, que estudia (o regula) la recaudación de ingresos tributarios del estado; poniendo especial énfasis en la relación de los sujetos que intervienen en la obligación a favor de la hacienda pública.

DERECHO MIGRATORIO Rama del derecho administrativo que regula (o estudia) el fenómeno de los movimientos poblacionales; incluyendo la estancia de extranjeros en el país y la salida y retorno de individuos en la república.

DERECHO MILITAR * *Armada y Fuerzas armadas.*

DERECHO MUNICIPAL * *Competencia municipal y Municipio.*

DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO Pretendida disciplina jurídica, derivada del derecho administrativo.

Los estudios de las distintas ramas del derecho han puesto especial interés en las sanciones que regulan sus respectivas materias, destacándose el derecho penal y el derecho administrativo como disciplinas que cuentan con un más complejo sistema sancionador.

De ahí que una parte importante de la doctrina se haya inclinado por la institución de una disciplina jurídica autónoma, a la que denomina derecho

penal administrativo, cuyo objeto sería el estudio detallado de las sanciones que, contempladas por leyes y demás disposiciones jurídicas de naturaleza administrativa, deben ser aplicadas a sus transgresores.

Recordemos que el derecho penal está constituido por las normas legales que, referidas al delito, señalan como su consecuencia jurídica la pena. Y que a su vez, el delito se define como: la acción u omisión prohibida por la ley, bajo la amenaza de una pena (sanción específica del derecho penal).

Esta manera tan simple de conceptuar al derecho penal y al delito, no refleja el copioso bagaje teórico generado en torno a ellos, principalmente desde el siglo pasado, el cual le ha valido que llegue a constituir una de las disciplinas jurídicas más avanzadas desde el punto de vista técnico.

Por otra parte, y dejando a un lado aquellos delitos que aunque contemplados en leyes administrativas pertenecen al ámbito del derecho penal, la variedad tan amplia de las sanciones administrativas prescritas para los infractores, ha merecido que para muchos especialistas sea necesario el reconocimiento del *derecho penal administrativo* como disciplina jurídica autónoma, aun cuando se admita que es un derecho represivo arcaico, si se le compara con el grado de avance del derecho penal propiamente dicho.

El carácter represivo es común en todas las normas jurídicas y no encontramos mayor diferencia entre las sanciones que no sea, por una parte, la de grado (ya mencionada, de acuerdo con la importancia de la norma violada en razón de la cual, en intensidad y tiempo se aplica el castigo merecido) y por otra, tal vez más importante, es el procedimiento conforme al cual se impone la sanción (es decir, si corre por cuenta de la autoridad judicial o bien por parte de algún ente de la administración pública competente para ello).

Es en atención de este orden de ideas que algunos tratadistas se oponen a la instauración de un derecho penal administrativo, como disciplina jurídica autónoma; pues sostienen que siendo la sanción un elemento inherente al derecho, de aceptar la propuesta se tendría que reconocer la existencia de un derecho penal civil, un derecho penal laboral, un derecho penal mercantil, un derecho penal marítimo, un derecho penal bancario, etcétera.

Bibliografía recomendada: véase en *Infracción administrativa*.

DERECHO PRESUPUESTARIO Rama del derecho financiero. * *Presupuesto de egresos.*

DERECHO PRIVADO 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.

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 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 al 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, generalmente.

* *Derecho público.*

DERECHO PÚBLICO 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.

Muy posteriormente, **Kant** retoma la idea y la incorpora a su sistemática del derecho, idea que ha evolucionado desde entonces muy tenuemente 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 e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes.

Especificaciones del derecho público. En cuanto 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 las siguientes son ramas del derecho público: el derecho constitucional, el administrativo, el internacional público, el penal y el procesal.

La privatización del derecho público y la publicación 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 las 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 forma 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.

DERECHO TURÍSTICO * Turismo.

DERECHOS FISCALES O TASAS La figura tributaria denominada derechos o tasas tiene semejanzas con el impuesto, en tanto que debe estar establecida en una ley y puede aplicarse coacción por parte del estado para efectos de su cobro.

El Código Fiscal definía (antes de la reforma de 1988) a los derechos, como "las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación".

Los derechos fiscales o tasas son cargas tributarias por "servicios del estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano" (Mario **Pugliese**).

Estamos entonces en presencia de una contraprestación pagada al estado. En este punto radica la principal diferencia entre los derechos y los impuestos.

Los derechos deben cubrirse básicamente con motivo de la prestación de servicios consulares, aduanales y registrales así como a causa de la utilización de la zona marítimo terrestre.

En el *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de diciembre de 1981, se publicó la Ley Federal de Derechos, la cual tendría vigencia anual, y fue reformada posteriormente, para efecto de conferirle permanencia indefinida.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha opinado que "de acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos ha de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del estado, como precio de

servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo o sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos". (*Informe anual 1983*, p. 23.)

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA *Origen:* 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 indebidamente 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 dentro de 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 de Lucas Alamán, se crea en 1830, el primer órgano descentralizado: el Banco de Avío (Alfonso **López Aparicio**). Es en el periodo de consolidación de la Revolución mexicana (1921-1938), en el cual los entes descentralizados proliferan, principalmente, dentro de 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, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, los cuales presentan una serie de variantes que comentaremos en las voces que correspondan.

Concepto. La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen

al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

En la creación de esos órganos, 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 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 los vocablos correspondientes).

Aclaremos 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.

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 y Francia, lo que nos ilustra acerca del interés que este asunto reviste en un nivel mundial.

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 los ordena por servicio, por región y por colaboración. Esta catalogación fue asimilada y adaptada por la doctrina mexicana, durante largo tiempo.

Constitucionalidad de los organismos descentralizados. 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 órganos: 93, 123, y, de cierta forma, el 73 y el 28.

Es opinión generalizada que los organismos descentralizados deben ser creados por ley del congreso y no por decreto presidencial como también lo permite la Ley Orgánica de la Administración Pública. Así, los entes que surjan de un acto presidencial y no por una ley del congreso de la unión, serán reputados anticonstitucionales (Andrés Serra Rojas).

Características. 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 orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado;
- 3 Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio;
- 4 Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central. Esto es, les 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, y
- 6 Existe un control o una tutela, por parte del estado, sobre su actuación. Señalada excep-

ción a esta característica de control o tutela administrativa, lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.

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 y, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso.

Como ejemplo de regulación jurídica específica de órganos descentralizados podemos citar los siguientes ordenamientos.

La Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

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 control de paraestatales). Recordemos aquí solamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como dos ejemplos precisos de esa legislación que les es común.

Personalidad jurídica. 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 órganos 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 al estado, jurídicamente hablando; pero como realidad política y sociológica, están ubicados dentro del gobierno. De aquí la necesidad de un control o una tutela ejercidos por parte de los órganos centralizados.

Denominación. El nombre o denominación de un órgano 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, 75 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 Compañía Nacional de Subsistencias Populares;
- 6 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- 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 del Seguro Social;
- 11 Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
- 12 Petróleos Mexicanos;
- 13 Procuraduría Federal del Consumidor;
- 14 Pronósticos para la Asistencia Pública, y
- 15 Sistema de Transporte Colectivo.

La sede de las entidades y ámbito territorial. El domicilio de los descentralizados no reviste particular importancia: será el que le 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 entes 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, se encuentran dentro del supuesto de ámbito espacial restringido.

Órgano de dirección. 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, comi-

té ejecutivo, etc. Se trata, en todo caso, de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales y, de manera excepcional, de representantes de instituciones universitarias 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 o rector. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previstos en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación jurídica; él 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..."*.

Estructura 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 cambiará de un ente a otro, dependiendo de su objeto, finalidad, 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.

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 a 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 control del patrimonio de las instituciones descentralizadas.

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

- 1 Agropecuarios (Comisión Nacional de Zonas Áridas);
- 2 Comerciales (Conasupo);
- 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), y
- 8 Seguridad social (ISSSTE).

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.

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, ahora 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.

En otro aspecto, los ingresos que estas paraestatales obtengan por concepto de contribuciones y similares se consideran captados por el estado y tendrán 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 estatal. En la actualidad, están en este supuesto los siguientes organismos Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Caminos y Puentes Federales de Ingre-

sos y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Ferrocarriles Nacionales de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Luz y Fuerza del Centro, y la Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.

Órganos descentralizados 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 vocablo del diccionario de derecho administrativo.

Al respecto, citemos los siguientes entes como muestra de la descentralización local y municipal: la Promotora Turística de Guerrero, el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEM y M), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (en casi todas las entidades federativas) y las juntas de alcantarillado y agua potable (en numerosos municipios).

Bibliografía recomendada

- BURDEAU, Georges, *Tratado de ciencias políticas*, t. II, vol. II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.
- DEMICHÉL, André, *Le droit administratif*, LGDJ, Paris, 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.
- LAUBADÈRE, André de, *Traité de droit administratif*, t. I, 8a. ed., LGDJ, Paris, 1980.
- LÓPEZ APARICIO, Alfonso, *Alamán, primer economista de México*, 2a. ed., Jus, México, 1986.
- LÓPEZ ROSADO, Diego, *Historia económica de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "Notas para el estudio jurídico del concepto de autonomía, durante 1917, en la Universidad Nacional de México", *La autonomía universitaria en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
- PLUET, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, Paris, 1969.
- RIVERO, Jean, *Droit administratif*, 8a. ed., Dalloz, Paris, 1977.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 12a. ed., Porrúa, México, 1983.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA En nuestra materia se ha delimitado la descentralización administrativa como una forma de organización de entes del poder ejecutivo. Pero el término descentralización se puede utilizar en 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 que la circunscripción territorial en la que tengan competencia se llame estado, provincia, entidad, departamento, municipio, condado, comuna, distrito. Aunque la noción de descentralización es compleja (André de Laubadère), pensamos que en México está reservado para designar a órganos de la administración pública y no a gobiernos locales.

DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA 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.

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 Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional, la comisión nacional bancaria de valores, el consejo nacional del deporte, el consejo nacional para la cultura y las artes, y el hospital general de México.

Imprecisión terminológica. Del término desconcentración se ha abusado en su empleo, 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 faculta-

des 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; desde luego, esto no supone que no se puedan delimitar sus alcances.

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

Dentro de 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 facultades propias, su actuar es más ágil y, si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará más cerca del gobernado.

Clases de desconcentración. 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 confundirse con la delegación de facultades, la descentralización administrativa o la reubicación física de oficinas gubernamentales.

Desconcentración en estricto sentido. 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.

Características de los 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, departamento 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, y

6 No poseen personalidad jurídica propia.

Autonomía. 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.

Consideremos 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.

Fundamento constitucional y legal. 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, frac. XXX; 89 frac. 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 organismo desconcentrado, la medida sí carecerá de base constitucional.

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,

... para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

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.

Clasificación de los órganos desconcentrados:

- a) *Desconcentración vertical.* En este supuesto, 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;
- b) *Desconcentración regional.* En este caso, 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, y
- c) *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: como las administraciones fiscales regionales.

Bibliografía recomendada

- BOURJOL, Maurice, *Droit administratif*, t. I, Masson, Paris, 1972.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, 4a. ed., Tecnos, Madrid, 1973.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4a. ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
- SAYAGÜES LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.

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.

DESINCORPORACIÓN Véase en *Decreto de destino*, respecto al patrimonio público.

El término se ha usado con profusión para calificar la venta, liquidación o traspaso de entidades paraestatales, desde que la llamada *privatización* de la actividad comercial e industrial se adoptó como política del estado mexicano.

DESVÍO DE PODER 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* (véase) 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 otorgados, 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 prevista, 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**

Bibliografía recomendada: véase en *Facultad discrecional*.

DEUDA PÚBLICA La deuda pública, dice la ley, son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de la administración pública federal centralizada o paraestatal.

* *Contratos administrativos, empréstito.*

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Órgano periodístico del estado federal mexicano. Como atributo de todo acto jurídico de carácter general, cualquier disposición legal (orgánica o materialmente considerada) debe ser publicada en el órgano periodístico gubernamental. Se supone que su conocimiento no debe representar ningún problema; no obstante, es tal el volumen existente de ordenamientos que es, en realidad, imposible conocerlos, interpretarlos, compilarlos y aplicarlos de manera adecuada.

Resulta conveniente dedicar algunas líneas al órgano periodístico gubernamental. Ese medio de difusión legislativa, en el nivel federal, se denomina *Diario Oficial de la Federación* y fue fundado el 20 de agosto de 1867, cuando era presidente de la república Benito Juárez García. Las entidades federativas también cuentan con un medio similar, llamado generalmente *Periódico Oficial* (excepciones: Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Veracruz y Yucatán, en que se llaman *Gaceta Oficial*, *Gaceta de Gobierno*, *La Sombra de Arteaga*, *Gaceta Oficial* y *Diario Oficial*, respectivamente). En esas publicaciones gubernativas deben insertarse las leyes, los reglamentos y los otros aspectos del poder público, cuya inclusión se prevea en los ordenamientos jurídicos, de conformidad al Código Civil y a la Ley del Diario Oficial y Gacetas Gubernamentales (1986), a fin de que sean aplicados y observados debidamente.

En relación con el *Diario Oficial de la Federación*, caben los siguientes comentarios: hay una

proliferación de errores, lo que provoca el uso de *fe de erratas* (esto plantea un interesante problema en cuanto al inicio de vigencia del acto cuya publicación defectuosa se corrige), por otra parte, no existe un término para corregir por esa vía (*fe de erratas*); por ejemplo, con fecha 23 de julio de 1986 se enmienda la publicación del 7 de febrero de 1984 (*Ley General de Salud*). Usualmente, desde el régimen de Luis Echeverría (1970-1976), aparece de lunes a viernes, pero algunas veces también circula los sábados, situación ésta que resulta desconcertante para los lectores.

Se ha llegado a afirmar que mediante las citadas *fe de erratas* se realiza, indebidamente, actividad legislativa. Dada la gran cantidad de información publicada en dicho diario, resulta imposible para la mayoría de los particulares interesados, lograr sus adecuadas conservación y clasificación; se desconoce cuándo será publicado el índice de cada tomo. Finalmente, se ignora totalmente quién aprueba o se responsabiliza de las *fe de erratas*.

Los problemas mencionados, a propósito del *Diario Oficial*, vienen a agudizar la "complicación y proliferación de las normas del derecho administrativo" a que se refiere el programa (1986) de nuestra asignatura.

DISCRECIONALIDAD * *Facultad discrecional.*

DISTRITO FEDERAL 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 a los primeros; de ahí el origen de los distritos federales.

Entre otras características que les son comunes, puede citarse el 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 siempre 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: EUA, 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 de una legislación administrativa especial, en virtud de la complejidad y magnitud de los problemas que afrontan.

Antecedentes en México. A casi siete siglos de la fundación de Mexico Tenochtitlan, como corazón y 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 una gobernador.

La inestabilidad política, motivada en mucho por la lucha entre centralistas y federalistas que sustentaban proyectos nacionales opuestos, dio origen a una copiosa emisión de disposiciones que oscilaban entre una y otra ideología, lo cual modificó el papel del Distrito Federal dentro del contexto nacional.

El 20 de febrero de 1837, por medio de otro decreto, el Distrito Federal es incorporado al departamento de México, lo que le imprime una pauta de corte centralista hasta que la constitución de 1857 restaura 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 cual 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 promulga 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 (que a la fecha continúa vigente), las que de manera específica señalan los órganos que en su momento lo integraron y la competencia de que estaban dotados. El 26 de julio de 1994 se publicó el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, parcialmente en vigor hasta el 2 de diciembre de 1997, fecha en que estará rigiendo en su totalidad.

De manera general y en su carácter de órgano de la administración pública central, el Departamento del Distrito Federal ha estado contemplado en las diversas leyes de las secretarías y departamentos del estado (1934, 1935, 1939, 1946 y 1958) y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).

El Distrito Federal como parte de la federación. 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. *Gobierno del Distrito Federal.* En un avance para la democratización del gobierno del Distrito Federal, en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993, se publicó un decreto del constituyente permanente mediante el cual 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.

La reforma contiene un complejo sistema de artículos transitorios, para que entre en vigor pau-

latinamente del 25 de noviembre de 1993 al 2 de diciembre de 2000.

En seguida anotamos los principales puntos de la citada reforma, contenida en el decreto constitucional correspondiente.

A Marco jurídico. El decreto que se comenta se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993, promulgado el 21 de octubre del mismo año, e inicia su vigencia desde el 25 de noviembre de 1993.

El nuevo marco jurídico está contenido, principalmente, en el art. 73, frac. VI y en el art. 122, de la *constitución política federal*.

El 26 de julio de 1994 se publicó un *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, su contenido precisa qué le 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 locales;
- 2 Competencia de los órganos locales (asamblea de representantes, jefe del D. F., y tribunal superior de justicia);
- 3 Derechos y obligaciones públicos de los habitantes;
- 4 Bases para la elección directa de los consejos ciudadanos, que existirán en cada demarcación territorial;
- 5 Forma de suplir al jefe del Distrito Federal en sus ausencias temporales o durante los períodos de ratificación, y
- 6 Quién refrendará los decretos y acuerdos del jefe del Distrito Federal.

B Administración pública. La administración pública estará a cargo de un jefe del Distrito Federal, del presidente de la república y de los consejos de ciudadanos que habrá en las actuales delegaciones políticas. Existirá además el tribunal de lo contencioso administrativo, órganos desconcentrados y paraestatales, además de las comisiones metropolitanas de conurbación (frac. IX del art. 122 de la *constitución*); el procurador general de justicia depende del jefe del D. F., aunque puede acordar con el presidente de la república.

1 Jefe del Distrito Federal. Será nombrado por el presidente de la república y ratificado por la asamblea de representantes del D. F., o por el sena-

do si el segundo nombramiento no es ratificado por esa asamblea; en cualquier supuesto, durará en su cargo hasta 6 años.

Requisitos para el nombramiento: ser diputado federal o senador por el Distrito Federal, o integrante de la asamblea de representantes, perteneciendo al partido que tenga mayoría en ésta; además, no haber ocupado anteriormente ese cargo.

Derechos y obligaciones:

- a) Jefe de la administración pública local;
- b) Posee la facultad reglamentaria para leyes locales;
- c) Refrendar los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por la asamblea de representantes del Distrito Federal;
- d) Nombrar a los magistrados del tribunal superior de justicia;
- e) Informar el monto de la deuda pública al presidente de la república y a la asamblea de representantes, y
- f) Designar al procurador general de justicia, con aprobación del presidente de la república.

2 Presidente de la república. El titular de la administración pública federal, respecto a la capital del país, conserva las siguientes facultades:

- nombra al jefe del D. F., con ratificación de la asamblea de representantes;
- tiene el mando de la fuerza pública local, pudiendo delegar su dirección al jefe del Distrito Federal;
- iniciativa de leyes ante la asamblea de representantes, y
- promulgar y publicar las leyes de la asamblea de representantes, pudiendo ejercer el derecho de veto.

3 Delegaciones. Previstas como órganos desconcentrados, en el estatuto de gobierno del D. F.

4 Consejos de ciudadanos. La reforma constitucional prevé la existencia, a partir de 1995, de *consejos de ciudadanos* en cada demarcación territorial. Sus integrantes serán electos mediante sufragio universal.

Está abierta la posibilidad de modificar la actual división territorial de las delegaciones.

Esos consejos intervendrán en los programas regionales de la administración pública del Distrito Federal, en lo concerniente a su consulta, aprobación, gestión, supervisión y evaluación.

C Función legislativa. Al congreso de la unión le corresponderá:

- expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- legislar en materias no reservadas a la asamblea de representantes;
- autorizar anualmente el monto de la deuda pública local, y
- remover, por medio del senado o de la comisión permanente, al jefe del D. F., por causa grave.

En otros rubros, la función legislativa del D. F., la ejercerá la asamblea de representantes.

D Función jurisdiccional. La función judicial se ejerce mediante los tribunales de justicia del fuero común, regidos por su propia ley orgánica, pero en el orden administrativo y en materia laboral, la función es desempeñada por el tribunal contencioso administrativo y por la junta local de conciliación y arbitraje del Distrito Federal, respectivamente.

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 esta afirmación, por ejemplo, que no obstante ser parte integrante de la federación, no tiene la posibilidad de otorgarse una constitución, ni de tener un verdadero congreso local, es decir, comportarse 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.

Bibliografía recomendada

- BENÍTEZ, Fernando, *La ciudad de México*, Salvat, México, 1981.
- 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", *Diario Oficial de la Federación*, del 26 de marzo de 1986.

PUGET, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, Paris, 1969.

SÁENZ ARROYO, José, y otros, *La renovación nacional a través del derecho*, Porrúa, México, 1988.

DIVISIÓN DE PODERES * Funciones del estado.

DOCTRINA Se le señala como fuente de las distintas ramas del derecho. Se considera como tal, los estudios metodológicos de los diversos aspectos de las ciencias jurídicas.

En derecho administrativo la bibliografía es extensa; por haber incluido al final de las principales voces de este *diccionario de derecho administrativo*, la referencia a importantes obras de tratadistas de nuestra disciplina, omitimos en este lugar mencionarlas para no resultar repetitivos.

DOMINIO DIRECTO Al lado del dominio eminente (imperio del estado sobre su territorio), existe el dominio directo por medio del cual el estado sí se reserva ciertos bienes o actividades.

El constituyente de Querétaro adjudicó al estado determinados recursos de lo que se ha llamado dominio directo, ellos son:

- 1 Hidrocarburos;
- 2 Energía eléctrica;
- 3 Energía nuclear;
- 4 Aguas, y
- 5 Minerales.

En lo que se refiere a hidrocarburos, electricidad y energía nuclear, la explotación es exclusivamente del estado y no admite la posibilidad de otorgar concesiones. La electricidad es dominio directo cuando se genera y distribuye como servicio público; si es para otros fines, corresponde al ámbito de la actividad de los particulares, ejemplo: plantas de luz en cines y hospitales, acumuladores, etc. La energía nuclear, que sólo puede usarse con fines pacíficos, fue regulada constitucionalmente a partir de 1975.

Respecto de recursos hidrográficos y mineros, la administración pública puede otorgar concesiones, pero el estado conserva el dominio.

El fundamento constitucional del dominio directo se encuentra en el art. 27, párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo.

Según lo expuesto acerca del dominio directo, podemos conceptuarlo como un *sector de recursos naturales sobre los cuales el estado se reserva su explotación exclusiva, y que excepcionalmente concesiona*.

* *Propiedad originaria*.

DOMINIO EMINENTE * *Propiedad originaria*.

DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO Los bienes de dominio privado del estado son los que el legislador ha estimado innecesario otorgarles una protección tan rígida y tantos requisitos como a aquellos que se hallan dentro del dominio público. Para ellos, en términos generales, no hay reglas exorbitantes al derecho privado.

La denominación para este grupo de bienes estatales, que ha adquirido arraigo en nuestros textos legales y en la bibliografía jurídica, halla su origen en la regulación y clasificación del patrimonio de los estados autocráticos anteriores a la época contemporánea, en las que se distingue entre el patrimonio al que tiene acceso el pueblo y los bienes del gobernante. Este criterio, lógicamente, no posee validez en la actualidad, ya que lo dominante, como ya se dijo, es el interés en proteger, con mayor o menor minuciosidad, a los bienes a cargo del poder público.

Clasificación. De conformidad al art. 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de dominio privado de la federación son los siguientes:

- 1 Tierras y aguas que no sean de uso común, enajenables a particulares. En este punto quedaría incluida la disposición de la frac. VIII del art. 30, adicionado según reforma del 7 de febrero de 1984, acerca de áreas para regularización de la tenencia de la tierra y atender al problema habitacional;
- 2 Nacionalizados a asociaciones religiosas y no destinados a culto público. Aquí quedan comprendidos los bienes pertenecientes a corporaciones religiosas de forma directa o por interposición persona y cuya finalidad no sea la enseñanza o propagación de alguna religión; en la actualidad (reforma constitucional del 28 de enero de 1992), la nacionalización de este tipo de bienes ya no existe;

- 3 Bienes declarados vacantes ubicados en el Distrito Federal. Antes de la conversión de Baja California Sur y Quintana Roo en estados, en este renglón se comprendían también los bienes vacantes situados en esos territorios.

Son bienes vacantes, de conformidad con el art. 785 del Código Civil, de aplicación federal, los inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido;

- 4 Los de organismos federales paraestatales que se extingan. A partir de la ley de 1982 que regula el patrimonio federal, se precisa que son entes paraestatales aquellos a los que se refiere esta disposición;
- 5 Los adquiridos en el extranjero. Este punto fue añadido por la ley de 1982, actualmente vigente;
- 6 Muebles sustituibles puestos al servicio de los poderes federales. Aquí quedan comprendidos bienes, como escritorios, vehículos, archiveros, etcétera, y
- 7 Otros adquiridos por la federación. El legislador quiso que quedara comprendido cualquier bien que hubiera sido omitido en la lista anterior, como en la contenida en el art. 2o de la Ley General de Bienes Nacionales, relativa al dominio público, de tal manera que ningún bien saliera del control patrimonial del poder público.

Características. Los bienes de dominio privado del estado son inembargables y admiten todo tipo de contratos, excepto la donación y el comodato. La Ley de la materia permite la donación en los siguientes casos: "*a favor de gobiernos de los estados o de los municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social*" y el comodato y la donación a favor de entes privados que realicen actividades de interés social, sin propósitos de lucro.

Los inmuebles de esta categoría son actualmente imprescriptibles. Tratándose de bienes muebles pueden prescribir a favor de particulares, duplicándose los plazos que para adquirir por este medio establece el derecho civil.

Permiten ser enajenados fuera de subasta pública y en algunas ocasiones a plazos. En las operaciones realizadas con este tipo de bienes, habrán de intervenir, llegado el caso, "*Notarios del patrimonio inmueble federal*" designados por la secretaría competente para su control.

Aunque en principio, como quedó anotado, les es aplicable el derecho común y no tienen una protección especial en el orden jurídico, la verdad es que hay una serie de disposiciones de derecho administrativo que los regulan, principalmente por formar parte del acervo patrimonial del estado, además de algunas de tipo reglamentario. Son de mencionarse a este respecto los ordenamientos siguientes:

- 1 Ley General de Bienes Nacionales (1982);
- 2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976);
- 3 Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (1993);
- 4 Ley de Aguas Nacionales (1992);
- 5 Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y sus Demasías (1951);
- 6 Ley Forestal (1986);
- 7 Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Art. 27 Constitucional (1940);
- 8 Ley Federal de Vivienda (1984), y
- 9 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).

DOMINIO PÚBLICO De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, "dominio público" puede significar:

- El que, bajo la salvaguarda del estado, tienen todos en las cosas útiles que no pueden ser objeto de apropiación, en las apropiables que no han sido concedidas o que han prescrito, ni han sido ganadas por modo legítimo;
- El que pertenece al estado en bienes que, sin ser de uso común, están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, y
- Ser sabida de todos una cosa.

En propiedad intelectual es de *dominio público* la obra que ha dejado de estar protegida por la normatividad jurídica existente en la materia y que puede, por lo tanto, explotarla cualquier persona.

Evolución del concepto jurídico. El dominio público, dentro del sistema patrimonial del estado, es una de las figuras estudiadas más profundamente y en ocasiones se le identifica, erróneamente, con la totalidad de los bienes públicos. Para muchos autores, *el dominio público está ya precisado desde el derecho romano, otros ubican su delimitación en la doctrina francesa de fines del siglo XVIII.*

Indiquemos por ahora que forman parte del dominio público los bienes más importantes del estado y que hay un interés cultural y ecológico, un afán de que cierto patrimonio trascienda, aun sobre el interés social, y sobre el momento histórico que se vive, ésta parece ser la más importante, sino es que la única nota constante en toda la amplia gama de bienes que forman el llamado dominio público.

Así podemos formular un concepto del dominio público: sector de los bienes del estado sobre los cuales éste ejerce una potestad soberana, conforme a reglas del derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esa manera se asegure su preservación o explotación racional.

Resulta interesante en este umbral del siglo XXI, tener en cuenta la definición adoptada por el proyecto de reforma del código de Napoleón, citada por **Laubadère** y que hoy inspira ampliamente a la jurisprudencia francesa:

Dominio público es el conjunto de los bienes de las colectividades públicas y establecimientos públicos que se encuentran, sea a la directa disposición del público usuario, sea afectados a un servicio público.

Finalmente citaremos la definición de **Álvarez Gendín**:

El dominio público es una forma de propiedad especial privilegiada de los entes públicos, afectada a la utilidad pública, a un servicio público o al interés nacional y entre tanto sujeto a la inalienabilidad o imprescriptibilidad.

Clasificación. En cuanto a qué bienes, concretamente, integran el dominio público y su clasificación, creemos que es válido intentar un agrupamiento de los así considerados por nuestro derecho positivo federal vigente, siguiendo tres criterios: cultural, ecológico y económico

1 Culturales

- a) Templos y otros inmuebles construidos o destinados al culto o a la administración, propaganda o enseñanza de alguna religión;
- b) Monumentos históricos y artísticos (inclusive los arqueológicos);
- c) Documentos y expedientes de las oficinas;
- d) Libros, incunables, publicaciones periódicas;
- e) Mapas, planos;
- f) Grabados importantes;
- g) Colecciones de museos, científicas, de flora, de fauna, numismáticas y filatélicas;

- h) Objetos que contengan imágenes o sonidos (por ejemplo, películas, fonograbaciones);
- i) Pinturas murales y obras artísticas (inclusive si pertenecen a entes descentralizados);
- j) Inmuebles utilizados por los poderes federales, y
- k) Inmuebles destinados al servicio de otros gobiernos.

2 Ecológicos

- a) Espacio aéreo;
- b) Espacio sideral;
- c) Mar territorial (12 millas marinas);
Mar patrimonial (188 millas marinas);
- d) Aguas: marítimas interiores, de lagunas y de las minas; esteros, lagos, ríos, corrientes de agua;
- e) Cauces, lechos y riberas;
- f) Plataforma continental y zócalos submarinos;
- g) Terrenos baldíos;
- h) Terrenos ganados al mar;
- i) Servidumbres, cuando el predio dominante sea de dominio público (se trata, desde luego, de un derecho, no de un bien);
- j) Zona marítimo-terrestre;
- k) Playas;
- l) Bahías, radas y ensenadas;
- m) Obras hidráulicas;
- n) Plazas, paseos y parques públicos, y
- ñ) Predios rústicos.

3 Económicos

- a) Minerales;
- b) Salinas;
- c) Yacimientos utilizables como fertilizantes;
- d) Hidrocarburos;
- e) Lechos del mar territorial y de aguas marítimas interiores;
- f) Caminos y puentes;
- g) Inmuebles destinados a un servicio público;
- h) Inmuebles declarados inalienables;
- i) Puertos y sus obras, y
- j) Inmuebles patrimonio de organismos descentralizados.

Conforme a nuestra legislación federal, serán bienes de dominio público:

- 1 *Los de uso común:* espacio, mares, ríos, lagos, lagunas, caminos, parques, puertos, monumentos, etcétera;

- 2 *Ciertos recursos naturales:* hidrocarburos, minerales, aguas, plataforma continental, zócalos submarinos, etcétera;
- 3 *Lechos del mar territorial y de las aguas marítimas interiores;*
- 4 *Inmuebles destinados a un servicio público o a una actividad asimilada a éste:* palacios de los poderes federales, templos, establecimientos fabriles, etcétera;
- 5 *Terrenos baldíos y terrenos ganados al mar,* incluyendo sus servidumbres cuando sean predios dominantes, y
- 6 *Muebles valiosos e insustituibles:* expedientes de oficina, libros, colecciones de museos, fonograbaciones, incunables, etcétera.

Características. Los bienes de dominio público están sujetos precisamente a un régimen del derecho público, basado principalmente en los arts. 27 y 42 constitucionales, así como (en el nivel federal) en la Ley General de Bienes Nacionales; existe, además, legislación específica en algunas materias, como patrimonio cultural, recursos mineros, energéticos, sistema hidrológico, mares, templos, caminos, terrenos baldíos, etcétera.

Los bienes que integran a ese sector patrimonial, llamado dominio público, presentan ciertas características que autores y legisladores señalan en forma casi unánime, aunque con las obvias diferencias conceptuales, terminológicas y de sistematización.

Esas características o consecuencias de la naturaleza dominical de una cosa, son: 1) Pueden formar parte del patrimonio del poder público en cualquiera de sus tres niveles: federal, local o municipal; 2) Su incorporación, desincorporación o cambio de destino, requiere de un procedimiento especial de derecho público; 3) Son imprescriptibles; 4) Son inalienables; 5) Son inembargables; 6) Generalmente son concesionables; 7) Existe un régimen especial de infracciones y sanciones tendientes a protegerlos.

Veamos brevemente cada una de esas características de los bienes del dominio público sin rebasar el objeto de nuestro estudio o sea, exponer un tema dentro de un diccionario jurídico.

- 1 *Pueden formar parte del patrimonio federal, local o municipal.* En efecto, los arts. 27, 73 y 132 constitucionales reservan a la federación solamente algunos bienes en tanto que, de acuerdo con el art. 124, el resto del patrimonio público será regulado por la ley local la

que, conforme al orden jurídico de cada entidad federativa, distribuirá los mismos entre las órbitas competenciales correspondientes. Esta situación, con sus lógicas variantes, se repite en otros países. Entre los bienes que quedan fuera de la órbita federal, se señalan, aunque sin generalizar, las calles, los mercados públicos y los panteones;

- 2 *Su incorporación, desincorporación o cambio de usuario, requiere de un procedimiento especial de derecho público.* Aparte de que la constitución política es la que señala cuáles son los bienes estatales y la misma remite a una ley secundaria para regular las cuestiones dominicales (todo lo cual sería suficiente para indicar el régimen de derecho público a que se encuentran sujetos esta clase de bienes), los arts. 17 y 37 de la Ley General de Bienes Nacionales estatuyen que este tipo de actos de administración patrimonial habrán de efectuarse mediante un decreto emitido por el presidente de la república, además, la propia ley y otros ordenamientos aplicables contemplan detalles del cambio de destino (si se trata sólo de trocar de usuario dentro de la administración central, el acto lo emitirá el secretario del ramo);

- 3 *Son imprescriptibles.* El estado jamás perderá la potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares, por el transcurso del tiempo.

Esta protección es en pro de los bienes dominicales, es una de las notas constantes en la doctrina y la legislación: nuestra ley lo establece en su art. 16 (aunque tal protección la amplía a los inmuebles de dominio privado, según el art. 60; supuesto que no se daba en la ley anterior de la materia, art. 38);

- 4 *Son inalienables.* El dominio público está, por esencia, fuera del comercio; hay, sin embargo, quien afirma que tal idea se refiere al comercio en el ámbito de los particulares y que sí están, ese tipo de bienes, dentro del "comercio de derecho público". Lo que resulta claro es que mientras no haya de por medio un acto de desafectación, esas cosas no podrán válidamente enajenarse en beneficio o a nombre de los administrados; esto conforme a uno de los puntos torales de la idea de la dominicalidad;

- 5 *Son inembargables.* En nuestro derecho esta característica es común a todo patrimonio

estatal. Para forzar al estado a cumplir sus obligaciones, no es dable seguir procedimientos que impliquen el embargo de bienes; cuestión ésta extensible, fundamentalmente, a las cosas pertenecientes a la dominicalidad;

- 6 *Generalmente son concesionables.* Consideramos que los bienes *demaniales* son en algunas ocasiones, concesionables, dada su naturaleza o su importancia económica, tal es el caso del espacio aéreo, la zona marítimo terrestre, los yacimientos minerales, las aguas, etcétera.

Dicha característica, sin embargo, no es constante para todos los bienes que caen dentro del dominio público, pero es de interés observarla a efecto de presuponer que el estado quiere en ciertos casos, que un bien sea usado, pero bajo su tutela: no desea dejar al libre albedrío del administrado el disfrute de una cosa, la cual por otra parte, él está dispuesto y a veces interesado en que sea usada.

Los bienes así concesionados no salen del patrimonio del estado, éste conserva el dominio y al particular concesionario le es permitido únicamente el uso y disfrute, según modalidades impuestas por la autoridad en el acto de la concesión; dichas modalidades contemplarán las circunstancias por cuya causa, los bienes puedan regresar a la tutela directa del estado;

- 7 *Existe un régimen especial de infracciones y sanciones tendiente a protegerlos.* La Ley General de Bienes Nacionales vigente, contempla este aspecto de la dinámica de los bienes públicos: su protección represiva por parte del derecho público. A esto habrá de agregarse, las disposiciones que para los propios bienes estatuyen el Código Penal y otros ordenamientos.

El punto no carece de importancia, al contrario: es una nota constante y central de la dominicalidad.

El poder público reitera su tutela sobre estos bienes al protegerlos de cualquier acción que conlleve su demérito, destrucción o cualquier daño que merme su utilidad.

Vimos como una característica capital del dominio público, que los bienes que forman parte de él sean inalienables. Se ha señalado como la nota distintiva de la dominicalidad que éstos estén fuera del co-

mercio; nosotros la consideramos importante pero no determinante.

El dominio público es una figura ampliamente estudiada en el derecho administrativo, con ese motivo se han ensayado diversos criterios para considerar un bien dentro de este sector patrimonial: por la naturaleza del objeto, por la mera voluntad del legislador, etc., en nuestro concepto hemos adoptado una posición conservacionista al considerar que existe un interés ecológico no reconocido expresamente, el cual persiste a lo largo del tiempo en toda la mecánica de protección o tutela con que el legislador ha rodeado la "dominialidad". Tal parece que la sociedad antes de tomar conciencia plena de la dolorosa destrucción o degradación de la naturaleza (víctima de los avances tecnológicos), en una actitud inconsciente de autoconservación, por un instinto de supervivencia, ha intentado preservar (sentando las bases para ello) ciertos bienes, con un afán de trascendencia histórica: un afán de hacer perdurar cierto patrimonio, hace que el legislador permita o decreta su incorporación a la "dominialidad". Esta idea de trascendencia en el tiempo parecerá clara si se tiene en cuenta la tradicional división del patrimonio estatal en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, en aquéllos existe un interés para conservarlos, en los segundos está claramente aceptado que pueden ser sustituidos con facilidad. Aun en el caso de recursos naturales no renovables, el poder público no desea que sean explotados irracionalmente, limita en lo

que se refiera a su obtención y reserva para el futuro, una "ración" considerable de ellos.

Bibliografía recomendada:

- ÁLVAREZ GENDÍN, Sabino, *El dominio público, su naturaleza jurídica*, Bosch, Barcelona, 1956.
- CHARLIER, Robert-Eduard, "Les biens affectés au service public", *Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. II, Omeba, Buenos Aires, 1965.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo, *Dos estudios sobre la usurpación en derecho administrativo* 2a. ed., Tecnos, Madrid, 1974.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Los derechos reales administrativos*, Civitas, Madrid, 1975.
- LAUBADÉRE, André de, *Traité de droit administratif*, t. II, 7a. ed., LGDJ, Paris, 1980.
- Ley General de Bienes Nacionales*.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de dominio público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., "Dominio público (su concepto)", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 148 a 150, México, 1986.
- RANGEL COUTO, Hugo, *La teoría económica y el derecho*, 3a. ed., Porrúa, México, 1980.
- REYES RIVERO, Jorge, *Naturaleza jurídica del permiso y la concesión sobre bienes nacionales de uso público*, Jurídica de Chile, Santiago, 1960.
- VILLASANA RIVERO, Edgardo, "La administración de recursos materiales en el sector público", *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, Secretaría de la Presidencia, México, 1977.

ECOLOGÍA En esta voz se trata sólo de dar elementos para la introducción al estudio del *derecho ecológico*. La ecología es el estudio de las relaciones de los seres vivos con su medio.

Ecología. Estudio de las configuraciones espacio-funcionales que en áreas determinadas surgen y cambian mediante procesos de interacción ecológica.

Interacción ecológica. Proceso de modificación recíproca, que incluye los aspectos de competencia y cooperación, por el cual los organismos individuales o grupos influyen unos en otros, indirecta o impersonalmente, al hacer uso de alguna fuente limitada de abastecimiento natural con que los otros cuentan.

Ecología humana. Rama de la ciencia que trata de las relaciones recíprocas entre el hombre y el medio; comprende la autoecología humana, o estudio de las relaciones recíprocas entre el individuo y su medio; y la sinecología humana, o estudio de las relaciones recíprocas entre los grupos y sus medios. Dentro de las ciencias sociales comprende la geografía humana, estudio de las relaciones recíprocas directas entre los individuos (o grupos) y su medio físico, y la ecología interaccional, estudio de las configuraciones espacio-funcionales que en áreas determinadas surgen y cambian mediante procesos de interacción ecológica.

James A. Quinn

También, existe la opinión de que debe hablarse más que de derecho ecológico, de derecho ambiental; y se define a éste como:

El conjunto de normas de interés público que regulan las relaciones del hombre con la naturaleza respecto al aprovechamiento de los recursos que ella proporciona evitando la degradación del propio orden natural.

Américo Flores Nava

El movimiento que propugna el estudio especializado de los problemas del deterioro del ambiente en nuestro tiempo, tiene su origen en la sensibilización experimentada ante los graves y a veces irreversibles daños que el hombre viene causando a la naturaleza; daños tan graves que, de no evitarse que prosigan, pone en gran riesgo a la sobrevivencia de la especie humana. El peligro por daño ecológico no es menor que el de una extinción por guerra termonuclear; de tal suerte que la principal tarea de nuestra época es salvar a la civilización de su total destrucción por radiactividad o contaminación ambiental. *Esto no es exageración alguna, sino la realidad provocada por un incontrolado y poco previsor desarrollo tecnológico.*

El equilibrio ecológico se rompe por la contaminación provocada por una serie de factores: polvo; ruido, energía radiactiva, cierta publicidad que invade fachadas, paredes, azoteas, etc.; desechos industriales y domésticos, asentamientos humanos, explotación de recursos naturales renovables y no renovables, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores, uso de ciertos productos industriales, incendios, etcétera.

En derecho positivo mexicano, las primeras disposiciones sistemáticas en materia ecológica se dan en 1971, con la reforma constitucional al art. 73, frac. XVI, base 4a., y la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971), seguida por la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982).

La Ley Federal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) se ocupa fundamentalmente de estos aspectos:

- 1 El ordenamiento ecológico del territorio nacional;
- 2 El establecimiento de zonas prioritarias de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- 3 El cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de la flora y la fauna silvestres y acuática, frente al peligro de deterioro grave o extinción;
- 4 El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas;
- 5 La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- 6 El aprovechamiento racional de los elementos naturales, de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas;
- 7 La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- 8 La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia, y
- 9 La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la participación de la sociedad en dicha materia.

La ley incluye definiciones de algunas figuras del derecho ecológico o ambiental, entre las que destacan:

- 1 *Ambiente*. El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados;
- 2 *Áreas naturales protegidas*. Las zonas del territorio nacional sobre las que el estado ejerce su soberanía, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección;
- 3 *Aprovechamiento racional*. La utilización de los elementos naturales, de forma que resulte eficiente, socialmente útil y procure su preservación y la del ambiente;
- 4 *Contaminación*. La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;
- 5 *Contaminante*. Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, la cual al incorporarse o actuar en la atmósfera, el agua, el suelo, la flora, la fauna o cualquier elemento natural altera o modifica su composición y condición natural;
- 6 *Contingencia ambiental*. Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;
- 7 *Criterios ecológicos*. Los lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, expedidos por la autoridad administrativa;
- 8 *Desequilibrio ecológico*. La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo de los seres vivos;
- 9 *Ecosistema*. La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados;
- 10 *Equilibrio ecológico*. La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y de más seres vivos;
- 11 *Elemento natural*. Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinados, sin la inducción del hombre;
- 12 *Emergencia ecológica*. Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;
- 13 *Flora y fauna acuática*. Las especies biológicas y elementos biogénicos que tienen como medio de vida las aguas, en el territorio nacional y en las zonas sobre las que el estado ejerce soberanía;
- 14 *Impacto ambiental*. Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza;
- 15 *Mejoramiento*. El incremento de la calidad del ambiente;
- 16 *Ordenamiento ecológico*. El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en las zonas sobre las que el país ejerce su soberanía, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente;
- 17 *Preservación*. El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales;
- 18 *Prevención*. El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;
- 19 *Protección*. El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro;
- 20 *Región ecológica*. La unidad del territorio que comparte características ecológicas comunes;
- 21 *Residuo*. Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó;
- 22 *Restauración*. Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales, y
- 23 *Vocación natural*. Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrios ecológicos.

Bibliografía recomendada

- ÁLVAREZ RENDUELES, José Ramón, *La hacienda pública y el medio ambiente*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973.
- AYLESWORTH, Thomas G., *La crisis del ambiente*, Fondo de Cultura Económica, Col. Popular, núm. 125, México, 1982.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El derecho de protección al ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. FLORES NAVA, Américo, J, *Breves consideraciones sobre derecho ambiental*, 2a. ed., Uritex, México, 1987.

HAWLEY, AMOS H., *Ecología humana*, 3a. ed., Tecnos, Madrid, 1982.

Ley Federal de Caza.

Ley Forestal.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

QUINN, JAMES A., *Diccionario de sociología*, 4a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

SACHS, Ignacy, "Medio ambiente y derecho", *Economía Política*, núm. 41, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1974.

SAÉNZ ARROYO, José (Coord.), *La renovación nacional a través del derecho*, Porrúa, México, 1988.

TURK, AMOS, et. al., *Tratado de ecología*, 2a. ed., Interamericana, México, 1987.

WALDO, Dwight, *La administración pública del cambio social*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974.

EDUCACIÓN MILITAR Las escuelas de educación militar jugaron un importante papel en la determinación de la actual fisonomía de las fuerzas armadas a efecto de asegurar que la formación de sus cuadros fuese la deseada para cumplir adecuadamente con las actividades encomendadas, mediante los programas de estudio que tienden a fomentar su integración profesional a las instituciones militares, su lealtad hacia ellas y su vocación de servicio, de acuerdo al nivel jerárquico en que se encuentren.

Es así que la ley orgánica reconoce a las escuelas de formación de clases (sargento primero, sargento segundo y cabo); escuelas de formación de oficiales (capitán primero, capitán segundo, teniente y subteniente); escuelas, centros o cursos de aplicación, perfeccionamiento, capacitación, especialización y actualización. Además de las escuelas, centros y cursos superiores.

El funcionamiento de estos establecimientos está sujeto al plan general de educación militar, cuya supervisión corresponde a la dirección general de educación militar.

Relacionado con el tema, no hay que omitir la mención del papel histórico del colegio militar, justamente calificado de heroico.

EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO El acto administrativo es ejecutivo, en tanto que 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 de sus requisitos constitucionales), podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, del contencioso administrativo o del amparo, según prevea la ley.

EJÉRCITO * *Fuerzas armadas.*

ELECTRICIDAD * *Energía eléctrica.*

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Elemento: parte integrante de una cosa; según una de sus connotaciones (D. R. A. E.). El número y clasificación de los elementos del acto administrativo es otro punto 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, elementos que 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, etcétera.

Los elementos constitutivos son llamados por Manuel M. Diez, condiciones de legitimidad del acto administrativo. Conforme a lo anotado al inicio de esta voz, nos abstendremos de analizar las expresiones *elementos constitutivos*, *condiciones de legitimidad* u otras equivalentes, y pasaremos a

describir los elementos antes solamente 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 externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen (art. 128). Es decir, el sujeto del acto administrativo será 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.

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 estudiarse como tal.

La manifestación externa o declaración de voluntad es la expresión de 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.

Objeto. Objeto es lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, 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 dentro de 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.

Forma. Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo. El acto administrativo generalmente se manifestará por escrito, aunque puede hacerlo de manera verbal (órdenes internas, cuestiones de seguridad, etcétera).

En la forma escrita de externar 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

Motivo. El 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 tratándose 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 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, etcétera).

La falta de finalidad de un acto, emitido con base en facultades discrecionales, es desvío de poder (véase). Tampoco es admisible que el acto persiga fines de naturaleza privada o partidista.

Prescindir de fines en la actividad administrativa, es deshumanizar un fenómeno social, como es la administración pública, y es pretender reducir el derecho a fórmulas matemáticas.

Contra lo que sostiene cierta corriente teórica de derecho administrativo, y siguiendo una vertiente doctrinal mayoritaria, opinamos que el motivo y la finalidad sí son elementos de acto administrativo, pues éste no puede ser estudiado haciendo abstracción de por qué 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." (Bartolomé A. **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." (Enrique **Sayagués**).

Oportunidad o mérito. 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.

Bibliografía recomendada

- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6a. ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- DIEZ, Manuel M., *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*, Abelado Perrot, Buenos Aires, 1969.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *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. I, Macchi, Buenos Aires, 1977.
- LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco, *Manual de procedimiento administrativo*, Bayer Hermanos, Barcelona, 1978.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo*, primer curso, 3a. ed., Harla, México, 1994.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 12a. ed., Porrúa, México, 1983.
- ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Arayú, Buenos Aires, 1954.

EMPRESA PÚBLICA Empresa: entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad (D. R. A. E.).

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 a propósito de los organismos descentralizados (véase), cómo el estado mexicano, después de un remoto antecedente (Banco de Avío, en 1830), inicia en la tercera década de este siglo, 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 actual Conasupo).

De finales de la segunda guerra mundial (1945) a 1980, 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.

Fundamento de las empresas públicas. A medida que el estado aborda cometidos industriales y comerciales, pasando a 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 sujetarse a la estricta relación que se deriva del poder jerárquico e imprimiéndole agilidad a su actuar.

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 que algunos entes públicos paraestatales surgen sin tener base alguna en la constitución.

Concepto de la empresa pública. "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 por medio de su organización centralizada (dirección general de fá-

bricas de la defensa nacional, casa de moneda, etc.), desconcentrados (Servicios a la Navegación en el espacio aéreo mexicano), descentralizados (Petróleos Mexicanos), empresas de participación estatal (Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.) o fideicomisos (Fonatur).

En otra voz 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.

Así, pues, de una manera general, habrá empresa pública cuando el estado produzca o distribuya satisfactores económicos, no importa mediante qué órgano 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. Usualmente, el estado, según veremos en los siguientes párrafos, estructuraba las empresas públicas con la figura de las sociedades anónimas; con la política de privatización esto está siendo abandonado y solamente quedan unas pocas así organizadas.

La noción en derecho mexicano. 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.

En el derecho positivo mexicano únicamente la Ley Federal del Trabajo, en su art. 16, ensaya una definición de la empresa, en los siguientes términos: "...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, 93, 110 y 123. Como ya se indicó, 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, en la Ley de Navegación y Comercio Marítimo y en algunos ordenamientos fiscales, pero en ninguno de ellos se le precisa como una categoría jurídica válida para todos los casos.

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 se supone persiguen beneficios para la colectividad u obedecen 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 la fundamental para discernir 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 la voz de *control de paraestatales*. La vigilancia que se ejerce sobre las privadas se hace con el propósito de alcanzar fines de carácter fiscal, ecológico, de salubridad, laboral, etc., pero no de control en virtud de que se les considere parte del aparato gubernamental, como es 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, pues el tipo de actividad que el estado se reserva para sus empresas públicas variará según el país, la época y la orientación de la política económica.

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 el total y establecer distintas clases de control.

Formas jurídicas de 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 desconcentrados y descentralizados en sentido estricto, que efectúan labores empresariales, las formas o las figuras jurídicas que puede adoptar la empresa pública en México son:

- 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, y
- 8 Asociación civil.

Características de la empresa pública. Dejando el uso de la expresión *empresa pública* reservado a cierto tipo de paraestatales, conformada 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, y
- 9 Su finalidad es la de satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro.

Derecho comparado. En el nivel 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 (Gran Bretaña e Irlanda del Norte), 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 enprendidas por los particulares, ante el inesperado impulso generalizado del neoliberalismo en el final del siglo xx.

Suelen citarse como antecedentes de la empresa pública, la flota que descubriera América en 1492,

- 1 Sociedad anónima;

las compañías de Indias, y las constructoras del canal de Panamá.

Bibliografía recomendada

- 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", *Estudios sobre la empresa pública, Anuario Jurídico VIII*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- DEMICHÉL, André, *Le droit administratif*, LGDJ, Paris, 1978.
- DROMI, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1980.
- FRISCH PHILIPP, Walter, *Sociedad anónima mexicana*, 3a. ed., Harla, México, 1982.
- LAUBADÈRE, André de, *Traité de droit administratif*, t. IV, 3a. ed., LGDJ, Paris, 1977.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.*
- LÓPEZ ROMERO, Guillermo, "La empresa pública bancaria", *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 SOSA WAGNER, Francisco, *Derecho administrativo económico*, 2a. ed., Pirámide, Madrid, 1977.
- PATTON GLADE, William, "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros)*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL Expresión que utilizan las leyes mexicanas para denominar a las sociedades mercantiles de estado o a cierto tipo de empresas públicas.

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 el total y establecer distintas clases de control.

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 han 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 arriba indicada, también es considerada sociedad mercantil. La vere-

mos brevemente en la voz *sociedades nacionales de crédito*.

Diversos grados de participación del estado en las sociedades mercantiles. 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 siguientes modos:

- 1 Aportando más del 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, y
- 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 esta siendo abandonado, ya que la administración pública no obtenía el control de la sociedad y solamente tendría derecho de nombrar a un comisionario que vigilara el manejo de la empresa.

Su regulación. No es posible en un diccionario de derecho administrativo ahondar en el estudio de las sociedades mercantiles, materia más bien de un curso de derecho mercantil, por lo que sólo indicaremos, en este lugar, que están reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles y, por lo que hace a las sociedades nacionales de crédito, por la Ley de Instituciones de Crédito.

En lo que se refiere a ciertas sociedades anónimas, dedicadas a seguros y actividades auxiliares del crédito, es del caso mencionar que éstas cuentan, además, con leyes específicas.

En tanto que entes de la administración pública, estas sociedades están previstas, fundamentalmente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

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 o departamento cabeza de sector. Este acuerdo se publica en el *Diario Oficial de la Federación*.

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.

La personalidad de estas sociedades. El art. 25, frac. III, del Código Civil para el Distrito Federal y el art. 2o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, le 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.

El accionista de estas 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).

Órganos de la sociedad anónima de estado. Los órganos de la sociedad anónima, a los cuales recurre preferente, pero no únicamente el estado, son la asamblea de accionistas, el consejo de administración, el director o gerente y de vigilancia (comisarios).

Asambleas generales. Los puntos que se vienen citando deben ser enunciativos de cuestiones por

tratar en el 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 correspondiente.

Respecto al enunciado de este apartado, anotaremos lo siguiente:

- 1 Asamblea general, la cual puede ser ordinaria o extraordinaria, es la reunión de accionistas a la que pueden concurrir todos los socios;
- 2 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, y
- 3 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).

Consejo de administración. El 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.

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.

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 consejo delegado es algún miembro del consejo de administración, comisionado por éste para atender determinado asunto concreto de la sociedad anónima.

Capital social. Hemos dejado anotado 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.

Las instituciones nacionales de crédito, auxiliares de crédito, de seguros y de fianzas. Dichos entes son especies de empresas públicas, denominaciones de algunas empresas de participación estatal o sociedades mercantiles de estado, vistas con anterioridad:

- a) Las instituciones nacionales de crédito ya no existen, correspondían a la llamada *banca pública 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 (ejemplos: Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Rural y Nacional Financiera). Situación 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. Actividades que el poder público ha *privatizado* casi por completo, y
- c) Instituciones nacionales de seguros: constituyen sociedades anónimas, lo mismo que el grupo anterior. En ellas, la federación participa de manera mayoritaria, ejemplo: Aseguradora Hidalgo; dentro de la tendencia privatizadora de la administración paraestatal, esta actividad ha sido transferida casi completamente a particulares.

Clasificación

1 Como ya mencionamos, la clasificación legal de estos entes es: empresas de participación estatal mayoritaria y empresas de participación estatal minoritaria.

El estado tiende a abandonar la forma de entes empresas de participación minoritaria, por razones técnicas de control y por orientación política.

El número de ellas es sumamente reducido, en la actualidad podemos citar como uno de los pocos ejemplos existentes a Transportación Marítima Mexicana, S. A.

2 Según la naturaleza de su actividad, estas empresas pueden ser clasificadas en las siguientes clases:

- 1 Agropecuarias;
- 2 Comerciales;
- 3 Comunicaciones;
- 4 Culturales;
- 5 Energéticos;
- 6 Financieras;
- 7 Industriales, y
- 8 Inmobiliarias.

Estas clases de actividades son ejemplificativas y no limitativas, pues se puede hablar de industrias de transformación, textiles, turísticas, ingenios azucareros, recreativas, mineras, etc., en las cuales existen empresas públicas, aunque cada vez en menor número y muchas de ellas en liquidación o venta.

Extinción de los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los entes paraestatales (organismos descentralizados y empresas de participación estatal), para su extinción o liquidación requieren de 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 órgano 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 (secretaría o departamento). 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 recientemente, el estado mexicano ha decidido vender o retirarse de una gran cantidad de empresas públicas que no considera estratégicas, prioritarias o reutilizables, de tal manera que la actividad industrial y comercial de la federación se reduce drásticamente hasta llegar a ser mínima.

Bibliografía recomendada: véase en Empresa pública.

EMPRÉSTITO * *Contratos administrativos.*

ENERGÉTICOS La cuestión energética, uno de los puntos centrales de la problemática de nuestro tiempo, está íntimamente relacionada con: a) El

desarrollo tecnológico propiciado por el control y empleo masivo de la energía eléctrica, y b) La degradación del ambiente provocada por el uso indiscriminado de hidrocarburos y otros contaminantes.

Si bien México es una nación que no afronta los problemas de otras que carecen de recursos petroleros, la situación no es totalmente ideal, ya que, aparte de los graves problemas de contaminación, es un elemento, el cual se estima que estará agotado hacia el año 2040. De ahí la inaplazable búsqueda y desarrollo de otras fuentes y sistemas energéticos.

Ramón **Martín Mateo** ha escrito acerca de este tema: "Una acción negativa sobre la naturaleza por obra del hombre puede detectarse desde su aparición en la biósfera, pero ha alcanzado dimensiones preocupantes con la instauración de la era industrial en que vivimos. El uso precisamente de combustibles fósiles, masiva e indiscriminadamente utilizados para alimentar el proceso, ha creado notables problemas, energéticos y ambientales a la vez, que han desembocado en la crisis que hoy padecemos."

Un programa de "modernización energética" estuvo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; éste a su vez sostiene que es innegable la importancia de la energía en el crecimiento económico, por otro lado, el aprovechamiento de las fuentes energéticas ha dado lugar a obras de infraestructura, y su operación ha propiciado el desarrollo en la actividad nacional y que durante los próximos años, el abasto de energía será indispensable para alcanzar las metas de crecimiento. Por ello, resulta de importancia fundamental asegurar la infraestructura necesaria para la generación de energía.

Los objetivos nacionales en materia de energía (dentro de los que destacan tanto satisfacer la demanda nacional como ahorrar en su utilización) requieren un ensanchamiento de la capacidad de producción y transformación de hidrocarburos y el aumento de inversiones para generar más electricidad, de manera que las actividades económica y social no se frenen por limitaciones en la oferta. El estado se reserva el campo de la electricidad para servicio público.

Será preciso incrementar los recursos utilizando financiamiento público, privado y externo en los términos que establece la ley. A mediano plazo, se buscará la autosuficiencia financiera en la prestación del servicio público de energía eléctrica y con una eficiencia operativa creciente. También, en el

caso de los derivados del petróleo, así como en la extracción, se propiciará una mayor eficiencia y la fijación de precios congruentes con el valor de los recursos incorporados en su proceso productivo.

En México, el uso de energía por unidad de producción va en aumento. Ello obedece al proceso de crecimiento, pero también es resultado de patrones de consumo industrial que exceden a los que se observan en las mismas ramas en los países avanzados. Será preciso, en consecuencia, acompañar el crecimiento de la capacidad de producción de energéticos con medidas que se traduzcan en el aprovechamiento racional y en el ahorro de los mismos. Las empresas del sector energético serán las primeras en utilizar su potencial con cuidado, procurando, al mismo tiempo, el uso óptimo de su capacidad instalada. La racionalización en el consumo requiere que los precios induzcan a un comportamiento social apropiado.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 conlleva, en lo que respecta al tema, que los criterios a seguir en la ampliación de la capacidad de producción de los energéticos son aquellos que tienden a favorecer el aprovechamiento racional de las fuentes primarias, los que evitan pérdidas y desperdicios en la transformación y distribución, y los que atienden el objetivo de utilizar eficientemente la planta establecida, poniendo cuidado en los programas de conservación y mantenimiento, así como en las acciones para preservar el ambiente.

Fundamento constitucional para el desarrollo de los energéticos. Las bases constitucionales relativas a los energéticos se encuentran en los arts. 27, párrafos tercero, cuarto, sexto, séptimo y octavo; 28, cuarto párrafo y 73, frac. X, así:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, cuidar su conservación y evitar su destrucción. Corresponde al estado el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, como los minerales utilizados en la industria; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior, el dominio del estado es inalienable e imprescripti-

ble, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el mismo párrafo, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene competencia para establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo, en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente al estado generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; en esta materia, no se otorgarán concesiones y el estado aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la nación, el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

El estado ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso, dicha zona se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera excluyente en las áreas estratégicas a las que se refiere la constitución: petróleo y los demás hidrocarburos; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad.

El congreso de la unión goza de competencia para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear.

Bibliografía recomendada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LAUBADÈRE, André de, *Traité de droit administratif*, t. IV, 3a. ed., LGDJ, Paris, 1977.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Ley Minera.

Ley Reglamentaria del art. 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Ley Reglamentaria del art. 27 Constitucional en Materia Nuclear.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Nuevo derecho energético*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo, *Energía nuclear y derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

NOVOA MONREAL, Eduardo, *La nacionalización del petróleo en Venezuela*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979.

"Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1989.

VILLAGRÁN KRAMER, Francisco, "Regímenes legales sobre hidrocarburos en Latinoamérica", *Estudios de derecho económico*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al derecho económico*, Harla, México, 1995.

ENERGÍA ELÉCTRICA En 1960, fue adicionado el art. 27 constitucional para reservar al estado la generación y distribución de la energía eléctrica como servicio público.

La energía eléctrica puede obtenerse por medio de la aplicación, entre otros, de hidrocarburos, carbón, agua y materiales nucleares. En México, el mayor volumen se produce en hidroeléctricas y termoeléctricas.

Corresponde a la federación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de este servicio público; en dicha materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará, mediante la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieran para esta empresa. No se considera servicio público el autoabastecimiento de energía eléctrica para satisfacer intereses particulares, individualmente considerados (plantas de luz de emergencia en escuelas, hospitales, comercios; así como la producción y venta de acumuladores, baterías y pilas).

La prestación del servicio público de energía eléctrica abarca:

- la planeación del sistema eléctrico del país;
- la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y
- la realización de las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, la ejecución, la operación y el mantenimiento del sistema eléctrico del país.

A la Comisión Federal de Electricidad (véase) le corresponde:

- 1 Prestar el servicio público de energía eléctrica;
- 2 Proponer a la secretaría programas y proyectos en materia de electricidad;
- 3 Importar y exportar, en exclusiva, energía eléctrica;
- 4 Formular y proponer al ejecutivo federal los programas de operación, inversión y financiamiento que requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica;
- 5 Promover la investigación científica y tecnológica en materia de electricidad;
- 6 Fomentar el desarrollo y la fabricación de equipos y materiales para el servicio público de energía eléctrica, y
- 7 Celebrar convenios o contratos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

De las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, concernientes a la relación con los usuarios, es de interés el art. 26 que establece:

La suspensión del suministro de energía eléctrica deberá efectuarse en los siguientes casos:

- I Por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación;
- II Cuando se acredite el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medida;
- III Cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas reglamentarias, y
- IV Cuando se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato respectivo.

* Fuentes alternas para generar electricidad.

Al finalizar la segunda guerra mundial (1945), empieza a acentuarse la investigación y aplicación de la energía nuclear. En nuestro país, en 1976, se incorpora al texto constitucional la exclusividad de la federación en la producción de esta forma energética; en 1988, se pone en marcha la primera planta nucleoelectrónica (Laguna Verde, en el estado de Veracruz).

El uso de la energía nuclear sólo tendrá fines pacíficos, en cumplimiento de lo establecido en la constitución política. El ejecutivo federal dictará las disposiciones reglamentarias a que se sujetará el uso energético y no energético de los materiales radiactivos.

Los minerales radiactivos son propiedad de la nación; y su explotación y beneficio no podrá ser objeto de concesión o contrato.

Para la exploración, la explotación y el beneficio de los minerales radiactivos, la secretaría de energía otorgará las asignaciones correspondientes a los órganos públicos previstos en la ley. Estas asignaciones incluirán, también a los minerales no radiactivos asociados.

Es competencia de la secretaría de energía:

- 1 Fijar los lineamientos relativos al aprovechamiento y desarrollo de la energía y tecnología nucleares, de acuerdo con la política nacional de energéticos;
- 2 Impulsar, vigilar y, en su caso, aprobar los programas de trabajo relacionados con los minerales radiactivos, a fin de que sean congruentes con los programas y proyectos de investigación, aplicación en la generación de energía y desarrollo de la industria nuclear;
- 3 Regular la seguridad nuclear y física, y las salvaguardias, así como vigilar su cumplimiento;
- 4 Realizar las diversas etapas del ciclo de combustible nuclear, y su reprocesamiento, excepto el quemado, y concertará y supervisará aquellas que no sea posible efectuar en el país;
- 5 Llevar a cabo la importación y exportación de materiales y combustibles nucleares, con la intervención que corresponda a otras dependencias;
- 6 Establecer la política de investigación y del desarrollo tecnológico en la industria nuclear;
- 7 Tener a su cargo el almacenamiento, transporte y depósito de combustibles nucleares y de desechos radiactivos;

ENERGÍA NUCLEAR Fuerza obtenida al desarrollar elementos radiactivos.

- 8 Autorizar a los organismos públicos correspondientes el almacenamiento temporal de combustibles nucleares y de desechos radiactivos;
- 9 La responsabilidad de la observación de los tratados internacionales suscritos en materia nuclear, en el ámbito de su competencia, y
- 10 Autorizar el emplazamiento, el diseño, la construcción, la operación, la modificación, el cese de operaciones, el cierre definitivo y el desmantelamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas.

Conforme al art. 11 de la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en Materia Nuclear, la industria nuclear abarca:

- 1 Las fases del ciclo de combustible comprendidas desde la refinación hasta antes del quemado del mismo, o sea, hasta la fabricación de elementos combustibles, incluido, en su caso, el enriquecimiento del uranio;
- 2 El quemado, o sea el aprovechamiento de los elementos combustibles con fines energéticos que resulta en la generación de electricidad o en otro uso del calor liberado;
- 3 El procesamiento de combustible;
- 4 Las últimas fases del ciclo de combustible, incluso el almacenamiento del combustible irradiado de los desechos radiactivos derivados del procesamiento;
- 5 La producción de agua pesada y su uso en reactores nucleares;
- 6 El diseño de los sistemas nucleares de suministro de vapor;
- 7 El diseño y la fabricación de los equipos y componentes del sistema nuclear de suministro de vapor de centrales nucleoelectricas y otros reactores nucleares;
- 8 La producción y aplicaciones de radioisótopos, así como el procesamiento, el acondicionamiento y la disposición final de sus residuos radiactivos, y
- 9 El diseño, la fabricación y el empleo de reactores nucleares y fuentes de radiación para la investigación y el desarrollo tecnológico.

Según la ley, la seguridad es primordial en todas las actividades que involucren a la energía nuclear y deberá tenerse en cuenta desde la planeación, el diseño, la construcción y la operación hasta el cierre definitivo y desmantelamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas, así como en las disposiciones y destino final de todos los desechos; la define

como el conjunto de acciones y medidas encaminadas a evitar que los equipos, materias e instalaciones nucleares y su funcionamiento constituyan riesgos para la salud del hombre y sus bienes, o deterioren la calidad del ambiente.

El inicio de las tareas gubernamentales en el campo de la energía nuclear ha provocado reacciones desfavorables de parte de grupos ecologistas, lo que ha propiciado el surgimiento de nuevas asociaciones de esa corriente y el fortalecimiento de las ya existentes.

Se trata, en todo caso, de una fuente de energía que además de altamente peligrosa es costosa en exeso y nos hace más dependientes de tecnología extranjera; ésta es, además, anticuada.

Bibliografía recomendada: véase en *Energéticos*.

ENTIDADES FEDERATIVAS * *Estados de la federación.*

ENTIDADES PARAESTATALES * *Descentralización administrativa.*

ESQUILMOS Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, esquilmos significa "Frutos y provechos que se sacan de las haciendas y ganados", y como connotación mexicana señala: "provechos accesorios de menor cuantía que se obtienen del cultivo o de la ganadería". Esta idea, trasladada al derecho administrativo, se refiere a un modo de adquirir bienes por parte del estado: la captación de desechos industriales o urbanos para su reciclaje o utilización

La figura *esquilmos* está, al menos en nuestro país, en una etapa incipiente; en materia minera (conocidos como "terrosos") tiene alguna importancia.

ESTADÍSTICA Y DATOS GEOGRÁFICOS Contar con adecuada información geográfica y estadística es necesario, como presupuesto metodológico, tanto para la preparación del plan de desarrollo como para la toma de decisiones administrativas (en los entes públicos y en los particulares).

Actualmente, la estadística y los datos geográficos están regulados por la Ley de Información Estadística y Geográfica, publicada el 30 de diciembre de 1980, en vigor al día siguiente y reformada según decreto aparecido en el *Diario Oficial* del 12 de diciembre de 1983; este ordenamiento abrogó

la Ley Federal de Estadística del 31 de diciembre de 1947; el dispositivo primeramente mencionado es de orden público e interés social, lo aplica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para coordinar a: dependencias y entidades de la administración pública (en cada una de las cuales existirá una unidad encargada de esos aspectos), a estados y municipios por medio de convenios de coordinación.

La ley que se comenta regula, fundamentalmente, dos cuestiones:

- a) Estadística general del país, que se refiere a datos cuantitativos relativos a diversos aspectos de la realidad y actividades nacionales, y
- b) Información geográfica referente a las condiciones físicas de nuestro territorio nacional.

Respecto a la elaboración e idoneidad de la estadística nacional, los censos constituyen un instrumento esencial.

El censo, *inventario cuantitativo y cualitativo de determinado recurso o elemento del estado*, se ha dado desde hace milenios; en la antigüedad se utilizó casi exclusivamente para fines fiscales, de ahí su impopularidad de la cual goza aún en nuestra época; sin embargo, el censo es importante para que la sociedad conozca sus recursos, carencias y su propia dimensión.

Se ha estimado que todo censo debe tener los siguientes elementos:

- 1 *Simultaneidad*. Es decir, que se realicen a una fecha determinada y el conteo se efectúe en un solo día o, cuando menos, considerando las situaciones y los recursos a un mismo momento;
- 2 *Generalidad*. Consiste en que comprenda a todos los individuos o todas las unidades objeto del censo toda la población, todas las industrias, todos los comercios, etcétera, y
- 3 *Periodicidad*. O sea, se realice en lapsos regulares, cada cinco o diez años, etc. En ocasiones, los conflictos armados, las calamidades públicas o la ineptitud gubernamental, hacen que se rompa este importante principio de la actividad censal.

La ley establece que los censos estarán referidos a cuestiones económicas, demográficas, sociales, de recursos naturales y distribución de la población.

De acuerdo con el reglamento de la ley antes mencionada, habrá los siguientes tipos de censos:

- a) Población y vivienda, y

- b) Económicos.

El primero se efectuará cada 10 años y los segundos cada 5 años.

Opera un Registro Nacional de Información Geográfica y un Registro de Personas Morales; en este último deberán inscribirse todas las personas jurídicas colectivas públicas y privadas (excepto partidos políticos), que sean informantes para efectos de la ley.

Existe, además el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, creado por decreto del 25 de enero de 1983.

La información que va a ser proporcionada a la administración pública tiene las siguientes características:

- 1 *Obligatoriedad*;
- 2 *Gratuidad* en los términos del art. 5o. constitucional;
- 3 *Veracidad*;
- 4 *Confidencial* no es un medio de prueba contra el informante y la autoridad no la puede utilizar sino para cuestiones estadísticas y geográficas;
- 5 *Verificable* por parte de la secretaría a través de una visita domiciliaria, y
- 6 *Concordancia internacional* de conformidad con las reglas que al respecto fijen los organismos y tratados internacionales.

La ley en estudio prevé los siguientes programas de desarrollo de estadística y de información geográfica, indicando a sus responsables:

- *nacional*: Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- *sectoriales*: secretaría o departamento de estado, cabeza de sector;
- *regionales*: estados y municipios, y
- *especiales*: según correspondan conforme a su propia naturaleza.

Existen unos grupos colegiados llamados comités técnicos de estadística y de información geográfica, integrados por los jefes de las unidades administrativas encargadas de esta materia, el coordinador del sector o el gobernador, en su caso, y los jefes estatales de información, cuando así proceda; estos comités son:

- *comités técnicos consultivos de estadística y de información geográfica*. Encargados de elaborar el programa nacional;

- comités técnicos sectoriales de estadística y de información geográfica. Intervienen en la elaboración del programa sectorial correspondiente;
- comités técnicos regionales de estadística y de información geográfica. Participan en la elaboración de los programas nacional y regionales, y
- comités técnicos especiales de estadística y de información geográfica. Para los programas especiales.

Se contempla como sanción únicamente multa, por violaciones a las disposiciones de la ley y su reglamento.

ESTADO Cuerpo político de una nación (D. E. M. M. Alonso).

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 al siglo XIX y que aún continúa avanzando en nuestros días, en busca de su perfeccionamiento.

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, el cual 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 a 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 con él, 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 nuestra disciplina, no es posible 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.

Resulta 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.

Concepto. 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 **Jellinek**, quien lo define como:

La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.

Elementos del concepto. De la definición de Georg **Jellinek** podemos inferir que son tres los elementos fundamentales que conforman al estado:

Población. Integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio estado.

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.

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 ésta por el estado; Max **Weber** ha definido a este 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.

Basamento del estado. La necesidad de observar una liga entre el concepto de persona jurídica y su aplicación al fenómeno del estado, así como la estructura y formas de organización que lo caracterizan, nos lleva a plantear algunas cuestiones previas.

Para no ser reiterativos en la exposición, en este lugar no abordaremos en detalle la estructura y formas de organización de las personas de derecho público.

Sin embargo, habremos de encauzar nuestro vocablo 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 con ese motivo se han formulado.

Iniciemos por indicar que el estado, cuyo concepto ya lo anotamos, 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 (cuando 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 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 ésta 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 aquél en el que gobernante y gobernado son una misma cosa.

En este ambiente cultural, un contemporáneo del creador del contrato social, **Montesquieu**, destacado representante de la ilustración francesa, cuya obra mas 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 de manera distinta.

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 órganos 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 entes, por cuyo medio aquéllos efectúen sus tareas.

La personalidad del estado. La concepción de persona jurídica adoptada en este libro, 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.

Esta afirmación 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, fijan dichas bases los límites de tal actuación, los cuales 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).

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.

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, ha planteado la problemática 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 sujeta 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, la cual se manifiesta en dos aspectos o voluntades, según la circunstancia en que aquél le toque actuar.

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 trata en *derecho público* (véase); ahora, bástenos con expresar que esta sistemática aplicada al estudio del derecho, retomada 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 su naturaleza de derecho público, ya que la misma siempre emana del estado; esta polémica ha venido a complicarse con el surgimiento, relativamente reciente, del llamado derecho social.

Bibliografía recomendada

- ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia del estado*, t. I, Antigua Librería Robledo, México, 1959.
- , *Ética y estado*, 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, t. I, 6a. ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1981.
- CAPLESTON, Frederick, *Historia de la filosofía*, t. 6, 4a. ed., Ariel, México, 1983.
- CERRONI, Umberto, *Introducción al pensamiento político*, 12a. ed., Siglo XXI, Col. Mínima, núm. 4, México, 1981.
- CUEVA, Mario de la, *La idea del estado*, 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- HEGEL, G. F., *Filosofía del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Col. Nuestros clásicos, núm. 51, México, 1975.
- HELLER, Herman, *Teoría del estado*, 7a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- JELLINEK, George, *Teoría general del estado*, 2a. ed., Albatros, Buenos Aires, 1978.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y sociedad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, 10a. ed., Eudeba, Buenos Aires, 1971.
- MONTESQUIEU, Charles de Sécondat, *El espíritu de las leyes*, SARPE, Col. Los grandes pensadores, España, 1984.
- PIRENNE, Henri, *Historia económica y social de la Edad Media*, 16a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

WEBER, Max, *El político y el científico*, 4a. ed., Premiá, México, 1984.

XIRAU, Ramón, *Introducción a la filosofía*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

ESTADO CENTRALISTA O UNITARIO En contraposición al federal, 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, por ejemplo, la República de Colombia.

ESTADO DE DERECHO Como avance del estado moderno, consolidado a mediados del siglo XV, surge el llamado *estado de derecho*, en que la nota fundamental es la igualdad ante la ley, el sometimiento de todos a ésta, incluido el propio estado; dicha ley debe estar ceñida a la voluntad general de la sociedad y a su interés mayoritario.

Se considera que el estado de derecho se afirma a fines del siglo XVII y durante el XVIII, con las teorías de John **Locke**, J. J. **Rousseau** y **Montesquieu**, así como con la Revolución francesa (1789).

ESTADO FEDERAL Es aquel constituido por varios estados originalmente independientes o 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 los Estados Unidos de América.

ESTADO LIBERAL * *Liberalismo económico.*

ESTADO MAYOR 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 armada. El 4 de abril de 1986 se publicó el vigente Reglamento del Estado Mayor Presidencial. Su naturaleza jurídica es la de una comisión intersecretarial.

ESTADO POLICÍA Por *estado policía* puede entenderse: a) las primeras sociedades políticas anteriores al estado surgido en el siglo XV europeo y b) el liberalismo inicial de los siglos XVIII y XIX.

- a) En la primera acepción, se señala que desde la aparición de las incipientes formas estatales el poder público conlleva implícita su condición de policía o guardián de la sociedad. Así, el estado en la civilización grecolatina se encarga fundamentalmente de legislar, hacer la guerra y mantener la tranquilidad pública; persigue la armonía en las relaciones de los particulares manteniendo un sistema esclavista sin que surjan actividades significativas en materia de servicios públicos y económicos de parte del gobierno, y
- b) El liberalismo surge como una reacción frente al mercantilismo y ante la autocracia de las monarquías en los siglos XV a XVIII. La idea fundamental en esta segunda concepción del *estado policía*, es que se deje actuar libremente a los particulares, y que la sociedad política se limite únicamente a vigilar que las acciones de un particular que no dañen o invadan la libertad de otro. El estado, se dice, debe dejar hacer, dejar pasar, traducción literal del conocido *laissez-faire, laissez-passer* de los fisiócratas.

Bibliografía recomendada: véase en *Rectoría económica*.

ESTADOS DE LA FEDERACIÓN *Antecedentes.* 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.

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, de 3 de febrero de 1824, estableció en su art. 7o. que:

Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occi-

dente, 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 Jalisco; 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 estableció que:

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 Jalisco, 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 Mexico. 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 lo siguiente:

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:

Art 2o El territorio de la república comprende lo que fue antes virreinato de Nueva España, capitania 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.

Art 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, así como eliminó 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:

- 1 Son entes autónomos, y no libres y soberanos como indica la constitución, pues ello implicaría ser países independientes;
- 2 Poseen personalidad 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 materias 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 Cuentan con constitución y leyes de carácter local, y
- 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 conforme a los artículos 73 y 122, su régimen jurídico es especial.

Administración pública. Los estados de la federación cuentan con todo un basamento jurídico político similar al federal, el cual se encuentra apoyado en la *constitución* de la república y en la del propio estado, y comprende un órgano legislativo, un poder judicial y poder ejecutivo.

El poder ejecutivo local se deposita en un solo individuo, el cual se denominará gobernador; y 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.

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 se señalan 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.

El gobernador del estado es el representante de la entidad federativa en cuanto persona moral que ésta es. Ello no implica que sea el jefe del congreso

local ni del poder judicial (éste comprende, usualmente un tribunal superior y juzgados civiles y penales de primera instancia). El principio de división de poderes 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, éste 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 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 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 función notarial;
- 13 Formular el programa anual de gobierno, de acuerdo con un estudio que para tal efecto se elabore, mediante planificación, en el que se jerarquicen las necesidades públicas a satisfacer, buscando el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles;
- 14 Coordinar la inversión pública estatal y municipal para los efectos del numeral 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, y
- 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 gestión para obtener fondos e inversiones de la federación para su entidad; amén de las frecuentes *giras que realiza por el territorio del estado con fines políticos, de control y gubernativos muy diversos.*

Unidades de 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. Algunos estados conservan en la actualidad esta organización un poco elemental.

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 y la acentuación de la injerencia del poder público en la actividad de los particulares, la administración pública de las entidades federativas, también, evolucionó a una organización 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 la procuraduría de justicia con este nombre. La denominación de esas secretarías varía algunas veces de uno a otro estado; podemos ejemplificar con las siguientes denominaciones: 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 lo 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.

La secretaría general de gobierno y el ciudadano titular de ella, constituyen el segundo nivel dentro de la organización administrativa local, conforme al esquema que se describió anteriormente; 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 ausencias temporales al 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 vicesgobernador.

En la actualidad, es casi el equivalente al secretario de gobernación, claro está con jurisdicción sólo en cuestiones locales.

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.

En las constituciones locales, se establece el refrendo y la comparecencia ante el órgano legislativo del estado, pero usualmente 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 prevé algún otro sistema (por ejemplo, que el propio gobernador lo designe entre sus colaboradores directos).

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 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, etcétera.

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, 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.

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.

Insistimos, una vez más, en que la asignación legal de facultades puede variar de un estado a otro. En todo caso, será necesario acudir a la legislación local, con el cuidado de que la versión consultada incluya las últimas reformas, si las ha habido.

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 estatales existe una procuraduría general de justicia.

Esta procuraduría está contemplada dentro de la estructura centralizada del gobierno de cada entidad federativa, 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 local).

Finalmente, la existencia de dependencias secundarias, subordinadas casi siempre a un secretario general de gobierno, encargadas de cuestiones como la educación, las obras, la seguridad pública, etc., prácticamente ha desaparecido, aunque, como ya lo señalamos, todavía se presenta en casos aislados. En la actualidad, repetimos, casi siempre hay secretarías con igual jerarquía, a las cuales les competen distintos asuntos del 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, dependiendo de 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 oficinas 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 oficina de prensa, el cuerpo de asesores, el grupo de ayudantes, etcétera.

Organismos desconcentrados y paraestatales. Hemos descrito a los organismos desconcentrados (véase), a la descentralización administrativa (véase), a la empresa pública (véase) y al

fideicomiso público (véase); los principios y características explicados en esos lugares, 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 órganos ha obedecido a necesidades reales en algunos casos, y en otros ha sido por imitar lo que pasa en la federación.

Dimos algunos ejemplos de descentralización en las entidades federativas; 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 y la Universidad de Guadalajara.

Bibliografía recomendada

- ESCUELA LIBRE DE DERECHO, *Legislación pública estatal*, 32 volúmenes, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 1990.
- HERNÁNDEZ, Octavio A., y otros, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. V, cámara de diputados, XLVI legislatura del congreso de la unión, México, 1967.
- LEE BENSON, Nattie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, Instituto de Capacitación Política, México, 1982.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *La codificación administrativa en los estados de la república mexicana*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1967.
- , *Derecho administrativo primer curso*, 2a. ed., Harla, México, 1994.
- 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.

ESTADO UNITARIO * *Estado centralista o unitario.*

ESTATUTO Ordenamiento parareglamentario que se dan algunos organismos descentralizados, a efecto de regular su actividad interna; son expedidos por el órgano de gobierno del ente.

No deben sus disposiciones afectar la esfera jurídica de los particulares; su nivel es inferior a la ley y al reglamento.

* *Parareglamentos y reglamento.*

EXPROPIACIÓN La figura por comentarse constituye el más importante de los modos de adquirir bienes que tiene el estado dentro del derecho público. Así lo es en la actualidad y así lo fue en el pasado; lo es en nuestro derecho y lo es en numerosos casos de derecho comparado.

La expropiación aparece entre los medios de acción que la administración ha empleado desde siglos atrás. Ya en la época del imperio romano era utilizado, y a lo largo de los siglos que siguieron a la caída de éste fue uno de los contados instrumentos con que el poder político podía enfrentarse al gran poderío económico de la iglesia.

A raíz de la Revolución francesa de 1789, la expropiación se regula como una necesaria excepción al derecho de propiedad, que tan vehementemente defiende y consagra ese movimiento; y se establece que la expropiación será siempre mediante indemnización justa, previa y en dinero. Con estos requisitos la doctrina posterior ha venido estudiando esta figura del derecho patrimonial del estado.

Así, Teodosio Lares, en su clásica obra de derecho administrativo, expone el tema e indica dichas notas para que se configure la expropiación.

Concepto. Podemos ensayar un concepto de expropiación, o expropiación forzosa, como se le denomina en derecho comparado, con notas conocidas y de uso frecuente en nuestra bibliografía jurídica

Expropiación es el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Es importante insistir en que se trata de un acto unilateral del estado, acto administrativo, en virtud de ello no se requiere el consentimiento del particular afectado; si bien es cierto que en ocasiones, la administración pública procura obtener los bienes requeridos por otro medio, por ejemplo compraventa o permuta; ello se debe más a razones de economía en los procedimientos administrativos que a un requisito teórico o legal, de intentar con antelación a la expropiación, otros medios de adquirir bienes.

Nunca resultará ocioso hacer hincapié en que la figura que se comenta es un acto administrativo, de ninguna manera legislativo o jurisdiccional.

Es un acto administrativo desde los puntos de vista orgánico, formal y material. Conviene recordar que es un acto discrecional el cual jamás debe llegar a la arbitrariedad.

Elementos. La doctrina señala como elementos de la expropiación: la autoridad expropiante, el particular afectado, el bien expropiado, la causa de utilidad pública que motiva el acto y la indemnización; véase, en voces particularizadas de este diccionario: indemnización y utilidad pública.

Bienes que pueden ser expropiados. En principio, cualquier bien puede ser expropiado, sea mueble o inmueble; pero debe pertenecer a un particular, no puede concebirse que el estado se expropie a sí mismo (en todo caso, recurre a un decreto de destino para afectar un bien a alguna actividad).

Para que determinado bien sea susceptible de expropiación, se requiere que sea precisamente el adecuado para satisfacer la causa de utilidad pública que pretende ser atendida con él. Este es el punto que debe ser cumplido, pero en términos generales no existen bienes particulares no expropiables.

En el momento actual, resulta difícil la expropiación de dinero, pues es con dinero que se cubre la indemnización. Si el estado necesitara recursos monetarios se estaría, como en otros supuestos, en presencia de una requisición.

Procedimiento. El procedimiento para la expropiación es considerado por algunos autores como elemento esencial de ésta.

La expropiación se efectúa a través de un decreto del presidente de la república, a publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y con el refrendo de los secretarios de las dependencias directamente involucradas en el acto.

Como acto administrativo que es, y de conformidad a nuestro sistema constitucional, debe estar debidamente fundado y motivado ese decreto y publicarse por segunda vez, en el *Diario Oficial*, si se desconociera el domicilio o el nombre del particular afectado. Esta segunda publicación suele efectuarse en tiempos muy variados: 8 días, 3 días, 90 días, etc., pues la ley es omisa al respecto.

También deberá existir un decreto presidencial con los mismos requisitos antes señalados, para declarar de utilidad pública determinada acción concreta gubernamental, y en virtud de lo cual va

a proceder la expropiación, es decir, adecuar el caso particular a la hipótesis legal.

Esta declaratoria de utilidad pública, que en nuestra opinión es un acto distinto y previo al de la expropiación, suele incluirse en el mismo decreto de expropiación, de tal manera que el decreto presidencial se refiere a tres cosas: la declaratoria de utilidad pública, la expropiación y la incorporación del bien al dominio público.

Con motivo de la aplicación de la Ley de Expropiación, el particular afectado puede interponer el recurso administrativo. Este recurso habrá de interponerse ante la secretaría expropiante en un término de 15 días; cuestiones complementarias de procedimiento no se establecen en la ley, por lo que será necesario acudir a la teoría y jurisprudencia en materia de recursos administrativos y, en el plano federal, de forma supletoria, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Agotar el recurso administrativo, previamente al intento de otro medio de defensa, será obligatorio en tanto no se trate de impugnar la constitucionalidad de la ley.

Si bien en el procedimiento expropiatorio no se requiere respetar la garantía de previa audiencia, la necesidad de integrar un expediente en la oficina que lo efectúa ha sido considerada por la autoridad judicial mexicana como una obligación.

La expropiación en materia agraria, que obedece a causa de utilidad pública, presenta, sin embargo, determinadas diferencias, principalmente de procedimiento con la expropiación genérica que es estudiada aquí en el derecho administrativo. Tales diferencias no son objeto de nuestro estudio, corresponde estudiarlas al derecho agrario.

Diferencias entre la expropiación y el impuesto. Gabino Fraga trata este punto en su clásica obra de derecho administrativo. Las diferencias entre la expropiación y el impuesto son palmarias: mediante la primera el estado adquiere bienes de los particulares, pero tal adquisición le implica erogar determinada cantidad por concepto de indemnización; por medio del impuesto obtiene recursos monetarios para los gastos públicos, sin que tenga que compensar la merma en la riqueza del particular que lo aporta.

La expropiación es una medida excepcional, en tanto que el impuesto tiene carácter permanente,

generalmente periódico. Casi siempre el estado en la primera, capta bienes y en el segundo, dinero.

Unas líneas finales acerca de la expropiación: quedan diversas cuestiones pendientes de comentarse en este importante e interesante tema, por ejemplo: a) Sus diferencias con la nacionalización y la requisición; b) La intervención judicial, cuando existe controversia en torno al aumento del valor o demérito del mismo, posterior al avalúo catastral, y c) El análisis, obligado por la moda, de la expropiación bancaria de 1982, etc; pero no se trata de hacer un estudio exhaustivo del tema sino de dar algunas notas para ubicarlo en el contexto de un diccionario de derecho administrativo.

Bibliografía recomendada

- BENOIT, Francis-Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
- BLASCO ESTEVE, A. Avelino, *La responsabilidad de la administración por actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1977.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso (comp.), *La soberanía de los estados sobre sus recursos naturales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, UNAM, México, 1978.
- Ley de Expropiación*.
- LOMELÍ CEREZO, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, Porrúa, México, 1979.
- MARTÍN Mateo, Ramón, *Ordenación del sector público en España*, Civitas en *Revista de Occidente*, Madrid, 1974.
- NOVOA MONREAL, Eduardo, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- SÁNCHEZ GAMBORINO, Francisco Miguel, *Doctrina contencioso administrativa del Tribunal Supremo*, Aguilar, Madrid, 1961.

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO El acto administrativo, al igual que las otras clases de actos jurídicos, se extingue o agota sus efectos por diversas circunstancias que, en el programa de Facultad de Derecho de México (1986), se clasifican en medios normales y medios anormales.

- 1 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: publicación, notificación, etc., o suspendidos por decisión judicial o por tramitarse un recurso ante la propia administración, y

- 2 En diferentes voces habremos de describir los medios anormales de extinción de los actos administrativos, que de acuerdo con el programa que citamos arriba 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.

Bibliografía recomendada: véase en *Irregularidades e ineficacias del acto administrativo*.

EXTRANJERÍA * Inmigración.

FACULTAD Poder, derecho para hacer alguna cosa (D. R. A. E.).

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 externa su voluntad. La facultad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal.

FACULTAD DISCRECIONAL Discrecional: que se hace libre y prudencialmente (D. R. A. E.).

Si bien es cierto, que la actividad de la administración pública está regulada por el sistema jurídico vigente, ello no implica que los órganos gubernamentales no posean ocasionalmente 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 aquellos".

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

Clasificación. Las facultades discrecionales se pueden clasificar en: facultad discrecional libre, fa-

cultad discrecional obligatoria y facultad discrecional técnica.

- a) *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 son llamados discrecionales absolutos o totales. Una 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 que 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;

- b) *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 preestablecidas como en el caso de las sanciones pecuniarias (multas).

La facultad discrecional obligatoria pareciera estar más cerca de la facultad vinculada o reglada, (véase) pues tanto unas como otras han de ajustarse a la competencia del órgano, a una adecuada motivación y a los fines de interés general con miras a los cuales debe actuar todo órgano del 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

des totalmente vinculadas o totalmente discrecionales, y

- c) *Facultad discrecional técnica*. Dado 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 de la órbita 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.

Límites a la discrecionalidad. 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, que produce su ejercicio, 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 escribió:

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 adoptarán. Este 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 puede convertirse en arbitrariedad, lo cual importaría salir de sus límites propios y constituiría ilegalidad.

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., resulta, sin embargo, conveniente recalcar a propósito de los arts. 13, 14 y 16 constitucionales.

Los artículos indicados en las líneas anteriores 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 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. Para ilustrar esta afirmación 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 art. 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, vol. IV, tercera parte, p. 120, amparo en revisión 6489/55.

Por otra parte, 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 preverse en la ley?, en torno a la respuesta de 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 la atención de múltiples acontecimientos a los rígidos moldes que suponen las facultades regladas o vinculadas, de ahí los requerimientos de discrecionalidad.

Bibliografía recomendada

- BENOIT, Paul Francis, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6a. ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- DEMICHIEL, André, *Le droit administratif*, LGDJ, Paris, 1978.
- DIEZ, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.
- ENSTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., Tecnos, Madrid, 1973.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las Inmунidades del poder*, 2a. ed., Civitas, Madrid, 1979.

—, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *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., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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

Es difícil en nuestro sistema de gobierno, dividir las facultades del presidente en una y otra clase. En los regímenes en que existe un jefe de gobierno distinto al 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; proponer el nombramiento y remover al procurador general de la república, aprobar la designación del titular de la procuraduría de justicia del distrito federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la federación, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución 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, los coroneles y otros oficiales superiores del ejército, armada y

fuerza aérea nacionales y a los funcionarios superiores de hacienda;

- 5 Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales con arreglo a las leyes;
- 6 Proponer terna para la designación del jefe del Distrito Federal;
- 7 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;
- 8 Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la frac. IV del art. 76;
- 9 Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado;
- 10 Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- 11 Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y fijar su ubicación;
- 12 Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, y
- 13 Las demás que le confiere expresamente la constitución federal.

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 en terna el nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la cámara de senadores, y
- 6 Las demás que le confiere expresamente la constitución.

FACULTAD REGLADA 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 bajo 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, indicado en qué momento y en qué sentido ha de producirse la actividad 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 Díez escribe acerca de este punto:

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 intelectual realizado por el órgano público para ubicar y realizar, en la vida social, las condiciones impuestas por la norma jurídica.

Bibliografía recomendada: véase en *Facultad discrecional*.

FACULTAD VINCULADA * *Facultad reglada*.

FAUNA SILVESTRE * *Flora y fauna silvestres*.

FIDEICOMISO *Noción de fideicomiso:* la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su art. 346, señala que mediante el fideicomiso, una persona denominada fideicomitente destina o afecta ciertos bienes a la realización de un fin lícito, cuya gestión encarga a una 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 es considerado como el antecedente más inmediato, que se usara para garantizar las inversiones efectuadas en la construcción de redes ferroviarias (Pablo Macedo). 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 el presente se sostiene que es un negocio jurídico, sin existir acuerdo unánime respecto de su esencia. La legislación mexicana 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. Dentro de los primeros mercantilistas que sostuvieron la tesis contractualista, mencionamos a Rodolfo Batiza.

Clasificación. 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 derecho administrativo y que 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.

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 la 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 la relación).

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 (arts. 352 y 354 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y aplicación supletoria del Código Civil).

El fiduciario. La principal obligación de la institución fiduciaria, consiste en el cumplimiento del fin para el cual fue constituido el fideicomiso; consecuentemente, utilizará los bienes cuya propiedad le haya sido transferida. La fiduciaria no puede excusarse o renunciar su encargo sino por causas que a juicio de la autoridad judicial sean graves; además, será responsable de los daños que por su causa haya sufrido el fideicomiso (art. 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

De la lectura de esta última disposición, 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 aquél 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 tal relación laboral.

También deberá rendir cuentas cuando sea requerida, en los términos señalados en la constitución del fideicomiso.

A favor del fiduciario existe un conjunto de facultades lógicas y naturales, dichas facultades serán todas aquéllas que resulten lícitas y necesarias para el cumplimiento del contrato; entre ellas están las de ejercer las 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 (art. 356, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

El 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. 349, 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 bases a que éstas se sujetarán, así como las que regirán en el caso de su sustitución (art. 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito). 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 (véase) 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, Ley de Instituciones de Crédito).

El 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, éstas serán las que se asienten en el acto constitutivo del fideicomiso, siempre y cuando estén permitidas por la ley (arts. 84 de la Ley de Instituciones de Crédito y 355 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

Extinción del fideicomiso. La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito indica los casos en los cuales procede la extinción del fideicomiso. Es decir, 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 resolutoria a la que estaba sujeto; por acuerdo del fideicomitente y del fideicomisario; por revocación del fideicomitente cuando se haya reservado ese derecho, y cuando no sea posible

sustituir a la fiduciaria que haya sido removida o que haya renunciado (arts. 350 y 357, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

Las instituciones fiduciarias. En razón de que el fideicomiso es considerado por la legislación mexicana vigente, una operación bancaria, sólo puede ser constituido con la intermediación de una institución 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 puntos anteriores del tema que nos ocupa.

Bibliografía recomendada: Véase en *Comité técnico del fideicomiso* y en *Fideicomiso público*.

FIDEICOMISO PÚBLICO Del fideicomiso, utilizando con excelentes resultados en la práctica mercantil por los particulares, al igual que 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 con respecto a ellos tareas de control y vigilancia.

Concepto. Con base en lo anterior y con el auxilio 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 públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, y cuyo fin es auxiliar al ejecutivo federal, mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país.

Cabe aclarar que esta propuesta sólo se circunscribe a nuestro ámbito nacional y en el momento actual.

Elementos:

- 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;

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 serlo);

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, etcétera;

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, y

f) *Duración*. Los fideicomisos públicos tienen una vigencia indefinida, igual a la de los que persiguen fines de beneficencia social, que también es indefinida; en contraste con los que son constituidos por los particulares, cuya duración máxima es de 30 años.

Regulación jurídica. La intensa utilización de dicha figura, hecha 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, de 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 a toda la legislación que en virtud de su carácter de entidad paraestatal, le es aplicable en materia de control y vigilancia por parte del estado (tutela administrati-

va), punto éste que se tratará con mayor amplitud en la voz *control de paraestatales*. De la legislación supletoria aplicable en este campo, resulta imprescindible citar a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

A nuestro juicio, con la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ha sido derogado el decreto de 27 de febrero de 1979, no obstante que esto no se haya expresado de manera explícita en dicha ley, y ha quedado vigente (modificado) nada más lo que se refiere a la integración del comité técnico (art. 8o.). Lo cierto es que 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 caps. IV y V.

En su carácter de entidad de la administración pública paraestatal, el fideicomiso gubernamental debe ser inscrito en el registro público, que al respecto lleva la secretaría de hacienda y crédito público.

Personalidad jurídica. No pretendemos aquí concluir la polémica generada en torno a esta cuestión, sólo la enunciamos al aludir que, basándose en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que contempla a los fideicomisos como entidades paraestatales, existe una corriente de opinión, la cual sostiene que el legislador les ha otorgado tácitamente personalidad jurídica propia.

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 propietario 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 *personalidad jurídica*.

Delegados fiduciarios especiales. Para realizar su operación fiduciaria, las sociedades nacionales de crédito cuentan con funcionarios a los que en el medio se les 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.

Los delegados fiduciarios especiales constituyen una clase de los delegados fiduciarios y se distinguen de éstos en que aquellos 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.

En nuestra opinión, no existen elementos de juicio que nos permitan establecer diferencias sustanciales entre ambos tipos de delegados fiduciarios, 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.

Bibliografía recomendada

- BATIZA, Rodolfo, *El fideicomiso, teoría y práctica*, 4a. ed., Porrúa, México, 1980.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia 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", *Diario Oficial de la Federación*, 27 de febrero de 1979.
- LEPAULLE, Pierre, *Tratado teórico y práctico de los trusts*, Porrúa, México, 1975.
- Ley de Instituciones de Crédito.*
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.*
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.*
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
- Ley Orgánica del Banco de México.*
- MUÑOZ, Luis, *Derecho bancario*, Cárdenas, México, 1974.
- El fideicomiso*, 2a. ed., Cárdenas, México, 1980.
- VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, *Doctrina general del fideicomiso*, 2a. ed., Porrúa, México, 1982.

FINANZAS PÚBLICAS Finanzas: hacienda pública, caudal (D. E. M., M. Alonso).

Dícese de lo relativo a las transacciones monetarias que efectúa el estado a través de los órganos gubernamentales competentes para ello.

Los ingresos y egresos del estado, esto es, la captación y gasto de los elementos pecuniarios de la organización política soberana, dada su trascendencia para la comunidad son objeto de estudio de diversas disciplinas jurídicas y no jurídicas.

En este diccionario de derecho administrativo, proporcionaremos unas cuantas notas introductorias al estudio jurídico de las instituciones relacionadas con los recursos monetarios del estado. El origen, la necesidad, la naturaleza, la obtención, la administración y la erogación del caudal financiero público son de enorme trascendencia e importancia; de ahí la imposibilidad de agotar su tratamiento en el presente *vocablo*. Algunas de las figuras aquí enunciadas, serán objeto de estudio en voces conexas: gasto público, derecho financiero, presupuesto de egresos, etc. En todo caso, en algunos de esos apartados se incluye una bibliografía suficiente que permite profundizar en esta materia.

La actividad que el estado efectúa en el ámbito financiero, se instrumenta, básicamente, por medio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, los cuales se fijan en cada uno de los niveles federal, local, y municipal; dichos ordenamientos son de carácter temporal, su vigencia dura lo que el año fiscal, que en nuestro caso corresponde al año calendario; es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre.

Constitucionalmente se encuentra regulada esa actividad por los arts. 31, frac. IV; 73, fracs. VII, IX, XXIX; 117, fracs. IV, V, VI, VII y IX; 118, frac. I; 115, frac. IV; 74, frac. IV; 131; 21; 22; 89, frac. I; 73, fracs. VIII y XVIII; 117, frac. VIII; 74, fracs. II y III; 75, 126, 73, frac. XXIV; 72, inc. h). Existe además una serie de instrumentos normativos de nivel legislativo, entre los que podemos señalar a: la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Coordinación Fiscal y el Código Fiscal de la Federación.

Actividad financiera del estado. El estado realiza una intensa, compleja e importante actividad en materia financiera, encaminada a recaudar los recursos pecuniarios que precisa para cumplir con sus atribuciones. Dicha labor se efectúa sin móviles de lucro y se califica de financiera porque está referida a transacciones monetarias.

La actividad financiera estatal comprende tres momentos: la obtención, el manejo y la erogación de recursos pecuniarios, según Sergio Francisco de

la Garza; o la captación, la administración y el gasto de acuerdo a nuestra terminología.

El estado obtiene ingresos por vía de derecho público y por vía de derecho privado. Los más importantes, en cuanto a su volumen, son los primeros, entre los que se cuentan los tributarios, los empréstitos, la emisión de moneda y las contraprestaciones por servicios públicos. Unos y otros conforman el *ingreso público o estatal*, el que de acuerdo con las concepciones clásicas, debe corresponder al gasto público.

Los ingresos obtenidos por el estado, por medio de mecanismos públicos o privados, representan un capítulo fundamental dentro de su patrimonio e instrumento imprescindible para cumplir sus atribuciones. Los recursos financieros captados deben cubrir, de una u otra forma, las erogaciones que efectúe el poder público; lo cual es absolutamente lógico, a pesar del déficit que arroje el ejercicio presupuestario.

FISCO Dícese del estado en su calidad de titular de la hacienda pública y en sus relaciones tributarias con los particulares.

FLORA Y FAUNA SILVESTRES Debido a la constante y casi indiscriminada explotación de la flora y la fauna silvestres, éstas son ahora escasas y de poca importancia económica; además de haber desaparecido de manera irreversible algunas especies, lo que implica graves daños al equilibrio ecológico.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, del 28 de enero de 1988, y la Ley Federal de Caza, del 5 de enero de 1952, contienen reglas tendientes a conservar y desarrollar las especies que integran la fauna y flora silvestres del país.

En cuanto al régimen jurídico aplicable a este tipo de recursos, consideramos que les corresponde el que regula al terreno en donde se hallen, inclusive las modalidades a que esté sujeto.

La ley estima que la flora silvestre está constituida por las especies terrestres y de hongos, sujetas a los procesos de selección natural, incluso las poblaciones o ejemplares de estas especies que se encuentran bajo control del hombre.

Como fauna silvestre considera las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural, cuyas poblaciones habitan temporal o permanentemente en el territorio nacional y que se desarrollan libremente, incluso sus poblaciones me-

nores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación; se considerarán propiedad de la federación.

Acerca de la flora y fauna silvestres, la ley ecológica establece lo siguiente:

- a) Para la protección y aprovechamiento de la flora y la fauna silvestres, se considerarán los siguientes criterios:
 - La preservación del *habitat* natural de las especies de flora y fauna del territorio nacional, así como la vigilancia de sus zonas de reproducción;
 - La protección de los procesos evolutivos de las especies y sus recursos genéticos, para lo que se destinarán a la protección e investigación áreas representativas de los sistemas ecológicos del país;
 - La protección y desarrollo de las especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, a fin de recuperar su estabilidad poblacional;
 - El combate del tráfico ilegal de especies;
 - El fortalecimiento de las estaciones biológicas de rehabilitación y repoblamiento de especies de fauna silvestre, y
 - La concertación con la comunidad para propiciar su participación en la conservación de especies.
- b) Los criterios para la protección y aprovechamiento de la flora y la fauna silvestres serán considerados en los siguientes casos:
 - El otorgamiento de concesiones, permisos y, en general, de toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento, posesión, administración, conservación, repoblación, propagación y desarrollo de la flora y fauna silvestres;
 - El establecimiento o modificación de vedas de la flora y fauna silvestres;
 - Las acciones de sanidad fitopecuaria, y
 - La protección y conservación de la flora y fauna del territorio nacional, contra la acción perjudicial de plagas y enfermedades, y la contaminación que puede derivarse de actividades fitopecuarias.

FORESTALES, RECURSOS Desde el inicio de la civilización, en la época que la humanidad abando-

na su carácter nómada y se vuelve sedentaria, da principio la destrucción de los bosques. Cuando la explotación desmedida de la riqueza forestal alcanza niveles masivos, se presenta la principal ruptura del equilibrio ecológico que durante millones de años se había creado y mantenido en nuestro planeta.

En México, la destrucción o inadecuada explotación de los recursos forestales ha sido llevada a cabo durante siglos, ello ha convertido en áridas o semiáridas enormes extensiones del territorio nacional, con lo que se ha reducido de manera considerable, la productividad agrícola, forestal y ganadera. En esta problemática, han jugado un papel decisivo los incendios forestales.

La Ley Forestal, de 22 de diciembre de 1992, establece objetivos de interés público con el propósito de crear condiciones que permitan conservar y restituir los recursos forestales, admitiendo su explotación más idónea.

FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Forma del estado mexicano: según las categorías expresadas en diversos vocablos conexos 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, los cuales 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 en que los estados miembros conservan su poder originario, asignándole al estado federal determinadas atribuciones más bien limitadas. Por otra parte, los estados que, como México, 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 cuales denomina "estados libres", y a los que les reparte tareas específicas, por lo que el estado federal se reserva facultades más amplias y discrecionales.

La forma de gobierno en México. Si la forma de estado de la organización política mexicana se ha prestado a polémica entre los estudiosos, de lo que no existe la menor duda es 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, y 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.

Bibliografía recomendada

- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de política*, t. I, siglo XXI, México, 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, 3a. ed., Era, México, 1969.
- MEYER, Lorenzo, "El estado mexicano contemporáneo", *Lecturas de política mexicana*, El Colegio de México, México, 1981.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., Porrúa, México, 1967.

FORMA ESCRITA Requisito constitucional del acto administrativo.

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, la forma escrita ha de reunir ciertas cuestiones que la lógica, la ley y la costumbre contemplan (fecha, firma, claridad, etcétera).

FORMALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO *

Elementos del acto administrativo, Refrendo y Requisitos constitucionales del acto administrativo.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO

La expresión *formalidades esenciales del procedimiento*, referida inicialmente 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, notificarle las decisiones que le afectan directamente, etcétera.

FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Hemos considerado al estado como la estructura permanente de la organización política de una sociedad, asentada ésta en un territorio determinado, y sobre donde aquélla ejerce su poder con exclusión de cualquier otra y de conformidad a un orden jurídico; por gobierno, y para los efectos del presente diccionario, entenderemos al 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 una 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 solo 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 de la voz correspondiente, la aparición del estado, en tanto fenómeno social, se remonta al siglo XV de n. e. con antecedentes directos a fines del siglo XII; 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 de 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 ha motivado que los estudiosos de la materia, los fueran clasificando en atención a distintos criterios. En este trabajo se han recogido únicamente aquellas que se han considerado vigentes y aplicables a la realidad actual.

- *formas de estado:* federal y central, y
- *forma de gobierno:* régimen parlamentario y régimen presidencial.

Bibliografía recomendada

- ARNÁZ AMIGO, Aurora, *Ética y estado*, 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1981.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1944.
- HEGEL, G. F., *Filosofía del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Col. Nuestros clásicos, núm. 51, México, 1975.
- KANT, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Col. Nuestros clásicos, núm. 33, México, 1978.
- KAPLAN, Marcos, *Estado y sociedad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

FORMAS DE GOBIERNO Aparte de las formas de gobierno parlamentario y presidencial, históricamente se han dado otros, como la monarquía moderada, la autocracia, la teocracia, etcétera.

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.

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 usualmente tres formas de organización administrativa:

- 1 La centralización;
- 2 La desconcentración, y
- 3 La descentralización.

Estas tres formas habrán de analizarse con cierto detalle en las voces correspondientes.

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:
 - a) Organismos descentralizados;
 - b) Empresas de participación estatal mayoritaria;
 - c) Empresas de participación estatal minoritaria, y
 - d) Fideicomisos públicos.

Cada una de estas figuras habrá de ser estudiada por separado en los lugares que les corresponda según el orden alfabético seguido en esta obra, baste por ahora indicar alguna nota de identificación, de manera general y aproximada:

- 1 **Centralización.** Los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo;
- 2 **Desconcentración.** Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica, y
- 3 **Paraestatal.** Corresponde a la forma llamada en doctrina, 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 indicó, en nuestro derecho existen cuatro clases de estos órganos paraestatales, los que, según se indica en su oportunidad, están regulados por diversas disposiciones y pueden adoptar

variados esquemas en lo que se refiere a su origen, funcionamiento y sus objetivos.

Bibliografía recomendada

- 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, Paris, 1972.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrado*, t. I, 9a. ed., ESA, Madrid, 1968.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, 7a. ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Macchi, Buenos Aires, 1977.
- 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, Paris, 1969.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.

FUENTES ALTERNAS PARA GENERAR ELECTRICIDAD Aparte de los hidrocarburos y los materiales radiactivos, existen otras fuentes energéticas: el carbón, la luz solar, el oleaje marino, los vientos y el calor del interior de la capa terráquea, básicamente para producir electricidad.

- 1 **Carbón.** El carbón (mineral o vegetal) ha sido utilizado como fuente de energía desde la prehistoria. Fue el principal, casi único, elemento para obtener la energía necesaria en el despegue industrial del siglo XIX y en la actualidad sigue teniendo aplicación en la materia que nos ocupa.

El carbón mineral, el más importante de los dos tipos citados, está contemplado en el art. 27 constitucional y en la ley minera como recurso natural del dominio directo de la federación. Así, está sujeto a la reglamentación respectiva como bien estatal y sustancia mineral.

El carbón sigue siendo un elemento abundante en nuestro planeta, más su uso es definitivamente dañino para el equilibrio ecológico.

México, al igual que numerosos países, posee abundantemente este mineral y lo emplea en escala considerable principalmente en la industria eléctrica y siderúrgica;

- 2 **Energía solar.** El Sol, como fuente energética, produce también el movimiento de mar y vientos. Sin embargo, en este punto nos referimos a la energía obtenida directamente de la captación artificial de los rayos solares.

Esta energía ha pasado, en algunos países, la fase experimental y se cuenta con aplicaciones prácticas; tiene la ventaja de provenir de una fuente prácticamente inagotable, además, parece no causar daños ecológicos.

En México, el aprovechamiento de la energía solar se encuentra en una etapa experimental. Aunque no existe disposición jurídica directa en este punto, consideramos que, en tanto que sirve para producir electricidad, el congreso de la unión puede legislar al respecto, basándose en la frac. X del art. 73 de la *constitución federal*; además, el espacio situado sobre el territorio nacional es patrimonio del estado;

- 3 **Energía marina.** La enorme fuerza que implica el flujo del mar puede ser utilizada como fuente de energía para producir primordialmente electricidad.

La explotación de la energía marina se encuentra, también, en una etapa experimental y se trata, así mismo, de una fuente inagotable para la humanidad y escasamente dañina para el medio. Nuestro derecho tampoco contempla la explotación energética del oleaje marino, aunque los mares sí están incluidos dentro del patrimonio estatal y, en tanto generadora de electricidad, el congreso de la unión puede legislar en esta cuestión;

- 4 **Energía eólica.** La energía eólica, o de los vientos, puede ser utilizada con fines motrices. En el pasado, ya fue empleada para mover navíos y molinos.

La posible utilización en el nivel industrial y en especial para electricidad, está abierta; el orden jurídico, también, la contempla de manera implícita en los arts. 27 y 73 constitucionales. En México operan plantas en este rubro, principalmente en el estado de Oaxaca, y

- 5 **Energía geotérmica.** El empleo del calor del interior de nuestro planeta, está contemplado en las fuentes alternas de energía, para producir electricidad predominantemente. La

geotérmica es una energía cuya aplicación es totalmente viable: existen estaciones experimentales en algunos países (Italia, Guatemala y El Salvador, por ejemplo).

En nuestro país, 2.8% de la capacidad instalada para generar electricidad, corresponde a esta fuente.

La ventaja de la energía geotérmica sobre el petróleo y el carbón, es proceder de una fuente inagotable para la civilización. La situación jurídica de esta fuente es similar a la planteada para la energía solar, marina y eólica: sólo existen disposiciones indirectas al respecto.

Bibliografía recomendada: véase en *Energéticos*.

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Fuente: *Origen de una cosa*. (D. E. M., M. Alonso).

En la teoría general del derecho (introducción al estudio del derecho), usualmente se estudian 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 de cualquier tipo que determinan el contenido del derecho positivo, y las fuentes históricas aquellos documentos y vestigios de otra índole que permiten conocer el orden jurídico de sociedades anteriores a la nuestra.

Se 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 de todo tipo que determinan el contenido de éste (fuentes reales principalmente). La "conciencia social, como base originaria del derecho", ha dicho **García Trevijano** de tales fenómenos, los cuales resultan ser la fuente del orden jurídico, es decir, de donde éste proviene.

El derecho, la norma jurídica, surge como producto de ciertos fenómenos sociales 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 de 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 cos-

tumbre 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.

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. Dicha lista en el derecho mexicano es la siguiente:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Leyes federales;
- c) Tratados y convenios internacionales;
- d) Leyes locales;
- e) Reglamentos (véase);
- f) Planes y programas (véase);
- g) Normas oficiales;
- h) Circulares;
- i) Decretos (véase);
- j) Acuerdos (véase);
- k) Convenios;
- l) Jurisprudencia;
- m) Derecho civil, procesal, mercantil, penal y laboral;
- n) Principios generales de derecho;
- ñ) Costumbre, y
- o) Doctrina.

Las señaladas en los incisos a) a k) 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 concepirse en diversas voces de este diccionario, otras han sido objeto de comentario en distintas asignaturas. Es de señalarse que expresiones, como oficio circular, bases generales, resoluciones, reglas, etc., son variantes de reglamentos, circular, decreto o acuerdo.

Bibliografía recomendada

- 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.

GARCÍA TREVIÑO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 3a. ed., Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974.

LAUBADÉRE, André de, *Traité de droit administratif*, t. I, 8a. ed., LGDJ, Paris, 1980.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, 3a. ed., Harla, México, 1995.

FUERZA AÉREA * Fuerzas armadas.

FUERZAS ARMADAS *Antecedentes:* la constitución de un grupo de individuos dedicados a la defensa de la comunidad se remonta a los orígenes de las sociedades mismas, las cuales ante los peligros que representaban otras comunidades, se organizan para preservar la seguridad de sus bienes, sus vidas y sus estructuras sociales.

Asimismo, dichos cuerpos se constituían, en muchos casos, para someter a otras sociedades y obtener de ellas las más variadas ventajas, como mano de obra esclava o tributo; por esta vía surgieron los grandes imperios esclavistas de la antigüedad, práctica que la humanidad no ha podido erradicar a la fecha prueba de ello son las dos grandes guerras que el mundo ha sufrido en el siglo veinte.

Con el desarrollo de las civilizaciones, estos grupos fueron evolucionando en la misma medida, y en algunos casos, representaban el aspecto central de tal avance, en torno al cual giraba la existencia misma de algunas comunidades. Esparta y Roma son reflejo cierto de esta actitud, sólo por citar a dos de las muchas que en el devenir histórico se han dado.

En las mencionadas sociedades, se observa claramente la profesionalización que a decir del politólogo italiano Gianfranco Pasquini,

es el proceso mediante el cual un grupo de individuos adquiere una serie de capacidades y de conocimientos técnicos y se organiza en una institución con normas y reglamentos propios que los separan de los otros grupos y de las otras instituciones presentes en la sociedad

y que en nuestro caso, está referida a la profesionalización de las armas.

Al afirmar que el grado de desarrollo de las sociedades se supeditaba (y aún hoy se supedita), la evolución de este grupo armado, no sólo nos referíamos al perfeccionamiento de su organiza-

ción, sino también a la incorporación de los avances tecnológicos con fines bélicos, como sucedió con la utilización del caballo, el invento de la pólvora, la aviación o el descubrimiento del átomo.

Es así como, a largo de la historia, se han ido conformando los ejércitos, constituyéndose en parte integral de las sociedades, lo cual es un reflejo de sus valores dominantes. Actualmente, existe la tendencia de que desarrollen sus actividades de manera subordinada al poder político (cuando menos es lo más deseable), incluso cuando se observa una clara diferenciación entre los ejércitos y la sociedad civil a la que sirven, ya que no llegan a asimilarse por completo a ella, en virtud de la profesionalización militar que regula el ingreso de los individuos a ese estatus o institución, mediante requisitos determinados y la cual posteriormente reglamenta su estadía de forma sumamente rigurosa.

En el México precortesiano, la profesionalización militar de los aztecas los llevó a la fundación de uno de los imperios más sólidos que se hayan conocido, el cual sucumbió no ante hombres comunes y corrientes o ante una civilización superior, sino ante una profecía religiosa, que finalmente lo llevó a la esclavitud, quedando destruida su vida militar.

Ya en la época colonial, pasaron más de dos siglos para que la Nueva España tuviera un ejército, cuya creación en 1765, se debió principalmente a protegerse de una posible agresión inglesa.

Sin mayor comentario digno de formularse para los efectos del vocablo, nos transportamos a la dictadura de Porfirio Díaz en la cual, el ejército adquiere una forma más institucional, con el objeto de mantener la pacificación lograda. Seguidamente, el periodo posrevolucionario se caracteriza por la lucha de facciones en las que intervienen los elementos del ejército inclinándose en favor de una u otra y provocando frecuentemente la división misma del ejército regular.

Esta situación obliga a Álvaro Obregón a iniciar, durante su gobierno, un proceso de despolitización del ejército; eliminando a los jefes militares opositores a su gobierno y ocupándose de la formación de los nuevos oficiales, mediante los programas de estudio aplicados en las escuelas militares (Jorge Alberto Lozoya).

Organización militar. A la fecha, el ejército mexicano está plenamente institucionalizado y subordi-

nado al poder político civil, y forma parte de la administración pública federal, cuyo titular (el presidente de la república) es el jefe supremo de las fuerzas armadas, quien mediante la secretaría de la defensa nacional organiza y opera el desempeño del ejército y la fuerza aérea. Esta última se remonta a inicios de siglo, con el invento de la aviación. Se dice que el primer ataque aéreo con fines bélicos tuvo lugar en México, con motivo de las luchas revolucionarias en dicho ataque, 1914, como dato curioso se menciona que los explosivos fueron lanzados a mano.

Por otra parte, volviendo a la secretaría de la defensa nacional, mencionaremos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le asigna, entre otros, los siguientes asuntos referidos a la administración de las fuerzas armadas

- 1 Organizar, administrar y preparar al ejército y a la fuerza aérea;
- 2 Organizar sus reservas e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;
- 3 Manejar el activo del ejército y la fuerza aérea al servicio de la federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los estados;
- 4 Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del ejército y de la fuerza aérea;
- 5 Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y 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 establecimientos militares;
- 6 Manejar sus almacenes;
- 7 Administrar la justicia militar;
- 8 Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;
- 9 Dirigir la educación profesional de los miembros del ejército y de la fuerza aérea, y coordinar la instrucción militar de la población civil;
- 10 Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos, destinados a estas fuerzas armadas;
- 11 Inspeccionar los servicios del ejército y de la fuerza aérea, y
- 12 Prestar los servicios auxiliares que requieran el ejército y la fuerza aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el ejecutivo federal.

Para el desempeño de las citadas actividades, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada el 26 de diciembre de 1986, da forma a los elementos que estructuran estos cuerpos armados, iniciando por asignarles como tareas o, mejor dicho, como misiones generales las siguientes:

- Defensa de la integridad, independencia y soberanía del país;
- Garantizar la seguridad interna;
- Prestar auxilio a la población civil en casos de calamidad pública;
- Ejecutar acciones cívicas y obras sociales, y
- Coadyuvar al mantenimiento del orden, prestar auxilio a la ciudadanía en sus personas y patrimonio, en caso de desastre, y además, contribuir a la reconstrucción de las zonas afectadas.

A su vez, el desarrollo de estas misiones generales requieren de una organización de los elementos que conforman al ejército y la fuerza aérea, iniciando con una estructura jerárquica que comprende los siguientes niveles de mando:

- I *Mando supremo.* Ejercido por el presidente de la república, en los términos de la frac. IV del art. 89 constitucional;
- II *Alto mando.* Desempeñado por el secretario de la defensa nacional, cuyas ausencias serán cubiertas por el subsecretario y en su defecto por el oficial mayor de la dependencia; servidores públicos que la ley considera auxiliares directos del secretario;
- III *Mandos superiores.* Pueden ser operativos o bien de servicio. Los operativos son desempeñados por el comandante de la fuerza aérea, los comandantes de regiones militares, los comandantes de las zonas militares, integradas fundamentalmente por miembros del ejército, los comandantes de las grandes unidades terrestres o aéreas, los comandantes de unidades conjuntas o combinadas y los comandantes de las unidades circunstanciales que el alto mando determine implementar.

Es preciso señalar que las *zonas militares* se establecen considerando la división política de la república mexicana y que, a su vez, una o más de éstas integran las *regiones militares*, que atienden a necesidades estratégicas determinadas por el alto mando.

Por lo que se refiere a las grandes unidades, conjuntas o combinadas, se constituyen de unidades de dos o más armas; son las brigadas, divisiones y cuerpos en el caso del ejército, y grupos, alas y divisiones en el caso de la fuerza aérea.

Respecto a los mandos superiores de servicios, éstos están dedicados a las acciones logísticas destinadas a satisfacer los requerimientos del ejército y de la fuerza aérea en su operación, y

- IV *Mandos de unidades.* Las unidades son grupos constituidos por tropas del ejército y la fuerza aérea equipadas y adiestradas para cumplir misiones operativas en el combate y funcionan principalmente bajo normas tácticas; pueden ser de arma, vuelo o servicio; a diferencia de las grandes unidades a que nos referimos líneas arriba, se constituyen con elementos de una sola arma y de los servicios que le sean necesarios en el caso del ejército y de uno o varios tipos de material de vuelo. En el primer caso son escuadras, pelotones, secciones, compañías, escuadrones o batallas, grupos, batallones o regimientos; y en la fuerza aérea, podrán ser escuadrillas y escuadrones.

Una vez establecida esta estructura en la jerarquía de mando, seguimos con la integración de las fuerzas armadas nacionales que nos ocupan. Al respecto, el ejército mexicano se constituye de armas y servicios.

En cuanto a las armas, la ley orgánica las define como:

... los componentes del ejército mexicano cuya misión principal es el combate, el que será ejecutado por cada uno de ellos en función de cómo combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo.

Además, señala sus distintos tipos: infantería, caballería, artillería, blindada e ingenieros.

Por lo que se refiere a los servicios, éstos le son comunes al ejército y la fuerza aérea, y su finalidad es satisfacer necesidades de vida y operación, por medio de apoyo administrativo y logístico, para ello se integran unidades organizadas, equipadas y adiestradas.

La ley instituye los servicios: de ingenieros, de cartografía, de transmisiones, de material de gue-

ra, de transportes, de administración, de intendencia, de sanidad, de justicia, de veterinaria y remonta, meteorológico, de control de vuelo y material de vuelo.

Por su parte, la fuerza aérea mexicana está compuesta por la *comandancia de la fuerza aérea*, el estado mayor de la fuerza aérea, unidades de vuelo (a las que ya nos referimos), tropas terrestres de la fuerza aérea y servicios (enunciados en el párrafo anterior).

Por lo que respecta a los miembros del servicio militar obligatorio, éstos pertenecerán a las reservas del ejército de acuerdo con las edades que señala la ley orgánica citada y en las condiciones que la autoridad militar determine.

En el interior de estas fuerzas armadas, existen cuerpos especiales, constituidos por grupos cuyos miembros poseen conocimientos especializados para manejar los recursos materiales, técnicos y tácticos en las misiones que específicamente les son encargados.

Estos cuerpos son el cuerpo de guardias presidenciales, el cuerpo de aerotropas, el de la policía militar y el de música militar.

Aun cuando no están contemplados con ese carácter por la ley, nosotros adicionaríamos la lista anterior con los cuerpos de defensas rurales, formados por ejidatarios voluntarios, bajo el mando de militares profesionales, cuya misión es cooperar con las tropas en las actividades que determine la autoridad militar.

Jerarquías. En atención a sus capacidades, su preparación, sus responsabilidades y su antigüedad los integrantes del ejército y la fuerza aérea gozarán de grados en la escala jerárquica, que se estructura de la manera siguiente:

I Generales

- a) De división;
- b) De brigada o de ala (según sea el caso), y
- c) Brigadier o de grupo (según sea el caso).

II Jefes

- a) Coronel;
- b) Teniente coronel, y
- c) Mayor.

III Oficiales

- a) Capitán primero;
- b) Capitán segundo;
- c) Teniente, y

d) Subteniente.

IV Tropa

a) Clases

- sargento primero;
- sargento segundo, y
- cabo.

b) Soldado.

Bibliografía recomendada

- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de política*, siglo XXI, México, 1981.
- CANALI, José, *Derecho administrativo*, vol. IV, Depalma, Buenos Aires, 1977.
- Código de Justicia Militar*, texto vigente.
- FRANCO, María Teresa y VILLEGAS MORENO, Gloria, "La Revolución día a día", *Así fue la Revolución mexicana*, t. 7, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.
- LEÓN PORTILLA, Miguel, *La visión de los vencidos*, 11a. ed., UNAM, México, 1987.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.*
- LOZOYA, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, 2a. ed., Colegio de México, México, 1976.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada**, Harla, México, 1995.
- MURILLO MORALES, Mario, *Orientaciones sobre ética militar*, Marte, México, 1957.
- PETRIE, A., *Introducción a Grecia*, 11a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- RIVA PALACIO, Vicente (dir.), *México a través de los siglos*, ts. I a V, 15a. ed., Cumbre, México, 1979.
- SUETONIO, *Los doce césares*, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.

* Armada y educación militar, justicia militar.

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA * Funciones del estado.

FUNCIONES DEL ESTADO Función: acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio (D. R. A. E.).

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 ellos se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con modalidades y excepciones. 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.

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 teorías 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 a una misma actividad.

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).

Las funciones del estado se realizan, básicamente, a través de 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 y función municipal.

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.

Bibliografía recomendada

- CARRILLO PATRACA, Joaquín, "La naturaleza intrínseca de la función administrativa", *Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, Secretaría de la presidencia, México, 1976.
- DEMICHEL, André, *Le droit administratif*, LGDJ, Paris, 1978.
- FLORES GARCÍA, Fernando, "Acto jurisdiccional", *Diccionario jurídico mexicano*, t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 25a. ed., Porrúa, México, 1986.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Derecho administrativo, programa y guía para su estudio*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1980.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1944.

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

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 4a. ed., Cajica, Puebla, 1971.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, 3a. ed., Harla, México, 1995.

RIOS ELIZONDO, Roberto, *El acto de gobierno*, Porrúa, México, 1975.

SAYAGÜES LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.

* *Funciones del estado. Criterio orgánico.*

FUNCIONES DEL ESTADO. 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 el acto, tenemos que será:

- Legislativo*, si parte de una iniciativa o proyecto, provoque una discusión y sea finalmente promulgado;
- Administrativo*, cuando se trate de emitir actos reglamentarios, condición o materiales, y
- Jurisdiccional*, en tanto resuelve una controversia.

Bibliografía recomendada: véase en *Funciones del estado*.

FUNCIONES DEL ESTADO. 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:

- Legislativo*, en el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta, e impersonal;
- Administrativo*, si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados por órganos públicos, y

- *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 adquiere 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 que se anota en la voz *funciones del estado* de este diccionario, 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, función distinta a la que les corresponde de manera primordial.

Poder legislativo

Actos administrativos. Nombramiento de su personal de apoyo; designación de funcionarios y empleados de la contaduría mayor de hacienda (fiscalizadora del empleo del presupuesto de egresos); revisión de la cuenta pública anual, 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 fuera del territorio nacional; el manejo de su biblioteca; su labor editorial; sancionar a los legisladores por ausencias; ratificación de nombramientos que haga el presidente (funcionarios de hacienda, diplomáticos, cónsules, jefes militares).

Actos jurisdiccionales. La instrucción de juicio político a altos funcionarios, la calificación de la elección de presidente de la república.

Poder ejecutivo

Actos legislativos. Expedición de reglamentos y disposiciones similares de carácter general; leyes de emergencia conforme al art. 29 de la constitución federal; modificaciones a las leyes impositivas del comercio exterior (según el art. 131 constitucional).

Actos jurisdiccionales. Las tareas del tribunal fiscal de la federación y de los tribunales agra-

rios, de las juntas de conciliación y arbitraje; ciertos **recursos administrativos y algunas actividades** de órganos como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Poder judicial

Actos legislativos. La emisión de reglamentos de carácter interno; el fijar la jurisprudencia.

Actos administrativos. Designación de jueces de distrito y magistrados de circuito; nombramiento del demás personal de las distintas dependencias del poder judicial; elaboración del proyecto de su presupuesto de egresos.

FUNCIONES DEL ESTADO. CRITERIO ORGÁNICO

Un acto será 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, será legislativo.

Cualquier acto que realice el poder ejecutivo mediante alguna dependencia o entidad, será 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 federal, los tribunales de circuito, juzgados de distrito, tribunales y juzgados estatales 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 (Gabino **Fraga**), subjetivo (Agustín **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).

Bibliografía recomendada: véase en *Funciones del estado*.

FUNCIÓN JURISDICCIONAL * *Funciones del estado.*

FUNCIÓN LEGISLATIVA * *Funciones del estado.*

FUNDAMENTACIÓN Requisito constitucional del acto administrativo.

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.

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 Económico;
- 2 Agropecuario;
- 3 Desarrollo social;
- 4 Política exterior, y
- 5 Seguridad nacional.

GASTO PÚBLICO El gasto público está constituido por las erogaciones monetarias que realiza el estado en el ejercicio de sus funciones; forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo (presupuesto de egresos).

Tras una serie de consideraciones acerca de la *evolución y el carácter multidisciplinario del gasto público*, Carlos M. **Giuliani Fonrouge** formula la siguiente definición:

Es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos económico-sociales.

El gasto público, entiéndase el que realiza el estado, o éste y los particulares por cuenta del mismo, representa un importante volumen del producto interno bruto (32% aproximadamente); pero también es la vía por cuyo medio se solventan la mayor parte de las tareas estatales: vigilancia, educación, salubridad, relaciones con el exterior, obras públicas, seguridad, conservación del patrimonio cultural, etcétera.

Además, mediante el gasto público el estado influye decisivamente en la marcha de la economía de la sociedad al fijar las reglas que han de seguir el volumen de inversiones, la generación directa e indirecta de empleos, el índice de inflación, el fomento industrial y comercial, entre otros rubros.

Aun en los sistemas de mercado más ortodoxos, el gasto público implica una marcada orientación y una significativa influencia sobre la economía de la sociedad; desde luego en los sistemas de economía planificada o socialista, la importancia en extremo es trascendente.

Bibliografía recomendada: véase en *Derecho financiero*.

GENDARMERÍA * *Policía preventiva.*

GEOTERMIA * *Fuentes alternas para generar electricidad.*

GOBERNADO Persona física o colectiva, sujeta a la aplicación que del orden jurídico hagan los órganos estatales; esto es, súbdito o nacional de un estado.

GOBERNADOR Titular de la administración pública local en los estados de la federación de la república mexicana.

GOBIERNO LOCAL Poder público de los estados de la federación.

HECHO DEL PRÍNCIPE Generalmente se denomina *hecho del príncipe* a cualquier modificación, por parte de la autoridad pública, a las condiciones que se hayan pactado en el contrato original. Esta idea, por su amplitud, podría tomarse como una más de las cláusulas exorbitantes y carecería de valor práctico.

Por consiguiente, es necesario considerar el hecho del príncipe no sólo con un criterio nuevamente orgánico, que establece como contrato administrativo aquel en el cual una de las partes es la administración pública, sino que consistiría en que la persona pública que ha contratado utiliza sus poderes extracontractuales; por ejemplo, un impuesto que grave con nuevas cargas a un concesionario, o la suspensión de una obra pública por motivo de interés general.

Acerca de este particular, cabría la duda si el otro contratante tiene derecho a una indemnización o no; al respecto, sería prudente estudiar el caso concreto, pero siempre teniendo en cuenta que existe una disposición legislativa que perjudica a la contraparte de la administración pública de una forma directa, y puede ser que esta norma niegue todo derecho a la indemnización.

HECHO JURÍDICO El hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del ser humano, que provoca consecuencias en el ámbito jurídico, sin que haya la intención de provocarlas.

HIDROCARBUROS La importancia económica y social del petróleo y sus derivados es de sobra conocida. El constituyente de Querétaro reservó los hidrocarburos al dominio directo de la federación; el estado expropió los bienes de las concesionarias por decreto del 18 de marzo de 1938.

Conforme al art. 27 constitucional y su ley reglamentaria, corresponde a la federación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio del país, comprendida la plataforma continental, en mantos y yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, inclusive los estados intermedios, y que componen el crudo, lo acompañen o se deriven de él. Sólo el estado podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.

La industria petrolera incluye:

- a) La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la dis-

tribución y la venta de primera mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de su refinación;

- b) La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de primera mano de gas artificial, y
- c) La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de primera mano de los derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materia prima industrial básica.

La federación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades que incluye la industria petrolera por conducto de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, instituciones descentralizadas cuyas estructuras, tareas, y regímenes internos determinan las leyes, reglamentos y demás disposiciones. La secretaría de energía asignará a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios, los terrenos que le soliciten o que el ejecutivo federal considere conveniente asignarles para fines de exploración y explotación petroleras.

El reconocimiento y exploración comprende:

- 1 Trabajos de geología;
- 2 Trabajos gravimétricos y magnetométricos;
- 3 Trabajos sismológicos y perforación de pozos de tiro;
- 4 Trabajos eléctricos y electromagnéticos;
- 5 Trabajos topográficos;
- 6 Perforación de pozos de sondeo;
- 7 Trabajos de geoquímica y muestreo de rocas, y
- 8 Otros trabajos tendientes a determinar las posibilidades petroleras de los terrenos.

Las concesiones de exploración confieren derecho al concesionario para ejecutar trabajos de exploración superficial en todas las formas sancionadas por la práctica, de sondeos, de exploración, en general, y de perforaciones preparadas para la explotación, todos ellos con el fin de descubrir el petróleo.

La industria petrolera es de utilidad pública, por lo que tendrá preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, y procederá la ocupación o expropiación de los mismos, mediante la indemnización correspondiente, en todos los casos en que lo requieran las necesidades del país. El ejecutivo federal dictará las disposiciones relativas a la vigilancia de los

trabajos petroleros y las normas técnicas a que deberá estar sujeta la explotación.

menor por ella regulado es de las primeras organizaciones sociales en surgir.

HISTORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Esta rama jurídica se considera de reciente consolidación (segunda mitad del siglo XIX), aunque el fenó-

* *Administración pública, ciencia del derecho administrativo, ciencia de la administración y derecho administrativo. Concepto.*

IMPUESTO Tributo, carga (D. E. M., M. Alonso). El impuesto resulta ser la principal figura tributaria, económica y doctrinalmente; por su medio, el estado obtiene la mayor parte de ingresos, y es mediante la cual que el particular hace la más importante contribución de una parte de su patrimonio para los gastos de la comunidad.

Aludamos a algunos puntos relacionados con el impuesto, sin pretender ahondar en los mismos, sino solamente esbozarlos, puesto que su estudio detallado corresponde al derecho fiscal.

En primer término, consideramos aceptable la definición que daba el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación de 1967: "Impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos."

En segundo lugar, otro concepto que podemos mencionar es el siguiente: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el estado en virtud del poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos impondibles." (Carlos M. **Giuliani Fonrouge**).

Finalmente, diremos que Francisco **Nitti** lo define como "una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas".

Características. Normalmente, se estudian en este tema los principios o las características del impuesto. Pasamos a mencionar dos versiones a este respecto. La mayoría de los tratados de la materia citan al inglés Adam **Smith**, para quien los principios teóricos de los impuestos son: *justicia*, *certidumbre*, *comodidad* (para que el contribuyente efectúe el pago) y *economía*, consiste éste en que el costo de recaudación sea bajo.

Conforme a la definición del código fiscal anterior y prescindiendo en cierta forma de los contenidos en el art. 31, frac. IV de la *constitución*, tales principios o características son:

- *se trata de una prestación* en la que el particular no recibe nada determinado o determinable a cambio;
- los sujetos a pagarlo serán *personas físicas y morales*: en ocasiones las llamadas unidades económicas podrán ser sujetos pasivos del impuesto;

- *debe cubrirse en dinero* y, excepcionalmente, *en especie*;
- *es general*: la carga tributaria debe estar prevista para aplicarse a cualquier individuo, sin discriminaciones, y
- *obligatoriedad*: cubrir el importe del impuesto es totalmente obligatorio y de ninguna manera potestativo u opcional.

Principios constitucionales. Como complemento de las características del impuesto vistas antes, señalemos los principios constitucionales que establece la fracción IV del art. 31:

- **Legalidad.** Es decir que lo fija la ley; y nunca un reglamento, decreto o acuerdo; por tanto, es general y obligatorio;
- **Servirá para cubrir los gastos públicos.** Los impuestos no estarán destinados a un fin específico, sino de forma global irán a las arcas estatales para ayudar a cubrir las necesidades públicas. Excepcionalmente, se ha admitido que algún impuesto tenga un fin determinado. La jurisprudencia ha sido variable en este punto, lo mismo que la ley;
- **Deberán ser proporcionales y equitativos.** Se ha discutido mucho, en la doctrina y en la jurisprudencia, qué es lo que significan uno y otro vocablos; Sergio Francisco **de la Garza** concluye que se sintetizan en lo que se refiere a que sean *justos*, es decir, que vayan en proporción a los ingresos que se están gravando, y
- En nuestro derecho, *existirá la posibilidad de que se establezcan y recauden en los tres niveles de gobierno*: federación, estados y municipios.

Hay una serie de disposiciones constitucionales que regulan la materia impositiva, ellos son: los numerales 31, frac. IV; 73, fracs. VII, IX y XXIX; 117, fracs. IV, V, VI, VII y IX; 118, frac. I; 115, frac. IV; 74, frac. IV; 131; 21 y 22; 72, inc. h). Podríamos agregar la frac. I del art. 89, en cuanto a la facultad reglamentaria del presidente de la república.

Elementos del impuesto. La mayoría de los autores estudian los elementos del impuesto, con mayor o menor extensión y variación de su número; para nuestros fines introductorios al derecho financiero, mencionaremos únicamente los siguientes:

- 1 *Sujetos*;
- 2 *Objeto*;
- 3 *Fuente*, y
- 4 *Cuota*.

A estos elementos hay quien agrega: tarifa, base, exenciones, momento de exigibilidad, fundamento, motivo, procedimiento, etcétera.

1 Sujetos. En el impuesto existen sujetos activos y sujetos pasivos; los primeros son los que lo establecen, liquidan y recaudan. De esta manera, los sujetos activos serán la federación, las entidades federativas y los municipios; claro está que los municipios los establecerán mediante la legislatura local. Los sujetos pasivos son las personas físicas o morales que se ubican en el supuesto señalado por la ley como hecho generador del crédito fiscal; o sea, las personas obligadas al pago del impuesto.

"En el impuesto, como en cualquier otro tributo, una vez que se ha realizado el hecho generador del crédito fiscal, existen un sujeto activo y un sujeto pasivo de la obligación, siendo siempre el sujeto activo el estado. En cuanto al sujeto pasivo, . . ." es la persona física o moral, mexicana o extranjera que está obligada al pago de una prestación determinada al fisco." (Raúl Rodríguez Lobato).

Se afirma, no sin razón, que el constituyente omitió señalar a los extranjeros la obligación de contribuir al gasto público. Esta omisión pretende ser subsanada en la ley de nacionalidad, en la que sí se establece esa exigencia a los no nacionales que se ubiquen en el presupuesto imponible.

2 Objeto. El objeto del impuesto consiste en las circunstancias de hecho que motivan el que una persona (sujeto pasivo), sea obligada a pagar. En sí, el objeto es el hecho generador del crédito fiscal, señalado por la ley.

"El objeto del impuesto tiene existencia jurídica, y en consecuencia, es imputable al contribuyente sólo desde el momento en que el supuesto tipificado en la norma se realiza. Mientras este supuesto no se realiza, el objeto del impuesto queda como mero supuesto, pero al momento en que el hecho generador del impuesto se produce, el contribuyente queda obligado al pago de un determinado impuesto." (Jacinto Faya Viesca).

Finalmente, dentro de los elementos del impuesto, mencionaremos la *fuerza* y la *cuota*. En estos puntos, la doctrina es poco homogénea: el enfoque que se le da varía frecuentemente, a veces, de manera radical.

3 Fuerza. Consiste en la actividad económica gravada por el legislador (Raúl Rodríguez Lobato), de donde se obtendrán las cantidades necesarias para cubrir el impuesto.

Una misma fuente puede implicar la presencia de diversos objetos tributarios y de varios sujetos activos.

4 Cuota. Es la cantidad líquida que el sujeto pasivo tendrá que aportar una vez que se haya colocado en el supuesto señalado por la ley. También puede considerarse otra acepción de *cuota*: el importe fijo por pagar, establecido por la ley. Este elemento difiere de los porcentajes variables que la ley pudiera fijar como parte de la obligación tributaria.

Clasificación de los impuestos. La mayoría de los autores proponen una serie de clasificaciones de los impuestos; a saber: a) reales y b) personales. a) objetivos y b) subjetivos; los primeros indicarán la materia imponible y los segundos al sujeto pasivo. a) directos y b) indirectos: en el primer caso, la ley indica claramente al sujeto pasivo y en los indirectos permite que la carga impositiva sea trasladada a otra persona.

Dado que las clasificaciones anteriores son discutibles, señalaremos la que menciona Sergio Francisco de la Garza, en la que indica que los impuestos pueden ser sobre *capital* (riqueza ya adquirida), *trabajo* y *consumo o gasto* (indirectos).

Se puede dar el caso de impuestos que se ubiquen en más de una categoría de las clasificaciones arriba anotadas, por ejemplo: el impuesto sobre la renta.

La reforma fiscal en México. Los impuestos, como hemos dicho, constituyen la principal fuente de ingresos públicos, de ellos dependen la mayoría de los programas gubernamentales; por este motivo la reforma fiscal (similar, en cierto modo, a la reforma administrativa; véase) se ha vuelto una medida de carácter continuo.

La reforma fiscal está constituida por una serie de medidas legislativas y administrativas tendientes a instrumentar una revisión y actualización permanente del sistema tributario, con miras a mejorar la captación de recursos financieros.

La reforma fiscal, según la política hacendaria de cada época, puede perseguir el aumento de la carga tributaria, ampliar el número de contribuyentes, o perfeccionar los sistemas de recaudación, etcétera.

En México, independientemente de las necesidades financieras del estado, existe la costumbre de modificar anualmente la legislación hacendaria por medio de una "ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales"; la cual es

conocida con la denominación de *miscelánea fiscal*. Este ordenamiento, inserto en ese movimiento permanente llamado "reforma fiscal", parece tener dos finalidades: dificultar el cumplimiento de la ley tributaria e ir cortando todos los caminos de defensa que el particular tenga ante una legislación cada día más confusa.

Concurrencia impositiva. "La doble imposición se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca una misma entidad, o bien porque concurren en esa fuente dos o más entidades diversas." (Ernesto Flores Zavala). La posibilidad de la concurrencia impositiva se puede dar a través de diversas combinaciones, en que participen: federación, entidades federativas, municipios y otros países.

Dicho fenómeno, llamado también doble o triple tributación, es sumamente complejo y de difícil solución. En general, debe ser evitado, ya que el contribuyente resulta dañado. Al respecto, bastante se ha logrado en nuestro sistema hacendario por medio de los convenios de coordinación fiscal, los cuales, aunque criticables éstos por menguar la escasa autonomía local, sí han arrojado resultados positivos en este campo.

Bibliografía recomendada

- ARCO RUETE, Luis del, *Doble imposición internacional y derecho tributario español*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho procesal fiscal mexicano*, Antigua Librería Robledo, México, 1946.
- DUBLÁN, Manuel, *Derecho fiscal*, ed., facsimilar de la de 1865, Textos Universitarios, México, 1985.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 26a. ed., Porrúa, México, 1985.
- GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 15a. ed., México, 1988.
- GIANNINI, A. D., *Instituciones de derecho tributario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho financiero*, vols. I y II, 3a. ed., Depalma, Buenos Aires, 1977.
- LERDO DE TEJADA, Francisco, *Ensayos de derecho tributario*, Jus, México, 1975.
- LOMELÍ CEREZO, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, Porrúa, México, 1979.
- MORENO PADILLA, Javier, *Implicaciones tributarias de las aportaciones al seguro social*, tribunal fiscal de la federación, Col. de estudios jurídicos, México, sin fecha.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, Harla, México, 1983.
- SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

VALDÉS VILLARREAL, Miguel, "Principios constitucionales que regulan las contribuciones", *Estudios de derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1972.

ZAMUDIO SALAS, Salvador, "Los campos impositivos y la Corte de Justicia", *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, Porrúa, México, 1984.

* *Ingresos federales.*

IMPUGNACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

* *Justicia administrativa.*

INCONFORMIDAD * *Recurso administrativo.*

INCORPORACIÓN * *Decreto de destino.*

INDEMNIZACIÓN La indemnización, junto con la utilidad pública, es el eje de la expropiación; hemos hecho algunas consideraciones acerca de esta cuestión (en la voz correspondiente), en el sentido que resulta de gran importancia para el particular que ha visto menudado su patrimonio en virtud del acto de expropiación.

La constitución mexicana de 1857 regulaba la expropiación, estableciendo que procedería por causas de utilidad pública y previa indemnización. Dada la precaria situación financiera del estado, al establecerse el requisito de previo pago, se limitó considerablemente la utilización de este medio de adquisición; en ocasiones se actuó al margen del texto constitucional y la indemnización no fue cubierta previamente a la ocupación de la propiedad privada.

El art. 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 considera que la expropiación procederá por causas de utilidad pública y mediante indemnización. El cambio del término *previa* por el de *mediante*, ha sido interpretado por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina mexicanas como un claro deseo del poder constituyente para permitir el pago del importe de la indemnización de forma previa, simultáneamente o posterior al acto expropiatorio.

No obstante esa interpretación casi unánime, en ocasiones, el particular afectado insiste en que cualquier disposición legal o interpretación judicial para efectuar pagos posteriores al desposeimiento resultan anticonstitucionales.

La indemnización, *compensación que el estado hace al particular por la merma efectuada a su*

patrimonio, está prevista en nuestro texto constitucional como esencia de la expropiación.

Desde fines del siglo XVIII se determinó que fuera justa, previa y en dinero, y que nuestro actual orden jurídico permite que sea posterior.

La constitución señala que sea el valor catastral declarado o consentido por el particular, la base para la indemnización, y la ley de la materia establece actualmente (a partir de 1993) un lapso máximo de un año para el pago de la misma. Un plazo mayor (15 años en algún estado de la República), ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como anticonstitucional.

En la práctica, opera la comisión de avalúos de bienes nacionales, la que auxiliándose de instituciones bancarias determina el monto o las bases para fijar el monto de la indemnización, usualmente muy superior al valor catastral de que habla la ley suprema; al presente la ley fija el valor comercial como el que se tome en cuenta para el pago correspondiente.

En cuanto al plazo para pagar, si bien ha quedado señalado que la ley permite un año, en nuestra realidad dicho pago ocurre normalmente en un plazo menor. En efecto, la indemnización, debido a razones presupuestales, es cubierta dentro del ejercicio financiero en el cual se efectuó la expropiación; ya que durante el mismo debe ejercerse la partida presupuestaria de pago de indemnizaciones; curiosamente, es por negligencia o fallas de los particulares en demostrar su derecho, que la secretaría o departamento de estado correspondiente no paga oportunamente la indemnización.

* *Expropiación y utilidad pública.*

INEFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO * *Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.*

INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA Con el vocablo infracción, indica el diccionario, se denomina a toda transgresión o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma jurídica, moral, lógica o doctrinal.

De acuerdo con ello, cuando la transgresión se realiza en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, se dice que la infracción es *administrativa*; y le corresponde a un *órgano del llamado poder ejecutivo*, imponer la sanción que conforme a la ley proceda.

A su vez, para Hans Kelsen, la sanción es un elemento diferenciador entre la regla de derecho y la moral; y su contenido es un acto coactivo dirigido al individuo que puede violarla, amenazándolo con infligirle un daño o carga que puede consistir, según la gravedad de la falta, desde el simple forzamiento a reparar el perjuicio causado o la imposición de una multa, hasta la privación de la libertad o de la vida misma. Así, la naturaleza de la sanción estará condicionada por la clase de norma jurídica violada, y si el individuo, por ejemplo, no cumple con el contrato que ha suscrito, será obligado a hacerlo y, en su caso, a resarcir los perjuicios con ello causados; si ha robado se le privará de la libertad, si ha transgredido el reglamento de tránsito será multado, etcétera.

Al respecto, son diversos los criterios que pueden ser utilizados para clasificar las sanciones; así tenemos aquel que atiende al tipo de castigo que se impone y conforme al cual el castigo puede ser corporal, patrimonial o privativo de derechos.

También, tenemos el criterio que atiende a la autoridad que los impone, en ese sentido las sanciones pueden ser administrativas o judiciales.

O bien, aquel que toma como referencia la rama del derecho de la cual se desprende la norma violada; criterio que las distingue en sanciones civiles, penales, administrativas, procesales, internacionales, etcétera.

No obstante que esta última clasificación es la más aceptada, observa el inconveniente de tener que reconocer tantas clases de sanciones como disciplinas jurídicas especiales vayan surgiendo, lo que, desde luego, nulifica la utilidad práctica de este criterio.

Es innegable que la existencia de la sanción en todo orden jurídico tiene por objeto garantizar su acatamiento por parte de aquellos a quienes éste se dirige; de tal suerte que, a la fecha, no se pone en tela de juicio su insoluble inherencia al derecho.

La gran variedad de sanciones hace difícil su comprensión en un solo género, ya que aun cuando únicamente se observe una diferencia de grado entre ellas en cuanto que representan un daño para el infractor, y que su propósito sea la salvaguarda de un orden jurídico, son tan distintos los casos específicos que les pueden dar origen, que resulta igualmente difícil relacionar, por ejemplo, la declaratoria de rescisión de un contrato con una pena de muerte decretada.

La diferencia más marcada entre las sanciones administrativas y las penas propiamente dichas consiste en que las primeras (consecuencias jurídicas de las infracciones administrativas) serán impuestas por la administración pública; y las segundas (consecuencia jurídica de los delitos) son dictadas por la autoridad judicial dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Paralelamente a ello, debemos reafirmar la diferencia existente entre las infracciones administrativas y los delitos, la cual consiste en que las primeras son materia de conocimiento de la autoridad administrativa, en tanto que los delitos le corresponden al órgano judicial.

Expuesto lo anterior, nos referiremos particularmente a las infracciones administrativas, en las cuales se considera existe una distinción básica entre las infracciones cometidas en contra de la administración pública, por cuyo medio se violan normas que regulan su organización y orden internos (por ejemplo, la no presentación, por parte de un servidor público, de su declaración patrimonial, cuando así lo señale la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), y las infracciones cometidas en contra de normas jurídicas que regulan el orden social en general (por ejemplo, la violación a los reglamentos de tránsito o de justicia cívica).

En el primer caso, la administración está tutelando a sus particulares requerimientos de funcionamiento, y en el segundo al orden social (Eduardo **García de Enterría** y Tomás Ramón **Fernández**).

Génesis de la infracción administrativa. El cómo se genera la infracción administrativa puede ser intrascendente para nuestra disciplina jurídica; y en todo caso, su estudio estaría reservado para la sociología jurídica, esto es, investigar los pasos que llevan a ciertos integrantes de nuestra sociedad a quebrantar las disposiciones legales administrativas. Estableciendo un paralelismo con la génesis social del delito, cuyo estudio no le corresponde principalmente al penalista sino también al sociólogo jurídico, se trataría de determinar la trayectoria que siguen los individuos para delinquir.

Infracciones procesales. Toda autoridad ante la que se instaura un proceso, para hacer cumplir sus propias determinaciones de trámite cuando éstas obligan a una de las partes, puede decretar sanciones conocidas como vías de apremio, las cuales no van más allá de multa, ejecución forzosa o arresto

no mayor de 36 horas; su carácter es indiscutiblemente administrativo.

Sin embargo, hay casos en que también son dictadas por una autoridad administrativa que conoce de un procedimiento, por ejemplo, la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo que en términos del art. 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede emplear las vías de apremio señaladas, para la correcta realización de los procedimientos de investigación y aplicación de sanciones, incluyendo el recurso de revocación que le corresponde conocer.

Bibliografía recomendada

Código Fiscal de la Federación.

FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*, 6a. ed., Siglo XXI, México, 1981.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 1978.

GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel, *Las multas administrativas federales y su impugnación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LOMELÍ CEREZO, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, Porrúa, México, 1979.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Constitución política, comentada*, Harla, México, 1995.

PORTE PETIT, Celestino, *Apuntamientos de derecho penal*, Porrúa, México, 1989.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, 12a. ed., Porrúa, México, 1983.

URZÚA MACÍAS, Efraín, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1979.

VILLALOBOS, Ignacio, *Derecho penal mexicano*, 2a. ed., Porrúa, México, 1960.

INGRESOS DEL ESTADO Ingreso: proveniente del latín, significa entrada (B. D. E. J., Corominas).

El estado requiere una inmensa masa de recursos pecuniarios para hacer frente a los gastos públicos y para lograr la realización de los fines que, como organización política, le son inherentes.

El gobernado, por su parte, es el que debe proporcionar esos recursos monetarios a efecto de que los gastos de la sociedad política, a la que pertenece, sean cubiertos. Esta aportación del administrado representa un sacrificio, pero es la forma como las necesidades derivadas de la vida societaria son satisfechas. El estado, mediante diversas figuras tributarias de carácter legal, establece la

obligación de los individuos, cuyo cumplimiento permite solventar los gastos comunes.

En esta voz, pretendemos proporcionar elementos introductorios respecto de la forma y las figuras jurídicas que el poder público emplea para allegarse los recursos financieros que le permitan, por medio del gasto público, satisfacer las necesidades comunes que el estado considere primordiales.

La importancia de la captación de recursos monetarios se aprecia en la actividad forense: el litigio en materia fiscal es el más numeroso de los que se dan en el derecho administrativo.

El estado obtiene ingresos por vía del derecho público y por vía del derecho privado. Para obtener los primeros actúa como ente soberano, y para el particular significa uno de los fundamentales sacrificios que le impone la vida en sociedad; los de derecho privado los obtiene cuando se sujeta a reglas que lo colocan en una situación de relativa igualdad con los propios gobernados.

Son ejemplos de ingresos por vía del derecho privado aquellos que provienen de su actividad industrial y comercial mediante empresas públicas, cuando realiza contratos, como la compraventa; los que obtiene por regalías derivadas de la explotación de patentes, marcas o derechos de autor; así como los que recibe en calidad de dividendos por acciones en sociedades mercantiles, o bien cuando es beneficiado con un legado. En estos supuestos y en términos generales, la legislación ordinaria será la aplicable aunque siempre habrán reglas que le confieran un trato especial a la intervención del estado.

Los ingresos por vía del derecho privado se pueden clasificar, según la rama jurídica que los regule, en *civiles*, *mercantiles* y *administrativos* (no escapa a nuestro comentario la aparente contradicción que existe en incluir en este renglón ingresos privados que están previstos en leyes administrativas, por ejemplo, los derivados de marcas, patentes, etcétera).

Concepto. Resulta difícil conceptuar los ingresos obtenidos por la vía del derecho público sin caer en contradicciones. En efecto, en este rubro se incluyen renglones, como los empréstitos, cuya naturaleza no implica su captación coercible, lo mismo que tributos recaudables normalmente o de manera extraordinaria, en los que sí existe la obligatoriedad y la posible coacción.

Por lo anterior, suele estudiarse y adoptarse con más frecuencia la noción de *tributo* y no la de

ingreso de derecho público, que es más amplia; de aquél podemos decir que es un *aporte económico que los gobernados hacen al estado de manera obligatoria para sufragar los gastos públicos*.

Otro concepto de tributo: prestación pecuniaria "que el estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma". (Ernest **Blumenstein**).

Clasificación. Aparte de la clasificación de ingresos por vía del derecho público y por vía del derecho privado, tenemos otras:

- 1 La clasificación que establece la constitución y que se refiere a ingresos federales, locales o estatales y municipales (art. 31, frac. IV);
- 2 La que tradicionalmente ha dividido los ingresos en ordinarios y extraordinarios. Los primeros serán aquellos tributos que establezca la ley anual de ingresos; los extraordinarios serán los que el poder público eventualmente llegue a fijar, ante una situación de urgencia para hacer frente a ésta.

Esta segunda clasificación, como suele suceder en la mayoría de los casos, es insuficiente, pues no contempla percepciones, como las relativas al financiamiento, que deben ser consideradas como un ingreso provisional del estado, puesto que han de restituirse y, además, no son proporcionadas de forma obligatoria.

Para algunos autores, los ingresos extraordinarios son: los empréstitos, las multas, la emisión de moneda, la expropiación. Opinamos que la principal crítica que puede hacerse a esta clasificación es en el sentido de que la expropiación implica un egreso pecuniario y no un ingreso;

- 3 La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 determinó que el poder público puede captar los nueve rubros siguientes:
 - a) Impuestos;
 - b) Aportaciones de seguridad social;
 - c) Contribuciones de mejoras;
 - d) Derechos;
 - e) Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago (rezagos);
 - f) Productos;
 - g) Aprovechamientos;

- h) Ingresos derivados de financiamientos, e
 - i) Ingresos de paraestatales; y
- 4 Por nuestra parte, y de acuerdo, en principio, con el Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981, anotamos la siguientes clasificación:
- contribuciones: comprende impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras;
 - recargos;
 - multas;
 - productos, y
 - aprovechamientos.

Con la expresión *contribuciones*, el legislador quiso utilizar la terminología del art. 31, frac. IV, de la *constitución* federal, que establece la obligación de los mexicanos de *contribuir* al gasto público; también se ha dicho, de forma quizá un poco ingenua, que el término *contribución* no resulta tan compulsivo como el de *tributo*; el cual, sin embargo, es más técnico.

INGRESOS FEDERALES La *constitución* señala fuentes impositivas exclusivas a la federación y, en 1983, a los municipios; el resto puede ser gravado por los estados o, de manera concurrente, por los otros niveles de gobierno.

Las fuentes exclusivas de la federación se fijan principalmente en el artículo 73, frac. XXIX: comercio exterior, recursos naturales, lo señalado en los párrafos 4o. y 5o. del art. 27, instituciones de crédito, sociedades de seguros, servicios públicos federales, energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Las fuentes tributarias reservadas a los municipios, previstas en el art. 115, frac. IV, son: propiedad inmobiliaria y servicios públicos municipales.

Por otra parte, los arts. 117 y 118 establecen que: los estados no pueden, en ningún caso:

- 1 Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- 2 Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- 3 Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de

bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

- 4 Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
- 5 Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el congreso de la unión autorice, y
- 6 Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Recordemos aquí que los impuestos municipales van a ser establecidos en leyes que expida el congreso o legislatura local, ya que el ayuntamiento no tiene funciones legislativas, salvo en los casos excepcionales vistos en la voz "municipio" de este diccionario.

Participación a los estados y municipios en impuestos federales. Dado que en nuestro sistema fiscal, la federación ha ido acaparando las fuentes impositivas de mayor significación financiera, se ha hecho necesario establecer un mecanismo que permita redistribuir el ingreso público entre los tres niveles de gobierno (federal, local y municipal). Este mecanismo de redistribución de los recursos tributarios, es el sistema de *participaciones* a estados y municipios en impuestos federales.

Inicialmente, el constituyente estableció que las legislaturas locales serían las que fijaran la participación municipal sobre las cantidades que la federación entregara a los estados provenientes del impuesto recaudado por energía eléctrica. Posteriormente, surgió la coordinación en materia fiscal; por cuyo medio se celebran convenios entre la federación y los estados, en dichos convenios, además de otras cuestiones, se fijan las bases de operación en materia de participaciones impositivas.

Aparte de factores políticos, técnicos y financieros, las participaciones van a determinarse en atención de que se elimine la doble o triple concurrencia impositiva.

En el aspecto financiero, las participaciones federales llegan a constituir el principal renglón de ingresos para algunos estados y municipios (un promedio de 89%, aproximadamente).

Ley anual de ingresos. La ley de ingresos de la federación es para la captación de recursos pecuniarios lo que el presupuesto de egresos es para el gasto público. Existen leyes anuales de ingresos en los niveles federal, local y municipal; en este último caso, su aprobación corre a cargo de la legislatura local.

La ley de ingresos cuenta con las características o los principios que mencionamos enseguida:

- 1 **Anualidad.** Tiene vigencia durante el año fiscal, que corresponde al año calendario;
- 2 **No reconducción.** Interpretando el art. 74, frac. IV, de la constitución general de la república, no es posible que continúe en vigor la ley anterior si la nueva no ha sido aprobada, promulgada y publicada;
- 3 **Revalidación.** De la vigencia de las leyes fiscales que establecen los distintos tributos que ha de recaudar el estado;
- 4 **Precisión.** En virtud de que cualquier impuesto o ingreso que no esté incluido en la ley no podrá ser recaudado, ya sea que la omisión sea voluntaria o involuntaria;
- 5 **Catalogación.** Es un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia, y
- 6 **Previsibilidad.** Ya que establece las cantidades estimadas que de cada concepto habrá de obtener la hacienda pública; ello a partir de la ley para el año de 1982, pues con anterioridad dichas cantidades sólo eran manejadas dentro de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.

El procedimiento seguido para la elaboración de la ley de ingresos de la federación es, al menos en el nivel normativo, más sencillo que el del presupuesto de egresos, y comprende las siguientes etapas:

- a) La secretaría de hacienda y crédito público es la encargada de preparar el proyecto de iniciativa de ley de ingresos. De conformidad con el art. 74, frac. IV, reformado en 1977, se terminó la discusión acerca de la posibilidad que fuera algún diputado, senador o legislatura local quien o la que, respectivamente, pudiera presentar la iniciativa;
- b) La secretaría intercambiará información con las dependencias y entidades financieras respecto de las necesidades de gasto que tendrá la federación;
- c) A más tardar el 15 de noviembre de cada año, el secretario de hacienda y crédito público comparecerá ante la cámara de diputados para presentar la iniciativa, la cual le corresponde formalmente al presidente de la república. Tratándose de un año en que hubiera habido cambio de titular del poder ejecutivo, la comparecencia del secretario y la presentación de la iniciativa, será a más tardar el 15 de diciembre;
- d) La iniciativa será discutida y aprobada en la cámara de diputados, como cámara de origen. Sería éste uno de los pocos casos en que la constitución señala a una de las dos cámaras como de origen para determinada ley. Esta discusión y aprobación se efectúa antes de hacer lo mismo con el presupuesto de egresos;
- e) La cámara de senadores discutirá y aprobará la iniciativa, en calidad de cámara revisora, y
- f) La ley será promulgada y publicada, antes del 1 de enero del año en que vaya a regir; el decreto promulgatorio será refrendado por el secretario de gobernación.

INGRESOS MUNICIPALES 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. Se menciona, en la voz correspondiente, 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 esa situación mediante la formulación de algunas medidas orientadas al fortalecimiento financiero de la institución que se comenta. 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 es-*

tados 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, y
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad 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, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos. . .

Por otro lado, el art. 73, frac. XXIX, 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 y Municipio.

INMIGRACIÓN La inmigración es la entrada de extranjeros a un país, los cuales por razones económicas, culturales o políticas dejan su lugar de origen.

El traslado de un país a otro es un fenómeno muy antiguo y que ha atravesado diversos estadios históricos.

En la antigüedad, incluido el periodo de florecimiento de la civilización grecolatina, los grandes movimientos migratorios se hacen con motivo de las guerras de conquista, ya que los prisioneros son objeto de traslados en calidad de esclavos.

Durante la Edad Media europea, dado lo escaso e inseguro de los caminos, la inmigración es casi nula. Hay fenómenos aislados, como el auge comercial de las repúblicas italianas y las cruzadas de la cristiandad. Los siglos XV y XVI constituyen la época de los descubrimientos y conquistas en África, América y Asia. Aquí, el extranjero llega a dominar, invadir y colonizar.

La gran inmigración de africanos a América, permite el traslado de millones de seres humanos en los siglos XVII y XVIII, principalmente.

En América Latina, durante el siglo XIX los extranjeros son bienvenidos por su potencial capacidad de modernizar las economías locales de los países recién independizados. Se les permite invertir en minería, comercio y en la incipiente industria.

En la actualidad, la mayoría de los países regulan minuciosamente la entrada y la estancia de los extranjeros, limitándolas en ocasiones, por motivos laborales o de integración cultural.

En México, hoy en día, la permanencia de los extranjeros en el territorio nacional y las actividades que pueden realizar están reguladas en la Ley General de Población, conforme a la calidad que les corresponda y les asigne la autoridad de migración: *no inmigrante, inmigrante e inmigrado*; respecto a estas figuras la ley señala lo siguiente:

1. No inmigrante. Es el extranjero que con permiso de la secretaría de gobernación se interna en el país temporalmente, y que asume alguna de las siguientes características:

- a) **Turista.** Le corresponde a aquel que ingresa con fines de recreo o salud, o para realizar actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, y con una temporalidad máxima de seis meses improrrogables;
- b) **Transmigrante.** Se concede a quien entra al territorio nacional en tránsito hacia otro país; aquél podrá permanecer dentro del mismo hasta por treinta días;
- c) **Visitante.** Se considera esta característica a quienes entran en el país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta, y gozan de autorización para permanecer en él hasta por un año. Si durante su estancia vive de sus depósitos traídos del extranjero, de las rentas que éstos produzcan o de cualquier ingreso proveniente del exterior, o para actividades

científicas, técnicas, artísticas, de asesoría, deportivas o similares, o para ocupar cargos de confianza, así como para conocer alternativas de inversión o realizar éstas, en que podrán concederse hasta cuatro prórrogas más de un año cada una, con derecho a entradas y salidas múltiples;

- d) *Consejero*. Es aquel que ingresa para asistir a asambleas o sesiones de consejo de administración de empresas. Esta autorización será hasta por un año, prorrogables hasta por cuatro periodos iguales, con permiso de entradas y salidas múltiples, y la estancia dentro del país en cada ocasión sólo podrá ser hasta de treinta días improrrogables;
- e) *Asilado político*. Esta visa se concede a quien entra al territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, y es autorizada por el tiempo que la secretaría de gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia;
- f) *Refugiado*. Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su lugar de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en esta característica migratoria las personas que son objeto de persecución política prevista en el inciso anterior. La secretaría renovará el permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes mexicanas, además de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue pertinente para continuar su legal estancia en la república. Asimismo, si el re-

fugiado se ausenta de México, perderá el derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean en peligro.

La secretaría de gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo precisamente a la naturaleza de la figura jurídica de refugiado;

- g) *Estudiante*. Goza de esta característica migratoria quien llega para iniciar, completar o perfeccionar sus estudios en planteles educativos o instituciones oficiales o particulares incorporados o con autorización oficial; las que se conceden son prórrogas anuales y la autorización para permanecer en el país se extiende sólo el tiempo que duren sus estudios y el que sea necesario para obtener la documentación final escolar respectiva, pudiendo ausentarse del país, cada año, hasta por un total de 120 días;
- h) *Visitante distinguido*. Se otorga en casos especiales, de manera excepcional, consisten en permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, y se confieren a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas eminentes. La secretaría de gobernación podrá renovar estos permisos en los casos que lo estime pertinente;
- i) *Visitante local*. Esta visa consiste en que las autoridades de migración podrán autorizar a extranjeros para que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días, y
- j) *Visitante provisional*. Esta característica se presenta cuando la secretaría de gobernación autoriza, con carácter excepcional y hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos, deberán constituir depósitos o fianza que garantice su regreso al país de procedencia, de su nacionalidad o de su origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.

2 Inmigrante. Se reconoce como tal al extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. Los inmigrantes se aceptarán hasta por cinco años, y sus características son:

- a) **Rentista.** Es aquel que ingresa al país para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del estado o de las instituciones nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como profesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando a juicio de ella, dichas actividades resulten benéficas para el país;
- b) **Inversionista.** Es quien se interna en la república para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, y siempre que la inversión contribuya al desarrollo económico y social del país y la misma se mantenga durante la residencia del extranjero en el país;
- c) **Profesional.** Es el que llega para ejercer una profesión. Esta visa se concede sólo en casos excepcionales y previo registro del título ante la secretaría de educación pública;
- d) **Cargos de confianza.** Esta característica se le otorga a quienes llegan al país para asumir cargos de dirección y otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la república, siempre que a juicio de la secretaría de gobernación no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación;
- e) **Científico.** Esta visa se otorga a todo aquel que arriba al territorio nacional para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la secretaría de gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar;
- f) **Técnico.** Con la visa de técnico ingresan y permanecen en territorio nacional, para reali-

zar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la secretaría de gobernación, por residentes en el país;

- g) **Familiar.** Esta visa se concede a quien llega al país para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.

Los hijos y hermanos de los solicitantes sólo podrán admitirse dentro de esta característica cuando sean menores de edad, salvo que tengan impedimento para trabajar o que estén estudiando de forma estable, y

- h) **Artistas y deportistas.** Se da a personas que vayan a "realizar —dice la ley— actividades artísticas, deportivas o análogas" que resulten de beneficio para la nación.

3 Inmigrado. Mediante esta calidad migratoria el extranjero adquiere derecho de residencia definitiva en el país.

Los inmigrantes con residencia legal en el país durante cinco años, podrán adquirir la calidad migratoria de inmigrados, siempre que hayan observado las disposiciones de la ley y sus reglamentos y que sus actividades hayan sido honestas y positivas para la comunidad.

Bibliografía recomendada

- BUSTAMANTE, Jorge A., et. al., *Estudios fronterizos*, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, México, 1981.
- DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio, *Teoría económica*, 6a. ed., Porrúa, México, 1977.
- FISHER, Galen M., *Diccionario de sociología*, 4a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- HAWLEY, Amos H., *Ecología humana*, 3a. ed., Tecnos, Madrid, 1982.
- LAUBADÈRE, André de, *Traité de droit administratif*, t. III, 3a. ed., LGDJ, París, 1978.
- Ley General de Población.*
- MELOTTI, Humberto, *Sociología del hambre*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- PEREZNETO CASTRO, Leonel, *Derecho internacional privado*, Parte general, 6a. ed., Harla, México, 1991.
- RANGEL COUTO, Hugo, *La teoría económica y el derecho*, 3a. ed., Porrúa, México, 1980.

INSTITUTO MEXICANO DEL PETRÓLEO Se trata de un organismo descentralizado de carácter preponderantemente técnico, educativo y cultural, con

personalidad jurídica y patrimonio propios, creado en 1965.

Este instituto se ocupa de la investigación científica básica y aplicada, del desarrollo de disciplinas de investigación básica y aplicada; formación de investigadores; de difundir los desarrollos científicos y su aplicación en la técnica petrolera; de la capacitación de personal obrero que pueda desempeñar labores en el nivel subprofesional, en las industrias petrolera, petroquímica básica, petroquímica derivada y química.

Sus actividades las realiza por medio de laboratorios, plantas piloto, plantas comerciales, centros educativos, o en los campos divididos por ramas, de acuerdo con sus planes de trabajo, de esta forma:

- 1 Geología y geofísica;
- 2 Ingeniería petrolera, estudio de transportes y distribución de hidrocarburos y economía petrolera;
- 3 Química, refinación y petroquímica;
- 4 Manejo y adaptación de equipo;
- 5 Estudio y adaptación de tecnología;
- 6 Electrónica aplicada a las industrias petrolera, petroquímica y química;
- 7 Seguridad industrial;
- 8 Cursos de organización y administración industrial, y
- 9 Cualquiera otra actividad relacionada con las industrias petrolera, petroquímica y química.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Organismo federal descentralizado, creado en 1943, competente para proporcionar servicios de seguridad social a los trabajadores particulares y de algunas paraestatales.

Su naturaleza jurídica es objeto de opiniones encontradas, ya que algunos lo consideran de carácter *sui generis*.

INSTITUTO NACIONAL DE LA SENECTUD * *Senectud*.

INSTRUCCIONES DE SERVICIO * *Circular*.

INTERESES * *Aprovechamientos y Recargos*.

INTERÉS GENERAL La expresión *interés general* es, en realidad, un equivalente legal y doctrinario-

mente del interés público (véase); son dos expresiones para designar una misma figura.

A pesar de esa sinonimia normalmente aceptada, es nuestro criterio preferir la expresión *interés público*, porque en rigurosa lógica sería muy discutible hablar de generalidad en tratándose de fines, deseos y metas de una sociedad; siempre habrá quien discrepe de los objetivos mayoritarios.

INTERÉS PRIVADO En derecho administrativo tiene importancia esta noción al ser delimitada del interés público (véase).

INTERÉS PÚBLICO El concepto de interés público resulta difícil de precisar y, sin embargo, su empleo es frecuente en los textos legales y doctrinarios, llegando, incluso, a considerarlo como sinónimo de necesidad pública, provecho común, beneficio colectivo, utilidad social, interés social, interés nacional, necesidad colectiva, utilidad nacional, interés general, utilidad pública, etc.; no obstante, sí existe una diferencia, pues todos estos conceptos no siempre son de igual jerarquía y, en ocasiones, en verdad hay variantes; también, es cierto que no son de igual grado, ya que el interés público es la noción que abarca a los demás o, en otros términos, es el gran contenido.

Dada la enorme cantidad de vocablos que se encuentran involucrados en este concepto, su confusión y uso irreflexivo, así como la aparente sinonimia, no haremos el análisis de cada término, pero se piensa necesario tratar de desentrañar nuestro concepto fundamental: *interés público*, para lo cual iniciamos por establecer el sentido de la palabra interés.

Para **Ihering**, interés debe tomarse en su sentido más amplio, ya que puede ser aplicado no sólo al carácter económico, sino también en diversa índole, por ejemplo, la personalidad, el honor, la familia, la salvaguardia de los diferentes bienes, etcétera.

Esta idea vincula intrínsecamente el concepto valor, que sería la medida de la utilidad de un bien, y el interés en ese caso, será el valor en su relación peculiar con el individuo y sus aspiraciones.

Lo anterior nos permite entender que el interés en sí es variable en el tiempo, sitios, sociedades, y da lugar a que se produzcan diferentes derechos, siempre como protección al interés; es, por tanto, posible que un interés no tenga carácter jurídico, pues para que lo tenga, es necesario la protección

del derecho, es decir, si atendemos que todo individuo busca su realización, y para ella su actuar se basa en su interés personal, éste puede ser de índole moral, mística, espiritual, económica, política, etc.; sólo cuando este interés entre en juego o pugna con otros intereses, el derecho lo protegerá o lo regulará, pero si es irrelevante al campo jurídico, como los primeros mencionados (morales, místicos, espirituales) existirá un interés, pero no con carácter jurídico.

Se advierte que el interés es un concepto subjetivo, el cual ha sido clasificado como privado y colectivo. Al respecto algunos autores sostienen que éstos no se dividen tajantemente, al contrario, no es posible determinar dónde empieza uno y dónde termina el otro, puesto que toda norma pretende la realización de ambos, en cuanto que lo importante de la protección individual alcanza a ser relevante, también, al interés colectivo.

Sin embargo, para algunos autores, como Pedro **Aguilar Altamira**, sí es importante el distingo entre el interés corporativo y el individual, pues el miembro de una agrupación no está capacitado para ejercer acción en defensa del interés común o profesional de la asociación a que pertenece, ni a la inversa; por tanto, el vocablo colectivo constituye la esencia propia del interés, a diferencia del derecho que supone una obligación a favor de persona determinada.

Ahora bien, la naturaleza del interés es múltiple, como ya se ha dicho; ya que comprende aspectos materiales, morales, religiosos; así como conceptos genéricos, que abarcan distintas ramas patrimoniales, intelectuales, económicas, jurídicas, etcétera.

Se puede apreciar que, el sólo hablar de interés conlleva una gran dificultad, ya que entraña concepciones de todo tipo, pero primordialmente éstas se formulan a través de una visión filosófica, lo que nos permite apreciar que en todo esta gama de ideas surge lo que es inevitable: conflictos entre los distintos intereses; pero, también, la forma de resolverlos. A este respecto, Luis **Recaséns Siches** expone que la naturaleza humana siempre buscará su realización, y en ese contexto cada individuo tiene multitud de deseos que quiere concretar, y como es lógico entra en competencia, y, por ende, frecuentemente en conflicto, con los intereses de su prójimo; en este sentido, entiende el interés como la demanda o deseo que los individuos tratan de satisfacer, bien sea de forma personal o bien por medio del grupo social.

En razón de que la satisfacción de todos los intereses de cada particular es imposible, forzosa-

mente existen conflictos. Para resolver dichos problemas, el derecho positivo actúa así:

- 1 Clasifica los intereses opuestos en: a) Intereses que merecen protección, y b) Intereses que no merecen protección, respecto de éstos ya se indicó que son los que no tienen un carácter jurídico, y su protección o salvaguarda corresponde al campo donde se generan (morales, religiosos, éticos, etcétera);
- 2 Establece una tabla jerárquica, en donde se precisan qué intereses deben ser protegidos y la prioridad de éstos;
- 3 Define los límites para reconocer y proteger los intereses, y mediante normas jurídicas impone su aplicación por la autoridad correspondiente: judicial o administrativa, y
- 4 Establece la estructura orgánica para:
 - a) Declarar las normas para resolver los conflictos de intereses (potestad legislativa y reglamentaria);
 - b) Ejecutar estas normas (poder ejecutivo), y
 - c) Dictar normas individualizadas (sentencias).

El conflicto de intereses se resolverá atendiendo a todas las circunstancias que se presenten; no puede haber una solución universal ante la variedad de intereses, más aún, si consideramos el carácter jurídico o no jurídico de este concepto, por lo que siempre se estará al caso concreto.

La multitud de intereses, nos llevaría a infinitas clasificaciones, situación que rebasa la intención de este texto, por lo que tomaremos la de **Roscoe Pound**, citado por Luis **Recaséns**, en los tipos concretos de intereses humanos que claman por protección en el ámbito jurídico.

- a) *Intereses individuales.* Dentro de los cuales pueden encontrar cabida los patrimoniales, la salud, la libertad, los económicos, los familiares, las creencias, la opinión y el trabajo, por citar algunos; claro está que ellos deben limitarse, precisamente para evitar conflictos;
- b) *Intereses públicos.* Que pueden ser los estatales, porque como organización, el estado tiene necesidades y fines por cumplir y en esto radica su interés, y público por el sujeto de que proviene.

Es importante destacar, que en este inciso no se hace referencia al concepto que tratamos de delimitar, que es el interés público,

sino que este comentario es en atención sólo a una clasificación de interés, por lo que no hay que confundirlas, y

- c) *Intereses sociales.* Aquí se estaría hablando de un orden social, de una ausencia de trastornos, de la paz, la seguridad, el orden, el progreso, la cultura, y hasta del bien común, con la aclaración de que hay quien considera a este último concepto, superior al interés social y otros, como en este caso, a la inversa; no entraremos a polemizar en tal cuestión, pues no es materia de este texto, sino de la filosofía del derecho.

Se ha hecho referencia exclusivamente al vocablo *interés*, y nos damos cuenta de que existe una complejidad, la cual persistirá en todo el desarrollo del tema, pues no podemos omitir que la liga indisoluble en nuestro concepto analizado de las palabras *interés* y *público*, lo hacen aún más dificultoso y, por supuesto, nos lleva a considerar que el interés público, no es estable en su concepción y contenido, ya que éstos variarán según la época, la nación, la sociedad, la religión, la moral, la cultura, etc., que se presenten en un lugar y tiempo determinados; concepción y contenido que puede catalogarse o no dentro del mundo jurídico.

Las alternativas que influyen en su configuración nos darán una visión diferente, conforme los criterios con que se trate, así podemos hablar de este asunto desde una perspectiva filosófica, económica, jurídica, etcétera.

Se puede decir que el interés público traspasa lo jurídico, en razón que debe ser considerado como el deseo de un individuo que de forma simultánea, concomitante o concurrente tiene el mismo sentido en su orientación que el de los demás miembros de una sociedad, en un lugar y un tiempo determinados; es decir, en ese momento no se trata de satisfacer las necesidades de un individuo, ni los egoísmos ni intereses particulares de forma individual, por el contrario, el deseo de la colectividad hacia determinada cosa debe apreciarse como un bien para la satisfacción de todos.

El interés público debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado. Ante tal posición, el derecho tiene la obligación de emitir una norma protectora de dicho bien; de esa manera el interés público toma relevancia jurídica.

Por esta importancia que se menciona, el interés público es una limitante de la libertad individual. Esto puede apreciarse claramente cuando un sujeto en ejercicio de su libertad, se apropia de un objeto común, y puede ser que no lo dañe, es más, quizá lo restaure o mejore, pero esto equivaldría a causar un perjuicio a la colectividad, pues no se satisfaría el interés público, de ahí que es necesaria la restricción a la libertad individual, para la realización de los fines comunes, por y para todos, por igual; o sea, no se trata sólo de bienes materiales, sino de algo más valioso que es el interés público, y de esta manera se nos presenta como un gran continente, en el cual se tiene el contenido de elementos llamados finalidades comunes.

La figura en estudio no mantiene una dirección única; por el contrario, se habla de múltiples variantes y directrices, por lo que interés público no es uno solo sino que son infinitas, puesto que depende esencialmente de la sociedad.

En este sentido de variabilidad, podemos encontrar hasta aparentes contradicciones, por ejemplo, si el interés público de la colectividad requiere para su satisfacción el rompimiento del orden establecido, porque se demanda una guerra, ya sea para la defensa de la nación, la recuperación de una parte del territorio o por cualquier causa trascendental. No se está en presencia de un desorden, sino que precisamente en aras de la satisfacción del interés público, se da lugar a la situación prevista para que impere la ley marcial, por tanto, no existe contradicción en buscar el bienestar de la colectividad por medio de un estado de paz o de beligerancia, solamente que la regulación a que se sujetan los gobernados será diferente, según sea el caso, pero en ambas es entendible que lo importante es satisfacer el interés público.

De lo apuntado se infiere que, también, encontramos acepciones de interés público provenientes de un punto de vista político y por supuesto otras provenientes de un enfoque jurídico, las cuales se entrelazan.

Para entender el sentido político, hay que evitar dos errores tal como lo expone Georges **Vedel**; el primero sería conceptualizar el interés público como la suma de los intereses particulares, complementando esta idea con el siguiente ejemplo: "el interés público sería la síntesis del interés de los productores de alcohol y el de las víctimas del alcoholismo, lo cual es un absurdo"; el segundo consiste en pensar que el interés público es algo apartado o

alejado del individuo en sí o de los grupos que conforman la nación, esto porque todo lo actuado por el particular, los grupos sociales, la administración y el propio estado, no tendría valor si su fin primordial no fuera el ser humano, lo que pone de relieve que el interés público está en relación directa con el hombre y no con las instituciones y que en provecho de aquél se encuentra el sacrificio de unos hombres por otros.

En este orden de ideas, el interés público constituye un arbitraje entre los diversos intereses de los individuos, el cual responderá a dos directrices, una cuantitativa, que serán los deseos del grupo más numeroso, y la otra cualitativa, que se delinea en razón del valor protegido: salud, seguridad, asistencia médica gratuita, y que, por tanto, son más importantes que los intereses particularizados.

Ante el peso de estos argumentos, es necesario invocar el interés público con una significación jurídica, y esto será posible mediante los principios de competencia de las autoridades para arbitrar esos intereses particulares en pugna.

Es preciso recordar la aclaración mencionada al principio de este vocablo, respecto del uso indiscriminado de este término, no obstante que incluso así se revelan los factores de jerarquía e importancia que se le imprimen a este concepto.

En primera instancia, se debe atender al texto constitucional, que es donde se encuentran las normas del más alto nivel y del que se desprende el valor intrínseco del concepto, pues es su apreciación la que hará el interés público el elemento primordial para satisfacer los fines estatales en la medida en que logre armonizar la satisfacción de los intereses particulares. Sin embargo, es el legislador el que tiene la carga de precisar y establecer el interés público, porque recordando que éste es sumamente variable y en concordancia con el dinamismo de la sociedad y los avances de ésta, la ley ha ido incorporando en su texto este concepto, no siempre con tino, pero es una medida que permite no solamente salvaguardar los intereses de la colectividad, sino mantener un control sobre la *administración pública*, pues también establece las reglas jurídicas a que han de someterse tanto la *administración pública* como los gobernados para lograr el fin implícito de dicho interés público.

Por otro lado, la administración pública tiene participación en la delimitación y logro del interés público, en el momento que éste no está reservado

al poder legislativo, ya que la actuación del poder ejecutivo no sólo se circunscribe a la facultad reglamentaria, sino que también interviene en todo aquello que implica vigilancia estatal, en la correcta observancia de los principios generales del derecho y en lo referente a su campo de acción propio; en este sentido, se encuentran íntimamente vinculados el interés público y la administración a propósito de los servicios públicos.

El carácter jurídico del interés público, no sólo es una derivación de lo filosófico social, sino que conlleva elementos materiales, que hacen su trascendencia al mundo del derecho de una manera ineludible.

En este contexto, la relación entre lo político y lo jurídico se puede presentar de las siguientes formas:

- 1 La acción administrativa siempre deberá estar revestida de la legalidad, lo que presupone el fin del interés público;
- 2 Los particulares, atendiendo a la legalidad y la moralidad existente, buscarán variados fines y no necesariamente el interés público;
- 3 El actuar de la administración no tiene opción de elegir entre diversos intereses, siempre atenderá al interés público; en cada caso concreto, evitará que se desvíe de su fin la tarea encomendada, so pena de invalidez del acto, y
- 4 Los medios para alcanzar el interés público pueden estar bajo la administración, pero siempre se atenderá a la agilidad y, frecuentemente, a la oportunidad del acto mismo.

En estos incisos, se encuentra el control que implica el interés público sobre la administración; ya que como se ve, éste primordialmente se concreta a la legalidad y la oportunidad y, en ese sentido, el desvío o exceso de poder de la autoridad, no puede invocar razones de interés público, porque los elementos atribuidos a esta noción, constituyen a su vez una tutela del individuo, y asimismo, a la oportunidad de actuar de la administración, por tanto, si no se satisfacen estos requisitos necesariamente habrá la posibilidad de obtener la ineficacia.

De lo expuesto, forzosamente tenemos que derivar hacia definiciones breves y concisas para poder delinear posteriormente un concepto de interés público.

Interés personal. Es el derivado de una actuación individual, que excluye todo nexo con el grupo social; sin embargo, dadas las complejas interrelaciones humanas, este actuar se amplía considera-

blemente, porque situaciones en apariencia particulares y privadas, se toman de cierta manera colectivas, por ejemplo, las de carácter tributario o electoral.

Interés directo. Se entiende actual y real, por ningún motivo se habrá de suponer o creer futuro.

Interés legítimo. Es el que provoca una relación protegida por la ley.

Al formular estas consideraciones, se podría pensar que el interés individual le imprime una orientación filosófico jurídica al interés público, y que la restricción a la libertad individual a la cual nos referimos anteriormente, sólo es un medio de defensa del propio particular para hacer valer sus derechos, pero esto no es así, como lo demuestra nuestro Código Civil en sus arts. 6o. y 8o., que se transcriben por su importancia.

Art. 6o *La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros.*

Art. 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.*

Como puede verse, encontramos que el interés público está situado, en una categoría superior a los intereses particulares, pero que su complejidad y falta de definición concreta pueden hacer que se caiga en confusiones; ahora bien, la tarea de definir este término, como se habrá apreciado, no es fácil por sus mismas implicaciones que tiene con la libertad, con otros vocablos, y con el dinamismo de la sociedad y las circunstancias de tiempo, lugar e idiosincrasias que se presentan. Aun así, se citarán los conceptos de algunos autores, a efecto de poder esclarecer un poco esta ambigüedad.

Para Agustín **Gordillo**, el interés público está presente cuando de entre la mayoría de individuos, cada uno puede escindir del mismo su interés personal; si cada individuo no puede identificar su interés individual del interés público, será una falacia.

Por su parte, Gordon C. **Bjork** identifica el interés público con la limitación a la libertad de los

particulares para comprar y vender bienes, en condiciones que no le sean fijadas por la sociedad, para que dicha limitación se constituya en factor determinante del orden.

Para Enrique **Silva Cimma**, el interés público es la suma de las necesidades individuales y colectivas y que en su generalidad sí llegan a ser públicas.

Para Miguel S. **Marienhoff**, no debe hablarse de interés público, sino que debe interpretarse como el interés general; entendiéndose éste como la suma considerable de similitudes de intereses individuales.

Se puede advertir que el concepto de interés público, a pesar de ser estudiado desde diversos ángulos, sigue siendo discutible, y por su definición no es posible que sea una noción aceptada unánimemente por los tratadistas.

Por nuestra parte, opinamos que el interés público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, mismos que pueden estar o no previstos en el orden jurídico.

Bibliografía recomendada: véase en Orden público.

INTERÉS SOCIAL * Interés público.

IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO 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.

Un acto, a pesar de no ser perfecto puede ser eficaz, al acatarlo el gobernado y extinguirse de manera normal.

La ineficacia del acto puede ser total o parcial. No existe texto legal unificado para normar las irregularidades e ineficacias de los actos administrativos. Ésta es una situación casi generalizada en el derecho comparado, y en la teoría no hay unanimidad

al respecto. Normalmente se opta por comentar cada elemento o requisito y señalar qué consecuencia produce su ausencia o defecto; este sistema es el que adoptaremos.

- 1 **Sujeto.** Si el acto es emitido por un órgano incompetente, no debe producir efecto y resulta totalmente nulo o ineficaz;
- 2 **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;
- 3 **Objeto.** Si éste no existe o es ilícito, habrá ineficacia total;
- 4 **Forma.** La falta de forma invalida el acto, pero si ésta es de carácter secundario puede la autoridad restituir el procedimiento;
- 5 **Motivo.** La ausencia o indebida motivación pueden ser subsanadas, si la ley lo permite;
- 6 **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, y
- 7 **Mérito.** Más difícil de demostrar la inconveniencia o falta de oportunidad de un acto; pero si se comprueba, tal irregularidad es insubsanable.

Autoridad que decreta la ineficacia o 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, *anulen de oficio 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.

En México, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (1994), habla de nulidad o anulabilidad del acto administrativo, cuando haya irregularidad u omisión de los elementos y requisitos que para éste prevé la propia ley.

Bibliografía recomendada

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.*
DÍEZ, Manuel M., *El acto administrativo*, 2a. ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.
GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2a. ed., Civitas, Madrid, 1978.
LAUBADÈRE, André de, *Traité de droit administratif*, 8a. ed., t. I, LGDJ, Paris, 1980.
Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
LUTZESCO, Georges, *Teoría y práctica de las nulidades*, 6a. ed., Porrúa, México, 1985.
MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4a. ed., Comercial Matvar, Madrid, 1979.
QUINTANILLA GARCÍA, Miguel Ángel, *Derecho de las obligaciones*, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 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., sin pie de imprenta, 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.

*** Nulidad del acto administrativo.**

IRRETROACTIVIDAD Es uno de los requisitos constitucionales del acto administrativo (véase).

El principio de la no retroactividad que el art. 14 constitucional indica para la ley, es aplicable a los actos administrativos. Dado 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.

El principio de la no retroactividad que el art. 14 constitucional indica para la ley, es aplicable a los

actos administrativos. Dado 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.

JEFE DE ESTADO * *Facultades del presidente de la república.*

JEFE DE GOBIERNO * *Facultades del presidente de la república.*

JERARQUÍA * *Relación jerárquica.*

JUSTICIA ADMINISTRATIVA Estamos en presencia de *justicia administrativa*, cuando un órgano administrativo resuelve un conflicto que implica a un derecho subjetivo.

En este apartado, hemos agrupado los medios con que cuenta el particular para el control de legalidad de la administración pública, así como algunas actividades parajurisdiccionales que realiza la administración pública federal.

No obstante existir textos especializados para algunos puntos involucrados en este tema, creemos necesaria su inclusión, aunque sea de forma sucinta, en el presente diccionario de derecho administrativo; más aún, para algún importante sector de la doctrina administrativista nuestra materia se divide en dos partes: la acción administrativa y el control de la administración pública.

Opinamos que una vez expuestos los conceptos fundamentales del derecho administrativo, la estructura de los entes del poder ejecutivo, los recursos patrimoniales del estado y parte de la acción administrativa, resulta obvia y necesaria la descripción, por sumaria que sea, de las defensas que el particular puede intentar ante los actos administrativos que le afectan de manera ilegal. Tales defensas no pueden ser ignoradas por nuestra disciplina, a riesgo de convertirse en mera elucubración teorizante sin contacto real y práctico con el derecho vivo.

Sistemas de control. Desde luego, nos referiremos a los mecanismos puestos al alcance de los administrados por cuyo medio pueden obligar a los órganos del poder ejecutivo a actuar conforme al orden jurídico, en asuntos que les afectan. No es lugar para tratar los métodos de control interno o *presupuestal de las labores de la administración pública* (valga la aclaración por la frecuente duda inicial en cátedra).

El actuar de la administración pública está, como dice Jean **Rivero**, totalmente sometido al derecho; es decir, el principio de legalidad norma a toda la actividad de la administración pública.

Cuando la autoridad no se conduce conforme a la ley, o al menos, así lo cree el particular, deben existir medios al alcance de éste para que la administración retome el camino legal.

Los sistemas que encontramos para ese control son:

- 1 Control legislativo;
- 2 Control judicial, y
- 3 Autocontrol.

El primero de ellos, el control legislativo, llamado también control político, se presenta en algunos países escandinavos mediante el *ombudsmän*, figura ésta recientemente estudiada de manera brillante en nuestro medio. Se trata de un funcionario designado por el parlamento, para que conozca de las quejas formuladas por los particulares contra actos gubernamentales administrativos.

Nuestro derecho universitario adoptó en la UNAM esta figura, al crear en 1985, la defensoría de los derechos universitarios.

El control judicial lo efectúa precisamente el poder judicial conforme a un sistema de controversias (jurisdiccional). A éste corresponde en el sistema anglosajón el *habeas corpus* y, en México, el amparo.

El autocontrol estaría instrumentado por el contencioso administrativo (tribunales basados en el modelo francés, llamado también sistema continental europeo) y por los recursos administrativos. Éste es el verdadero autocontrol ejercido por parte de la administración pública. Tanto el contencioso administrativo como el recurso administrativo se realizan ante órganos administrativos, es decir, no pertenecientes al poder legislativo ni al judicial.

Bibliografía recomendada: véase en *Contencioso administrativo*.

JUSTICIA MILITAR Merece especial mención en este diccionario, la administración de justicia militar, en virtud de constituir un fuero, cuya existencia ha sido motivo de innumerables disputas de orden jurídico y político a través de nuestra historia, las cuales han propiciado la variación en los instrumentos legislativos que lo han contemplado.

En este sentido, se sabe que la constitución federal de 1824, siguiendo una tradición jurídica, reconoce los fueros militares y religiosos; costumbre que se extendió a las leyes constitucionales de 1836 y a las bases orgánicas de la república de 1843.

Sin embargo, la Ley de Administración de Justicia de 1855, mejor conocida como ley Juárez,

suprime la existencia de tales reductos, siendo causa de rebeliones que al grito de "religión y fueros" se oponían a esta disposición que afectaba sus intereses, tradicionalmente reconocidos en todo el mundo civilizado en esa época. Los levantamientos tuvieron como consecuencia la restauración de esta potestad jurisdiccional, mediante un decreto publicado en 1858, no obstante que la constitución de 1857 sólo reconocía el fuero de guerra.

Posteriormente, con las leyes de reforma dictadas en 1859, se suprime en definitiva el fuero eclesiástico.

La constitución federal vigente, en su art. 13, confirma el reconocimiento al fuero militar en nuestro país, de la siguiente manera:

... Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

De donde desprendemos que el principal efecto del fuero militar de las fuerzas armadas, sea la potestad para gozar de una jurisdicción autónoma que se ejerce a través de sus propios tribunales o instancias, conforme a las leyes que les son propias en casos específicos.

Los órganos en que reside este fuero, de acuerdo con la ley, son: el supremo tribunal de justicia militar y los cuerpos de defensores de oficio (cuyas actividades coinciden con las realizadas por sus similares en el llamado fuero común), están reglamentados en el Código de Justicia Militar.

Los delitos y las faltas que son sometidos al conocimiento de los tribunales castrenses y demás autoridades militares, están contemplados en el Código de Justicia Militar, y por su importancia sólo enunciaremos los primeros.

- 1 Son delitos contra la seguridad exterior de la nación: la traición a la patria, el espionaje, los que se efectúan contra el derecho de gentes y violación de neutralidad;
- 2 Los delitos contra la seguridad interior del estado son: rebelión y sedición;
- 3 Los delitos contra la existencia y seguridad del ejército son: falsificación; fraude; malversación; retención de haberes; extravío; enajenación;

robo; destrucción de lo perteneciente al ejército; desertión e insumisión; inutilización voluntaria para el servicio; insultos; amenazas o violencias contra centinelas, guardias, tropa formada, salvaguardias, bandera y ejército; ultrajes y violencias contra policías; y falsa alarma;

- 4 Los delitos contra la jerarquía y la autoridad son insubordinación, abuso de autoridad, desobediencia y asonada;
- 5 Los delitos cometidos en ejercicio de las funciones militares o con motivo de ellas, son abandono de servicio; maltrato a prisioneros, a detenidos, a presos y heridos; pillaje; devastación; merodeo; apropiación de botín; contrabando; saqueo y violencia contra personas;
- 6 Los delitos contra el deber y decoro militares son: infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el ejército; infracción de los deberes de centinela, vigilante, serviola, tope y timonel; infracción de deberes especiales de aviadores; infracción de deberes correspondientes a cada militar según su comisión o empleo; infracción de los deberes de prisioneros; evasión y auxilio para ésta; contra el honor militar; y duelo, y
- 7 Los delitos cometidos en la administración de justicia o con motivo de ella son: delitos en la administración de justicia y delitos cometidos con motivo de la administración de justicia.

Finalmente, los órganos judiciales encargados de la administración de justicia militar son, relacionados por su orden jerárquico:

- a) Supremo tribunal militar;
- b) Consejos de guerra ordinarios;
- c) Consejos de guerra extraordinarios, y
- d) Jueces.

Éstos se auxilian en su función, de:

- 1 Los jueces penales del orden común;
- 2 La policía judicial militar y la policía común;
- 3 Peritos médicos legistas militares, los intérpretes y demás peritos;
- 4 El jefe del archivo judicial y biblioteca militares, y
- 5 Los que las leyes o reglamentos dispongan.

Bibliografía recomendada: véase en Fuerzas armadas.

JUSTICIA NAVAL * Armada.

JUZGADOS CÍVICOS Oficinas dependientes del Departamento del Distrito Federal, encargadas de conocer y sancionar las faltas de policía y buen gobierno, llamadas ahora infracciones cívicas.

En términos generales, el reglamento de la materia regula una serie de conductas tendientes en lo fundamental a una correcta utilización de la vía pública.

De nuestra obra mencionada al final de esta voz, tomamos lo esencial del artículo séptimo del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal:

Son infracciones cívicas en los términos de este reglamento, las siguientes:

La infracción cívica es el ilícito administrativo antes conocido como falta de policía y buen gobierno. En virtud de la importancia y variedad de este artículo, que señala en detalle qué conductas se consideran infracción, comentaremos cada una de ellas por separado.

- I Expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas.

Se refiere básicamente a injurias expresadas en forma verbal o por señas. Para estimar que existe ofensa, es necesario ponderar el comportamiento usual entre ofensor y ofendido; ya que alguna expresión puede ser lesiva en determinado medio, no así en otro que se use de modo intrascendente;

- II Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito de personas o vehículos o molesten a las personas.

La falta de espacios recreacionales propicia el uso de la vía pública para la práctica de deportes de conjunto; pero ello no debe ser justificación para que terceras personas se vean privadas de su derecho a trasladarse libremente de un lugar a otro;

- III Dar, en lugar público, a una persona un golpe que no cause lesión.

En nuestra opinión se trata de una forma de injuriar, de manera grave;

- IV Orinar o defecar en lugares no autorizados.

Aparte de constituir una forma de contaminar el ambiente, es también un aten-

tado al pudor social. De ahí su inclusión como infracción administrativa;

- V Tratar de manera violenta a los niños, ancianos o personas discapacitadas.

La finalidad es proteger, preventiva y represivamente, a personas que, por su edad o condiciones físicas, se encuentran en desventaja;

- VI Producir ruidos por cualquier medio o causar desórdenes, que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público.

Aquí se pretende evitar contaminación auditiva, además de garantizar la paz y orden en los lugares públicos. En este último sentido parece haberse empleado la expresión "orden público". Aunque hablar de "desórdenes", sin precisar el vocablo, podría conducir a policías y jueces a cometer abusos en la interpretación respectiva;

- VII Arrojar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos no peligrosos, o cualquier objeto en general, así como tirar cascajo.

Se trata de una medida de higiene, así como para conservar despejada la vía pública;

- VIII Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras, realizando actos o señas obscenas o insultantes, por parte del propietario del establecimiento, los organizadores o los trabajadores de ambos, así como los actores, artistas o deportistas. No se considerará infracción, cuando las palabras, actos o señas empleadas formen parte del libreto, trama o guión de la respectiva obra o espectáculo y provengan de los actores o artistas.

Respetar a los asistentes por parte de actores, organizadores y otras personas que intervengan en un evento, es el objetivo de este apartado del artículo 7o.;

- IX Realizar en forma exhibicionista, actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas.

La inclusión de esta falta y su sanción, son independientes de que pueda resultar

la comisión de un delito. Por otro lado, no debe ser pretexto para aplicar la llamada censura o impedir la libre expresión de ideas;

- X Solicitar con falsas alarmas, los servicios de emergencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos el funcionamiento de las líneas telefónicas destinadas a los mismos.

La conducta aquí descrita puede ser de consecuencias gravísimas para terceros y para la población en general. Dicha infracción puede, en ciertos casos de gravedad, constituir un delito más que una falta administrativa;

- XI Impedir, por cualquier medio, la libertad de acción de las personas.

Se está en un supuesto que, en ocasiones, también rebasaría los límites de la mera falta cívica, para tipificarse como delito, de conformidad al código penal vigente en el Distrito Federal;

- XII Impedir o estorbar el uso de la vía pública.

Es un modo de garantizar la libertad de tránsito que establece, como derecho fundamental del hombre, el artículo 11 de la constitución federal;

- XIII Permitir a menores de edad el acceso a lugares a los que expresamente les esté prohibido.

Se trata de concordar con otras disposiciones que, por razones educativas, culturales y de seguridad, establecen vedar el acceso de menores a sitios determinados, como cantinas, bares, centros nocturnos, etc. Esta infracción y su correlativa sanción, son independientes a la posible responsabilidad que podría llevar a clausurar temporal o definitivamente el lugar al que se permitió el acceso;

- XIV Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras.

Al incluir esta norma, se desea brindar protección tanto a los bienes de propiedad

privada como a los bienes del estado, cuya conservación debe interesar a todos los habitantes de la entidad federativa;

- XV Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas.

Trátase de evitar el ilógico vandalismo que toma como blanco la señalización de la nomenclatura citadina, y por lo tanto prevenir los trastornos que ello produce;

- XVI Invitar a la prostitución o ejercerla.

Problema social de muy difícil manejo; los autores del reglamento optaron por mantener esta infracción. Sin embargo, más adelante se prevé modalidad para proceder contra ella, según párrafo que sigue a la frac. XXX de este art. 7o.;

- XVII Desperdiciar el agua, desviarla o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores.

El desperdicio del agua o su uso indebido es un mal generalizado en el país; cualquier medida, como la aquí prevista, tendiente al empleo razonable de aquélla es plausible;

- XVIII Permitir el propietario de un animal que éste transite libremente o transitar con él cualquier persona, sin tomar las medidas de seguridad, en prevención de posibles ataques a las personas.

La regla tiende a asegurar la tranquilidad e integridad física de las personas, en especial ante el acoso de perros que sin control alguno, llegan a constituir un elemento de fricción y peligro vecinal. El empleo del vocablo "propietario" podría resultar limitativo para proceder contra aquellos que sin tener tal categoría respecto a un animal, sí ejercen el control del mismo;

- XIX Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas, por parte de los propietarios o quien transite con ellos.

En este supuesto, a diferencia de la fracción anterior, se está en presencia de una agresión intencional o negligencia grave; los valores protegidos son los mismos de la disposición del apartado precedente;

- XX Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados.

Lo anterior incluye, desde luego, la vía pública. Es una conducta tradicionalmente considerada falta administrativa en nuestro país, no así en numerosos estados extranjeros;

- XXI Consumir estupefacientes o psicotrópicos o inhalar sustancias tóxicas, sin perjuicio de lo previsto en otros ordenamientos.

Es una medida preventiva, para impedir se desaten conductas más graves que suele desencadenar ese consumo. Tal consumo puede, normalmente, estar relacionado con delitos contra la salud entre otros;

- XXII Portar, transportar o usar, sin precaución, objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables.

Tal disposición, razonable en principio, debería indicar con claridad, cuáles son las cosas peligrosas por su naturaleza; ya que al no hacerlo, deja abierta la interpretación subjetiva y eventualmente arbitraria;

- XXIII Arrojar en la vía pública desechos, o sustancias tóxicas o peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables.

La disposición es de claro contenido ecológico, además de protección sanitaria. En ese sentido se debe interpretar, cuando se trate de calificarla para la sanción aplicable;

- XXIV Penetrar, en lugares públicos o zonas de acceso prohibido, sin la autorización correspondiente.

La medida puede tener propósito de seguridad, conservación, salubridad, ecología, privacidad para ciertas actividades;

- XXV Dañar árboles, césped, flores o tierra o removerlos, sin permiso de la autoridad.

Redactada de manera tan vaga, esta regla puede originar interpretaciones absurdas que propicien prácticas indebidas de servidores públicos. El origen y finalidad de la norma están justificados;

- XXVI Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar aerostatos, sin permiso de la autoridad, así como utilizar o manejar, negligentemente, en lugar público, combustibles o sustancias peligrosas o tóxicas.

La anterior medida se propone coadyuvar a la prevención de accidentes que, lamentablemente, llegan a presentarse por un irresponsable e inadecuado manejo de esos materiales;

- XXVII Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos.

La fracción X anterior, se complementa con ésta: el comentario hecho en ese apartado, es de reproducirse en este supuesto;

- XXVIII Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso.

Medida de carácter claramente preventivo, en apoyo a las tareas del cuerpo de bomberos; su importancia, por obvia, no requiere comentario adicional;

- XXIX Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los eventos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas.

Base jurídica para reprimir conductas antisociales que parecen contar con precedentes milenarios; a pesar de las secuelas trágicas que llegan a tener, no ha sido posible erradicar esas prácticas, y

- XXX Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos, con precios superiores a los autorizados.

La llamada "reventa", para muchos defendible, en la actualidad queda prohibida conforme a esta frac. final del art. séptimo.

En las infracciones comprendidas en las fracciones I, II, III, VI, VIII y XVIII sólo se procederá a la detención y presentación inmediata del presunto

infractor ante el juez o a la iniciación del procedimiento a petición del ofendido, y en lo que se refiere a la frac. XVI, sólo se procederá por queja de vecinos por escrito ante el juez aun cuando estas infracciones sean flagrantes.

Tratándose de infracciones flagrantes, el elemento de la policía preventiva detendrá y presentará en forma inmediata al presunto infractor ante el juez, salvo en los casos a que se refieren las fracciones II, IV, VII, VIII y XIII de este artículo en los que no procederá la presentación inmediata del presunto infractor ante el juez y en los que el elemento de la policía entregará al presunto infractor un citatorio para que se presente ante el juez que corresponda, dentro de las setenta y dos horas siguientes, de conformidad con lo previsto en el art. 19 del reglamento y siempre que el presunto infractor acredite su nombre y domicilio con documentos oficiales.

Nos abstenemos de comentar el estilo en que fueron redactados los dos párrafos anteriores, mismos que prevén los supuestos en que: 1) Es necesaria petición del ofendido para proceder; 2) Debe darse la presentación inmediata

del infractor, y 3) Se seguirá el sistema de citatorio para comparecer posteriormente.

No operará la excepción de las fracciones señaladas en el párrafo anterior y el elemento de la policía detendrá y presentará inmediatamente al presunto infractor en los casos siguientes:

- 1 Cuando, una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta causal de la infracción o reincida en forma inmediata;
- 2 Cuando se niegue a recibir el citatorio o lo destruya, y
- 3 Cuando encontrándose en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, no sea capaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio.

Bibliografía recomendada

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, et. al., *Reglamento de tránsito del Distrito Federal, comentado*, P. S., Limusa, México, 1994.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, et al., *Reglamento gubernativo de justicia cívica para el Distrito Federal, comentado*, P. S., Limusa, México, 1994.

- * Infracción administrativa.

LEGALIDAD Requisito constitucional de todo acto administrativo (véase).

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 solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

Bajo otro enfoque, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos; correspondiendo, en todo caso, al gobernado o a los medios de control, demostrar lo contrario.

LEY Ordenamiento jurídico de carácter general, abstracto, obligatorio, impersonal y que contiene una sanción directa o indirecta en caso de inobservancia.

LEY FEDERAL Este nombre se reserva para los ordenamientos legales del congreso de la unión en cuestiones en que también puede haber leyes de carácter local, por ser materias concurrentes (Ley Federal de Turismo).

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 la clasificación no siempre se sigue en la práctica, ya que existen numerosas excepciones; se puede afirmar que el nombre que se da a la ley, depende exclusivamente del capricho del legislador.

LEY LOCAL Es la expedida por la legislatura o congreso de una entidad federativa, para tener vigencia en el ámbito territorial del estado correspondiente y con contenido relativo a cuestiones que no sean de competencia federal.

LEY ORGÁNICA Se llama así a la ley sustentada en algún art. 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, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios).

LEY REGLAMENTARIA Aplicable 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 50. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal; Ley Reglamentaria del Artículo 119 Constitucional).

LIBERALISMO ECONÓMICO El liberalismo económico es la respuesta teórica y práctica que emerge al inicio de que la industria y el comercio sean operados en gran escala, esta concepción teórica práctica va aunada a una mayor interrelación económica entre las naciones, y constituye una consecuencia del resquebrajamiento del absolutista estado protector.

El liberalismo propugna porque se deje al individuo realizar *libremente* sus actividades económicas; al estado sólo debe corresponderle defender al país, administrar justicia y ocuparse de algunas tareas que no interesen a los particulares.

Adam **Smith** y los fisiócratas justifican el liberalismo económico a partir de la concepción de que las actividades de producción y distribución se desarrollan de manera natural, sin necesidad de regulación alguna por parte del estado.

Además de que esta concepción incluye diversas corrientes y variantes en sí, la elaboración teórica de la escuela liberal es muy amplia y el análisis detallado de sus planteamientos requiere de un espacio mayor del que se ve asignado en este diccionario. A título simplemente informativo, podemos recordar, remitiéndonos a textos especializados, las siguientes tendencias liberales del siglo XIX:

- a) Fisiócratas: escuela francesa que sostiene que la tierra es la fuente primordial de la riqueza; principales autores: Francisco **Quesna** y Roberto **Turgot**. Respecto a esta escuela, hay quienes opinan que sus planteamientos no representan una corriente liberal, propiamente dicha;
- b) Las sustentadas y expuestas por Adam **Smith**, David **Ricardo**, Roberto **Malthus**, John **Stuart Mill** (que propugna cierto intervencionismo) y Juan Bautista **Say**, y
- c) Conforme a una usual clasificación de las corrientes liberales, se agrupan en puros y estatistas, según recomienden una total abs-

tención del estado en la intervención de las cuestiones económicas o le concedan una cierta injerencia limitada.

Bibliografía recomendada: véase en *Rectoría económica*.

LICENCIA * *Autorización.*

LICITACIÓN PÚBLICA * *Contratos administrativos.*

MARCA REGISTRADA Figura de la propiedad industrial. La marca consiste en todo signo visible que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado; el registro de ella otorga exclusividad para su uso y explotación.

MARINA DE GUERRA * Armada.

MEDICAMENTOS Se establece el control por parte de la Secretaría de Salud, de la producción, comercialización y publicidad de los medicamentos. El art. 221 de la ley establece y proporciona las definiciones de medicamento, fármaco, materia prima, aditivo y materiales.

También se determina la división de medicamentos en magistrales, oficinales y especialidades farmacéuticas, según el art. 224.

En el aspecto de control, registro y autorización de medicamentos, la autoridad administrativa realiza una intensa actividad tendiente a controlar la calidad y las propiedades de los productos que se utilizan en el campo de la salud. Representa un importante renglón de la actividad pública y su perfeccionamiento resulta deseable, principalmente para la eliminación de productos cuya utilización ha sido prohibida en otros países debido a sus comprobados efectos dañinos.

MINISTRO De ministrar: servir o ejercer un oficio (D. R. A. E.).

Titular de un órgano centralizado en los regímenes parlamentarios. Denominación que se da también a los colaboradores directos del jefe ejecutivo en algunos países de sistema presidencial.

* *Secretario de estado.*

MODALIDADES DE LA PROPIEDAD El art. 27, párrafo 3o., de la constitución política federal, establece que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. . .

Las modalidades de la propiedad contempladas en la disposición transcrita en el párrafo anterior, no son una forma que tenga el estado de adquirir bienes, sino únicamente la posibilidad de establecer limitantes a la propiedad privada, en virtud de intereses de la sociedad. Deben estar establecidas

en la ley de manera general y permanente, sin afectar el dominio de los bienes.

A pesar de obedecer a una causa de interés público, que prevé la ley, de ninguna manera existirá indemnización al particular cuya propiedad se ve sujeta a ciertas limitantes, pues no se le ha privado de ella.

Ejemplos de modalidades de la propiedad los encontramos en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente (emisión de humos y ruidos en establecimientos fabriles y automóviles), en inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, obras de arte, libros y documentos raros o valiosos.

Las limitaciones al derecho de propiedad, han existido en todo sistema jurídico; piénsese en las disposiciones del derecho romano respecto a la obligación de administrar adecuadamente el patrimonio propio, la equiparación del pródigo con el menor de edad, la protección de los intereses de los herederos potenciales, etcétera.

En las características de las modalidades a la propiedad, encontramos las diferencias con los procedimientos de adquisición de bienes: en las primeras, no hay cambio de titular de la cosa ni pago de contraprestación alguna, las establecen la ley de manera abstracta, general y permanente, y obedecen a causas de interés público. En los modos de adquisición de bienes, hay una transmisión del dominio y usualmente el estado erogará alguna cantidad por concepto de contraprestación (precio, indemnización, etc.), corresponden a la actividad normal de la administración pública o a causas de utilidad pública y se refieren a situaciones concretas y particulares.

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 gobernado.

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 art. 16 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado estos requisitos, fijando que 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”.

MULTA El Código Fiscal de la Federación de 1981, del cual tomamos la clasificación que se usa en este diccionario, habla de sanciones. Pero el término, obviamente, incluiría a otras figuras y realmente se está refiriendo sólo a sanciones pecuniarias, es decir, a multas.

Las multas procederán en el caso de que el particular haya incurrido en alguna ilicitud. En este caso, la ley también los considera accesorios de las contribuciones y partícipes de su naturaleza, pero existen muchas multas fijadas no a propósito de contribuciones, sino por ilícitos de otra índole y que siempre tendrán carácter fiscal, según lo ha establecido el tribunal fiscal de la federación.

Las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales

Margarita Lomeli C.

aunque representen un significativo renglón financiero dentro de la ley anual correspondiente.

MUNICIPIO Etimológicamente: de tomar oficio, obligación, tarea (B. D. E., J. Corominas).

Antecedentes en México. El municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo; suelen estudiarse antecedentes en derecho romano y en el derecho español medieval, como precedentes del actual municipio mexicano. Se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad.

Algunos historiadores consideran que existe un antecedente más directo del municipio mexicano: el *calpulli* entre los aztecas, que, a pesar de su carácter agrario fundamentalmente, 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.

A lo largo de 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 a esa figura jurídico política; dado que se hacía hincapié en la autonomía de las entidades federativas. Solamente 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 iría en contra de la autonomía de los estados, porque se pretendía 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.

Ubicación del municipio en el 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.

Lo anterior significa que el estado mexicano está dividido, territorial y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios. Lo que lleva a anticipar que existen tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal. Sin que ello signifique 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, así: comuna, burgo,

condado. Los hay en estados federales y en estados unitarios o centralistas. Trátase 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.

Naturaleza política administrativa. 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 bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas.

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 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.

Dado el 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 únicamente 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.

Gobierno municipal. El municipio es un ente territorial de carácter 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, conforme a 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 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; además, pueden existir jueces de paz con jurisdicción en el propio municipio; y finalmente, 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 más adelante).

El municipio y las formas de organización administrativa. Las formas de organización administrativa (véase), 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 (Gabino Fraga y Andrés 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.

Características. El tema del municipio, que venimos exponiendo, corresponde más al derecho constitucional y quizás con mayor precisión, 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 siguientes características del municipio:

- 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 ámbito municipal; el municipio excepcionalmente puede legislar en materia presupuestal y de asentamientos humanos;
- 6 Están a su cargo ciertos servicios públicos de carácter vecinal, y
- 7 Administra libremente su hacienda pública (recursos monetarios, básicamente).

Autonomía. La *constitución* utiliza la expresión *municipio libre* en el art. 115; la que debe interpretarse principalmente: como autonomía en el ámbito administrativo. Tal autonomía del municipio es limitada y ello obedece a múltiples razones, entre las que sobresalen:

- a) La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del estado nacional;
- b) La tendencia del gobierno central a someter de hecho o de derecho, a los gobiernos estatales y municipales;
- c) El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los estados quienes legislen en lo interno, incluyendo desde luego lo municipal;
- d) La existencia, ahora ya prevista en la *constitución*, de que se suscriban 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, y
- e) De manera fundamental: la penuria económica en que vive la mayoría de los municipios, por la falta de renglones tributarios conve-

nientes 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 (por ejemplo, Francia, según Georges **Vedel**).

Legislación municipal. Tanto las leyes federales como las estatales tienen plena aplicación o vigencia en el territorio municipal y a ellas están sujetos sus habitantes. Claro está que ambos tipos de leyes deberán 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; aunque 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 La facultad reglamentaria del ayuntamiento;
- 8 Concesiones, permisos, licencias y contratos administrativos;
- 9 Recursos y sanciones administrativos;
- 10 Servidores públicos municipales, y
- 11 De la desaparición del ayuntamiento e inhabilitación de alguno de sus integrantes.

Relación 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 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, tenemos que el gobierno local es el que legisla para el municipio (por medio del congreso o legislatura del estado); que los ayuntamientos deben realizar determinados actos en ciertas materias, los cuales están previstos en las leyes federales o locales; que al celebrar convenios de coordinación pierden mucho de su ya precaria autonomía; y que 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, también, hay una subordinación real debida a causas financieras y políticas.

Bibliografía recomendada

- BOEIMDE LAMERAS, Brigitte (coordinadora), *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., 1987.
- ESCUELA LIBRE DE DERECHO, *Legislación pública estatal*, 32 volúmenes, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, t. I, 2a. ed., Porrúa, México, 1984.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 25a. ed., Porrúa, México, 1986.
- HERNÁNDEZ, Octavio A., y otros, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, t. VIII, cámara de diputados, XLVI legislatura del congreso de la unión, México, 1967.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, 4a. ed., Porrúa, México, 1985.
- MORENO DÍAZ, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 4a. ed., Pax-México, Librería Carlos Césarman, México, 1978.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la constitución de 1917*, t. II, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980.
- POSADA DE HERRERA, José de, *Lecciones de administración*, t. I, Instituto Nacional de Administración Pública, Col. Clásicos de la administración, serie A, núm. 3, Madrid, 1978.
- PUGET, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, Paris, 1969.
- RENDÓN-HUERTA BARRERA, Teresa, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1985.
- ROMEROVARGAS YTURBIDE, Ignacio, *El calpulli de Anáhuac*, RomeroVargas, México, 1959.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 12a. ed., Porrúa, México, 1983.

VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, t. I, Aguilar, Madrid, 1980.

* *Competencia municipal, Ingresos municipales y municipios por estado.*

MUNICIPIOS POR ESTADO En México, existen 2.407 municipios, los que no están repartidos de manera igual 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	4
3	Baja California Sur	4
4	Campeche	9
5	Coahuila	38
6	Colima	10
7	Chiapas	114
8	Chihuahua	67
9	Durango	39
10	Guanajuato	46
11	Guerrero	75
12	Hidalgo	84
13	Jalisco	124
14	México	122
15	Michoacán	112
16	Morelos	33
17	Nayarit	20
18	Nuevo León	51
19	Oaxaca	570
20	Puebla	217
21	Querétaro	18
22	Quintana Roo:	7
23	San Luis Potosí	55
24	Sinaloa	18
25	Sonora	69
26	Tabasco:	7
27	Tamaulipas	43
28	Tlaxcala	45
29	Veracruz	203
30	Yucatán	106
31	Zacatecas	56
32	Distrito Federal	16

En el caso del Distrito Federal, 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, sociológico, económico, cultural. Ello no es, indudablemente, objeto de nuestra disciplina. Bástenos recordar en que las parti-

cularidades de cada municipio determinarán su capacidad económica para realizar sus funciones, las cuales también han de influir en su estructura administrativa: no será lo mismo la administración municipal, por ejemplo, en un municipio con más de un millón de habitantes que en uno de diez mil.

NACIONALIZACIÓN Nos encontramos, en principio, en presencia de un concepto no jurídico.

- 1 Por medio de la nacionalización el estado no adquiere bienes, sino que reserva una actividad a sus gobernados o se reserva para sí determinado renglón de sus recursos. Así, en el primer caso, están confiados exclusivamente a mexicanos algunas actividades (cada vez menos, dada la apertura al exterior), de conformidad a las leyes de la materia; en el segundo caso, el estado, mediante expropiación o compraventa, se hará cargo de algún recurso o actividad, tal es la situación de los hidrocarburos, la energía eléctrica. De tal forma que detrás de alguna llamada *nacionalización*, habrá siempre una figura jurídica que la haga realidad; sea esa figura la expropiación, la compraventa de acciones o la reforma legislativa;
- 2 La probable excepción en nuestro derecho lo constituye la nacionalización de los bienes de corporaciones religiosas, que estuvo regulada por el art. 27 de la carta magna y la Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la frac. II del art. 27 constitucional. Es muy discutible si en este caso el estado adquiriría bienes o solamente declaraba que algunos debían ser inscritos como parte de su patrimonio, al cual pertenecían por el hecho de estar destinados a una corporación de tipo religioso. La posibilidad de que se trate de propiedad originaria o que formen parte del dominio directo del estado, ha sido contemplada. Normalmente se hacía una declaratoria de nacionalización de bienes, que era un acto para que determinado bien fuera inscrito en el registro público de la propiedad federal; podía darse una demanda de la Procuraduría General de la República de nacionalización de bienes ante un juez de distrito, cuando existía denuncia de particular u oposición a la declaratoria de nacionalización. Creemos que se trató en realidad, de un caso de confiscación con hondos raíces históricas. A partir de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, este tipo de nacionalización desapareció; los bienes adquiridos por medio de ella con anterioridad a esa fecha, permanecen en el patrimonio público;
- 3 En algunos países extranjeros, por otro lado, se admite la existencia de la nacionalización por parte del estado. Según Eduardo Novoa

Monreal, procederá la nacionalización cuando se trate de recursos naturales o de medios de producción, pudiendo o no mediar indemnización; para Ramón **Martín Mateo**, la indemnización siempre será necesaria. La Organización de las Naciones Unidas ha admitido el derecho que tienen los estados para nacionalizar bienes en esos términos, siempre que la misma no implique medidas discriminatorias; la ausencia de indemnización estará justificada cuando no conlleve enriquecimiento injusto del estado. En este orden de ideas, cabe mencionar las nacionalizaciones del cobre en Chile (1971), del canal de Suez por Egipto (1956), y de la planta industrial soviética en la tercera década del siglo XX, y

- 4 Con el auge del neoliberalismo, estas acepciones del término nacionalización, tienden a caer en desuso.

Bibliografía recomendada: véase en *Expropiación*.

NEGATIVA FICTA * *Silencio administrativo*.

NOMBRES COMERCIALES Figura de la propiedad industrial.

El nombre comercial es la denominación de una empresa; el derecho a su uso de manera exclusiva, está protegido sin que sea necesario obtener registro del mismo ante la autoridad administrativa. La protección que la ley otorga, abarca la zona geográfica de la clientela efectiva del establecimiento que use el nombre.

NOTIFICACIÓN La notificación es una etapa dentro del procedimiento administrativo, mediante la cual se da a conocer al gobernado un acto que le afecta directamente.

La notificación puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos; también le permite al particular enterarse del contenido del acto y, en su caso, empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo, según proceda.

Cualquier acto administrativo debe hacerse fehacientemente del conocimiento del interesado, ya sea por medio de notificación (generalmente en su domicilio) o mediante de publicación en el periódico o diario oficial del gobierno. La notificación misma debe hacerse cumpliendo ciertas formalidades que la ley prevea y aquellas que suelen seguirse por costumbre y lógica.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994), regula con cierto detalle la figura de referencia.

NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Nulo: falta de fuerza para obligar (D. E. M., M. Alonso).

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 entrar a analizar a esos términos y sus alcances.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia 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 enseguida:

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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 prevalecerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 2229 La acción y la excepción de nulidad por falta de forma compete a todos los interesados.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 2232 Cuando la falta de forma produzca nulidad del acto, si la voluntad de las partes ha quedado constante de una manera indubitante 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.

Art. 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.

Art. 2234 El cumplimiento voluntario por medio del pago, novación, o por cualquier otro

modo, se tiene por ratificación tácita y extingue la acción.

Art. 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.*

Art. 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.*

Art. 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.*

Derecho comparado. 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 (Juan **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 en ocasiones ha resultado poco práctica y no ser posible traslaparla, sin más, al derecho público, debido a la diferencia de sujetos e intereses tutelados.

Las nulidades en el derecho administrativo. Las llamadas nulidades en el derecho administrativo resulta ser un punto complicado en nuestra disciplina, en el que hay gran 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 del todo el problema práctico.

De entrada 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 siguiente cita:

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

Extinción en virtud de recursos o por sentencias de tribunales administrativos o 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 deben ser estudiados de manera particularizada.

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.

Las nulidades en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La ley del rubro excluye de su aplicación las materias de índole fiscal, financiera,

ministerio público, agraria, laboral, competencia económica, responsabilidad de servidores públicos, electoral y local.

En la cuestión que nos ocupa, habla de nulidad y anulabilidad del acto administrativo, acerca de las que prevé:

Art. 6o. La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a XI del artículo 3 de la presente ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Art. 7o. La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracs. XII a XVI del art. 3 de esta ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Art. 3o. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V Estar fundado y motivado;

VI Estar fundado y motivado debidamente;

VII Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

VIII Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X Mencionar el órgano del cual emana;

XI Ser expedido en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;

XII Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Bibliografía recomendada: véase en irregularidades e ineficacias del acto administrativo.

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 que resulte claramente incompetente, o porque se haya producido sin respetar mínimamente las formas correspondientes, o bien constituya un delito o su objeto sea obviamente imposible.

OBRA PÚBLICA * *Contrato de obra pública.*

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 les 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, la elaboración de manuales de organización, etcétera.

ORDEN PÚBLICO La noción de orden público es de las más estudiadas y controvertidas en la teoría jurídica administrativa y es, según Ramón **Martín Mateo** y Francisco **Sosa Wagner** uno de los tres pilares del derecho Administrativo clásico.

Son numerosos los intentos por definirlo, y hay quien estructura el estudio de la parte especial del derecho administrativo a partir de este concepto.

El orden público, lo conceptualiza Bartolomé A **Fiorini**, como un gran contenido: "noción en sí, nunca como una institución y menos una figura jurídica, que bajo su imperio, la libertad individual queda restringida y sin defensa". El hecho de que pueda ser un concepto metajurídico, no quiere decir que no tenga implicaciones de índole jurídica, en este sentido se pronuncia Rafael **Bielsa** al asentar que "el orden público no es estrictamente un concepto jurídico sino que puede contener la idea de una ética social y una economía popular, es la fórmula del bienestar general, y su función, formalmente al menos, es asegurar el orden jurídico".

Con una orientación filosófica, Luis **Recaséns Siches** establece que para la coexistencia de las libertades, éstas tienen que ser limitadas y las razones para ello son primordialmente de ética social, de *orden público* y de bienestar general; entendiendo el concepto que nos ocupa como la ausencia de perturbaciones materiales, como alborotos, motines, sediciones, es decir, la total falta de desórdenes, ya que el ejercicio de las libertades individuales solamente puede efectuarse en la paz, la tranquilidad y la seguridad; sin embargo, la interpretación que se haga del orden público, resulta conflictiva, toda vez que esta idea ha sido manejada con un especial sentido político de carácter tradicional.

Lo anterior conduce a plantear lo dicho por Carlos **García Oviedo** y Enrique **Martínez Uresos**: el orden público no es un valor absoluto, sino relativo, pues no sólo se habla de alterar la tranquilidad y seguridad públicas, sino también de perturbación al normal funcionamiento de los servicios públicos y de alteración de la paz pública.

Por su parte, José **Canasi** establece que el orden público es un contenido del orden jurídico; y debemos entender éste, según **Kelsen**, como un sistema de normas con sustancia constitucional referida al estado. Por ello, el orden público abarca al derecho público y al privado. Se presenta como un conjunto de reglas e instituciones destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares, y cuya aplicación en las convenciones no puede ser en principio excluida por los contratantes, en opinión de **Capitant**.

Ahora bien, se puede referir el orden público (**Salvat**), a un conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos, morales y algunas veces religiosos, a los cuales una sociedad considera estrechamente vinculada la existencia y conservación de la organización social establecida.

Para Georges **Vedel**, el orden público, en el sentido administrativo del término, está constituido por un mínimo determinado de condiciones esenciales requeridas por una vida social conveniente, su contenido varía con el estado de las creencias sociales. La seguridad de los bienes y de las personas, la salubridad y la tranquilidad constituyen su fundamento; reviste igualmente aspectos económicos e incluso estéticos (cuestiones arquitectónicas).

Como se observa, la idea de orden público no tiene una clara definición ni hay un consenso general acerca de cómo conceptuarlo, ya que dependiendo del país, autor y circunstancias que se presenten, éste varía; sin embargo, dentro de las semejanzas se encuentran la de mantener la seguridad, la paz, el orden social y el ejercicio de las libertades individuales, aunque paradójicamente para tal objeto se limiten éstas.

Dichas limitaciones se logran mediante la figura denominada policía administrativa, estudiada en los vocablos relativos a ella, baste su mención para establecer que la convivencia humana no es fruto sólo de la buena fe, sino que también requiere órganos encargados de vigilar el respeto dentro de esa convivencia y, si es necesario, usar la fuerza a

fin de conservar la paz. (León **Duguít**: *El derecho sin la fuerza es la impotencia; la fuerza sin el derecho es la barbarie*.)

La fuerza opera de dos maneras, ya sea como coacción psíquica o física; la primera implica que la norma jurídica contiene una sanción, y el temor a ésta es el motivo interior para que sea cumplida; la segunda es el conjunto de instituciones básicas del estado que intervienen para que se cumpla la norma o se deduzca la responsabilidad, para lo que acude a medios mecánicos, a fin de mantener el orden público.

En este sentido, el orden público es una noción material y extema que se debe conformar de tres elementos tradicionales:

- 1 La tranquilidad pública o tranquilidad en las calles;
- 2 La seguridad pública, o garantía preventiva permanente contra los delitos;
- 3 La salubridad pública, o garantía preventiva permanente contra los factores que pongan en peligro la salud de la comunidad.

(La doctrina moderna del derecho administrativo considera estos tres elementos tradicionales del orden público, y agrega los que a continuación se enlistan);

- 4 Alimentación integral del pueblo;
- 5 Educación, y
- 6 Planeación demográfica.

No se debe olvidar el aspecto moral e ideológico del orden público, pues ahí se encuentra la fase psicológica del respeto a las normas que permiten la convivencia social; pero tampoco limitar la noción a uno solo de sus elementos.

Lo anotado nos permite decir que el orden público se encuentra inmerso en el derecho, sin hacer distinción en público o privado, ya que si bien se estudia como el *imperio de la ley*, la *normalidad jurídica*, el buen funcionamiento de los servicios públicos y del actuar del estado, también se encuentra en las relaciones de los particulares entre sí, de tal suerte que vemos al orden público ínsito en el derecho privado, en aspectos de familia o bien en las reformas al código civil en materia de arrendamiento; ello sin dejar de considerar que todo convenio, contrato o acto que se celebre entre los particulares, no puede dejar de observar las leyes en que esté involucrado el orden público; la contravención a este principio traería como consecuencia que ese acto o cláusula se tuviera por no puesta o

fuera nula de pleno derecho; no sólo para salvaguardar los derechos del particular contratante, sino porque va más allá de esa protección puesto que aceptar un acto contrario al orden público sería socavar el normal funcionamiento de la sociedad en sí misma. Esta limitación que se indica no es nueva, por el contrario, tiene su fuente indirecta en el derecho romano, el cual influye en los códigos napolitano y napoleónico; en efecto, el código francés establece: no pueden derogarse, por convenciones privadas, las leyes que interesen al orden público y a las buenas costumbres.

En atención a lo anterior **Betti** (citado por **Cardini**) expone que el orden público es una noción de contenido variable y elástico, a efecto de cristalizar en torno suyo las normas de interés político que exigen observancia incondicional e inderogable por parte de la actividad privada.

Hasta el momento hemos contemplado el orden público como un término unívoco, ya que a simple vista parece no tener más que un significado desde el punto de vista semántico, pero para Aurax **Cas-tex** y **Lambías**, la palabra orden no se emplea en el sentido material de orden en contraposición con su antinómico *desorden*, sino que tiene un significado de clase, de categoría; esto es, leyes de categoría de clase pública, en oposición a las otras que no lo son o que no revisten ese rasgo; sin embargo, para **Risolía**, orden es una disposición o acomodación metódica de lo múltiple conforme a un plano o pauta que asigna un lugar propio; y el orden público así concebido sería acomodación o disposición de la realidad social, conforme a un plan sistemático: las normas jurídicas.

Es de notarse que ni siquiera en el vocablo los estudiosos guardan uniformidad, es decir, la palabra orden pierde toda su proporción gramatical y se puede entender como categoría o grado superior o como un sistema de ordenación; y esto, es natural, presupone distintas posiciones respecto a un mismo término, y es esta diversidad de pensamientos lo que hace aún más controvertido el concepto de orden público.

Ahora bien, como apunta Fernando **Figuerola**, esta noción se deduce subjetivamente en virtud de las circunstancias de tiempo y lugar, políticas, filosóficas o morales privativas en el momento en que la ley se ha expedido o se pretende aplicar.

La concepción del orden público debe contemplarse como el estado de paz interior del conglomerado, resultado de la protección contra los dife-

rentes peligros que podrían alcanzar a dañar al individuo, si no existiera el ejercicio equitativo de las libertades individuales.

En este aspecto, **Kant** ha dicho que la libertad absoluta de todos es imposible, sino que debe haber coexistencia de las libertades, por tanto, orden público y libertad no se contraponen sino que se complementan solidariamente.

Así, el orden público reviste dos aspectos: uno negativo que constituye la ausencia de trastornos o alteraciones y uno positivo, que exige no sólo la conservación de una existencia pacífica, sino un conjunto de acciones tendientes a mantenerlo y renovarlo para alcanzar el logro de sus objetivos.

A las anteriores consideraciones, es indispensable apuntar lo expuesto por Eugenio O. **Cardini**, al decir que orden público es el *estándar* jurídico (trascendente a la norma) que (en virtud de los superiores principios iusfilosóficos que lo informan, vinculados a la conservación misma de la sociedad) restringe al ámbito de la autonomía de la voluntad, limita de modo temporal al principio de la irretroactividad de las leyes, determina en el espacio su territorialidad excluyente y, en general, sujeta de manera irremediable a los destinatarios.

Este autor introduce un nuevo elemento, el cual debemos justificar y entender, para así poder comprender el concepto, cuyo sentido nos importa. Sentido éste que a cada paso dado para lograr su definición pareciera introducirnos dentro de un laberinto de palabras, conceptos, etimologías o paradojas que no nos condujeran sino a una continuada confusión; pero no es así, como lo apuntamos en un principio, el concepto de orden público no tiene una definición perfecta, por lo que para intentar su comprensión y alcance es necesario desentrañar toda su complejidad y emprender un estable y confiable punto de vista que nos acerque lo más posible a su real naturaleza.

Para Eugenio **Cardini**, el *estándar* jurídico es toda directiva, norma, pauta, cartabón, valla, impuesto o ínsitamente en el ordenamiento positivo, para indicar al intérprete una línea media de conducta social razonablemente correcta en la administración del derecho, acorde con su objeto y su finalidad, y provisto de una pretensión de orden, seguridad, solidaridad y justicia.

A fin de aclarar un poco esta posición, se puede decir en puridad jurídica, que no existen leyes de orden público, sino leyes, instituciones, normas, conductas, etc., en que está en juego, se halla

afectado, colisiona o no el orden público, o la moral o las buenas costumbres.

Es necesaria la acotación respecto a que tanto el orden público, la moral y las buenas costumbres son variables, de acuerdo con las circunstancias de tiempo, lugar y sociedad de un momento determinado, sobre todo los dos últimos conceptos. Por supuesto, no entraremos a tratar la moralidad o las buenas costumbres, porque rebasaríamos la intención de este texto, además, sería abordar temas más bien filosóficos, que podrían desvirtuar y confundir el concepto total: el orden público.

Sin embargo, en el contexto que hemos venido manejando, no podemos soslayar que la violación al principio del orden público provoca la nulidad, nulidad absoluta y, por ende, inconfirmable.

Hemos tratado de ofrecer una visión, lo más amplia posible, de lo que representa, y de los alcances e importancia del orden público; es, entonces, el momento de citar de una manera agrupada a las partes integrantes de este concepto. Si consideramos al orden público como una noción en sí misma, se integra de dos partes:

- a) *Interés público*. Esta figura fue tratada detalladamente en el vocablo correspondiente, y
- b) *Finalidad*. Es el elemento teleológico formado por el contenido filosófico de la actividad social, en cuanto a que persigue una vida confortable en convivencia, mediante el aseguramiento de satisfactores, como la salud, la educación, la alimentación, etcétera.

En la tesis que considera al orden público como un *estándar* jurídico, sus características son:

- 1 Imperatividad absoluta;
- 2 Irrefragable obligatoriedad;
- 3 Sometimiento forzoso a sus normas, y
- 4 Conexidad con el derecho público y con la existencia y soberanía del estado.

En el caso de entender al orden público como una figura eminentemente jurídica, tendrá los siguientes caracteres:

- a) Supone la aplicación de un régimen de derecho;
- b) Permite suprimir, atendiendo a la legalidad, los conflictos entre exigencias distintas, y
- c) Es una fuente de derecho, ya que al buscar la adecuada aplicación de normas para solucionar determinados conflictos, crea situaciones jurídicas y hace que dé frutos la jurisprudencia.

Finalmente, si atendemos a la adecuación de la conducta humana individual y colectiva, el orden público posee dos características:

- a) Conducta legal del poder público, es decir, con respecto a los derechos y garantías del individuo y con apego al orden jurídico que determina su actividad, y
- b) Conducta del particular ceñida a las reglas jurídicas correspondientes, que incluye el respeto a la esfera de actividad de los otros particulares.

Así, se puede invocar el orden público en cualquier situación o momento, y tal parecería que en busca de la defensa de éste, la administración pública ampliara sus poderes, cosa que no sucede, toda vez que el orden público conlleva el respeto al orden jurídico; por esto es oportuno transcribir lo asentado por Ignacio **Burgoa**:

El primer tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito, ha establecido una importante tesis jurisprudencial en la que sostiene que, en cada caso concreto, las autoridades responsables y el tercero perjudicado, si lo hubiere, deben aportar las pruebas idóneas para demostrar que el otorgamiento de la suspensión causaría afectaciones al interés social o contravenciones a disposiciones de orden público. En la referida tesis se asevera: no basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que de forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, para que la suspensión sea improcedente conforme al art. 124 de la ley de amparo, sino que es menester que las autoridades y los terceros perjudicados aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que, en el caso concreto que se plantee, la concesión de la suspensión, causaría tales perjuicios al interés social, o que implicaría una contravención directa e ineludible, *prima facie* y para los efectos de la suspensión, a disposiciones de orden público, no sólo por el apoyo formalmente buscado en dichas disposiciones, sino por las características materiales del acto mismo. Por lo demás, aunque pueda ser de interés público ayudar a ciertos grupos de personas, no se debe confundir el interés particular de uno de esos grupos con el interés público mismo, y cuando no esté en juego el interés de todos esos grupos protegidos, sino el de uno solo de ellos, habría que ver si la concesión de la suspensión podría dañar un interés colectivo de forma mayor que como podría dañar al quejoso la ejecución del acto concreto reclamado. O sea que, en términos generales y para aplicar el criterio de interés social y de orden público contenidos en el

precepto a comento, se debe sopesar o contrabalancear el perjuicio que podrían sufrir el quejoso con la ejecución del acto reclamado, y el monto de la afectación a sus derechos en disputa, con el perjuicio que podría sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con el acto concreto de autoridad.

Con lo apuntado, apreciamos claramente, cómo el orden público tiene un desarrollo en todos los campos y actividades del quehacer humano y su importancia trasciende a todas sus tareas; sin embargo, a pesar de su magnitud, no hay un consenso general ni en la doctrina ni en la legislación para formular una definición adecuada, por lo que, a manera de conclusión, se hacen las siguientes consideraciones:

- 1 El orden público rebasa las fronteras del derecho, pero reviste una trascendencia jurídica innegable;
- 2 Mediante el orden público se restringe la libertad personal, en aras de lograr la convivencia pacífica;
- 3 Su observancia implica una situación de paz y tranquilidad, donde el individuo logre realizar sus cometidos;
- 4 Las normas catalogadas de esta manera son obligatorias e irrenunciables;
- 5 Los particulares no pueden, alegando su libertad de contratar, suscribir convenios en contravención del orden público;
- 6 Toda norma o cláusula que contravenga el principio del orden público sufre nulidad absoluta;
- 7 Su sola invocación no hace necesariamente que se esté en presencia del orden público, el juzgador deberá allegarse los medios necesarios para otorgar esa categoría a la disposición en cuestión, y
- 8 Las leyes no son de orden público, sino que afectan o contienen disposiciones de orden público.

Con las reflexiones hechas, nos encontramos ante la posibilidad de dar un concepto que comprenda los razonamientos expuestos, a ese efecto decimos que:

Orden público es el conjunto de normas con trascendencia jurídica, absolutamente obligatorias e irrenunciables, que persiguen cierto grado de armonía social.

Una observación final: estimamos que el orden público es una noción política, cuya delimitación jurídica está aún en desarrollo.

Bibliografía recomendada

- AGUILAR ALTAMIRA, Pedro, *Curso de derecho administrativo*, ed. póstuma, Depalma, Buenos Aires, 1971.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, t. IV, 6a. ed., La Ley, Buenos Aires, 1965.
- BJORK, GORDON C., *Empresa privada e interés público*, Diana, México, 1972.
- BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3a. ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.
- BREWER-CARIAS, Alan Randolph, *La expropiación por causa de utilidad pública o interés social*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.
- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 24a. ed., Porrúa, México, 1988.
- CANASI, José, *Derecho administrativo*, vol. III, Depalma, Buenos Aires, 1976.
- CARDINI, E. Osvaldo, *Orden público*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.*
- ESCOBAR ZARAGOZA, Joaquín R., *La noción de utilidad pública en el derecho administrativo*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1972.
- FIGUEROA, Fernando, *La noción de orden público en derecho administrativo*, 2a. ed., sin pie de imprenta, México, 1966.
- FIORINI, Bartolomé A., *Derecho administrativo*, t. II, 2a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976.
- FORSTHOFF, Ernest, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1944.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, t. III, 9a. ed., EISA, Madrid, 1968.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 2a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1975.
- MARTÍN MATEO, Ramón y SOSA WAGNER, Francisco, *Derecho administrativo económico*, Pirámide, Madrid, 1977.
- NOGUERÓN CONSUEGRA, Pedro, "El orden público y el derecho administrativo", revista *Cardinal*, México, 1982.
- RECASENS SICHES, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 9a. ed., Porrúa, México, 1986.
- SARRIA, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 3a. ed., Temis, Santa Fe de Bogotá, 1957.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.

ORGANISMOS DESCONCENTRADOS * Desconcentración administrativa.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, FORMAS DE
* Formas de organización administrativa.

PARAESTATALES * *Descentralización administrativa.*

PARARREGLAMENTOS El reglamento es un medio jurídico de vital importancia en los cometidos de la sociedad, es así 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 del Distrito Federal.

Dentro de la administración pública federal centralizada solamente el presidente de la república puede reglamentar; la facultad del art. 89, frac. 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 no importando la jerarquía o 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, programas, disposiciones generales, normas oficiales, etc.); igualmente resultarán anticonstitucionales los reglamentos que expidan los organismos descentralizados y que afecten la esfera jurídica de los particulares. A esta abundante y extraconstitucional actividad reglamentaria, pretendida disfrazada con otra terminología, se le ha llamado *parareglamentaria*, tomando la expresión de la doctrina francesa contemporánea.

PARLAMENTARIO, RÉGIMEN El sistema o 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 toma 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, la cual, basada en un

principio de representación de diversos estratos sociales, cuenta con funciones principalmente referidas a la actividad legislativa del estado, así como a la elección de los funcionarios encargados de las tareas ejecutivas (generalmente miembros del propio parlamento), y quienes pueden ser removidos por la misma asamblea cuando así lo considere conveniente.

PARTICIPACIONES FEDERALES A ESTADOS Y MUNICIPIOS * *Ingresos federales.*

PARTICULAR Persona física o colectiva a quien le es aplicable el orden jurídico creado por el estado, y que no es un ente público ni un servidor público actuando como tal. En otros términos, se trata del nacional o súbdito de un estado.

PATENTES DE INVENCION La patente es la exclusividad que el estado otorga y protege para la explotación de un invento; éste requiere ser susceptible de aplicación industrial.

Se estima invento toda creación humana que haga posible transformar la materia o la energía existente en la naturaleza, para su aprovechamiento por el hombre y satisfacer sus necesidades concretas.

PATRIMONIO DEL ESTADO El estado como persona moral o colectiva que es, y en virtud de los fines que persigue, cuenta con un patrimonio cuyo manejo le corresponde. Dadas las dimensiones de las tareas estatales y la importancia económica y estratégica de su acervo patrimonial, así como la necesidad de un adecuado control de éste, conceptualarlo y sistematizarlo ha sido labor constante y ampliamente desarrollada por tratadistas y legisladores.

El patrimonio está integrado por los recursos materiales del estado, tan importante, aunque en otro plano, como su sistema jurídico, su ámbito territorial de actuación, su estructura política y su población (éste último es fundamental, desde luego). En este lugar habremos de ocuparnos de los bienes materiales y derechos de diversas clases pertenecientes al estado y que le sirven para llevar a cabo sus cometidos o atribuciones.

Concepto. Existe una gran cantidad de conceptos de patrimonio del estado, muchos de ellos insisten en aportar el mayor número de notas posibles; por

nuestra parte consideramos que debe definirse de forma abreviada.

Universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el estado para cumplir sus atribuciones. Para Fernando **Garrido Falla**, el patrimonio estatal es el "conjunto de derechos de contenido económico que pertenecen al estado".

Jorge **Olivera Toro** conceptúa el patrimonio del estado como "el conjunto de bienes, recursos e inversiones que destina o afecta en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica".

Creemos que con estas ideas acerca de los recursos materiales del estado, se puede conformar una concepción general acerca de éstos, la cual será precisada cuando se vea la amplia variedad de bienes que dentro de ella quedan comprendidos.

Elementos. Como elementos del concepto de patrimonio del estado, se pueden señalar:

- 1 *El titular del patrimonio.* El estado, como persona jurídica colectiva que es;
- 2 *Qué integra dicho patrimonio.* Cosas, derechos y recursos financieros; es decir, medios de tipo económico, y
- 3 *Una finalidad.* Sus fines pueden ser de muy diversa naturaleza, y están determinados por la posición iusfilosófica de quien define: el bien común, el interés general, la justicia social, la hegemonía de la clase dominante, el beneficio social, garantizar la libertad individual, cumplir los cometidos o atribuciones estatales, etcétera.

Estimamos que la finalidad es la nota distintiva de la figura del patrimonio estatal, ella impide que se adapten los criterios civilistas a la actividad patrimonial de derecho público.

El derecho del estado sobre su patrimonio. Suele estudiarse cuál es la naturaleza del patrimonio del estado, es decir: qué derecho tiene sobre sus bienes:

Para la corriente civilista, se trata de un derecho de propiedad con las mismas notas esenciales de esta figura en el derecho privado.

Rafael **Bielsa** sostiene que sí existe un verdadero derecho de propiedad, cuyo titular es el pueblo y que el estado únicamente administra el patrimonio común.

Maurice **Hauriou** considera que se trata de una propiedad de afectación, y desarrolla a partir de ello su teoría sobre la propiedad administrativa.

Conforme al programa oficial (UNAM) de nuestra disciplina, hay una titularidad soberana del estado sobre sus bienes.

Para los autores que siguen la teoría clásica de G. **Jellinek**, acerca del estado, la cuestión patrimonial está determinada por la preocupación de buscarle un titular a los bienes.

Independientemente de a quién se le asigne, doctrinariamente, la titularidad del patrimonio público (persona moral, estado, nación, gobierno, pueblo, etc.), la realidad jurídica social es que el estado con sus bienes puede establecerles modalidades, disponer de ellos y regularlos conforme a mecanismos de derecho que él mismo llegue a crear.

El patrimonio del estado, considerado en su sentido restringido, es decir, limitándolo a bienes o cosas con que cuenta para sus cometidos, está regulado en los arts. 27, 42, 43, 48 y 132 de la constitución política federal; a nivel legal primordialmente está regido por la Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 8 de enero de 1982, la cual abrogó a la del 30 de enero de 1969.

Cierto que el estado tiene la posibilidad de imponer modalidades a todos los bienes ubicados en el ámbito territorial en que ejerce su soberanía, pero sólo es titular de algunos bienes que por muy diversas causas le pertenecen, los cuales son considerados *patrimonio estatal*, bienes éstos que el estado los posee directamente o los cede en casos aislados y temporalmente, a los particulares por medio de concesión o contrato, cuando la ley así lo permite.

El estudio del patrimonio del estado se hace normalmente a partir de un concepto amplio que incluye todo su caudal de contenido económico, para luego circunscribirlo solamente a bienes o cosas; así, se clasifica en bienes de dominio público y bienes de dominio privado estatal, siendo los primeros los más importantes y socialmente trascendentales.

El **poder público**, en sus tres niveles: federal, local o estadual y municipal, capta recursos financieros en volúmenes de determinante consideración para la economía nacional; ello lo puede hacer por vías de derecho público y por vías de derecho privado, cuyo estudio está reservado para las voces relativas a ello.

Pongamos los siguientes ejemplos: ingresos por vía de derecho público: impuesto sobre la renta, ingresos por vía de derecho privado: dividendos de una acción de sociedad anónima.

Entendidos los *derechos* con un contenido económico, distintos a los bienes y recursos financieros, encontramos que el estado es titular de una larga serie de ellos: servidumbres, patentes de invención, marcas, derechos de autor, participación en sociedades y asociaciones, derechos sucesorios.

Dichos derechos usualmente están regulados por el derecho privado, pero existen algunos supuestos cuya normatividad es objeto del derecho público, como los primeros anotados en el párrafo de arriba.

Clasificación de los bienes del estado. Delimitado nuestro estudio a los *bienes o cosas* que forman parte del patrimonio estatal, estudiaremos ahora la clasificación de ellos.

El Código Civil, en su art. 767, clasifica el patrimonio del poder público en:

- a) Bienes de uso común;
- b) Bienes destinados a un servicio público, y
- c) Bienes propios.

Esta clasificación tiene una falla de origen: el patrimonio no es del poder público; es del estado.

La subdivisión tradicional del patrimonio del estado seguida por la mayoría de autores y por nuestra Ley General de Bienes Nacionales, es:

- bienes de dominio público, y
- bienes de dominio privado.

Con un criterio eminentemente civilista, hay quienes clasifican los bienes del estado en muebles e inmuebles. Clasificación que resulta insuficiente para explicar el trato diferente que la ley le impone a los diversos componentes del patrimonio público.

Registro público de la propiedad federal. Dentro de la administración pública federal existe un registro público de la propiedad federal, regulado por la Ley General de Bienes Nacionales (arts. 83 a 92) y por el reglamento del propio registro (publicado el 30 de agosto de 1978).

En el registro público de la propiedad federal, al que tendrá acceso toda persona interesada, debe ser inscrito cualquier acto jurídico en que esté involucrado un bien inmueble perteneciente a la federación. Ejemplos de actos que han de inscribirse son los siguientes: los títulos por los que se adquiere o

extinga el dominio del estado respecto de bienes inmuebles, los contratos de arrendamiento con duración de cinco años o más, las sentencias judiciales relacionadas con este tipo de bienes (inmuebles federales), las informaciones *ad perpetuam*, los decretos de destino, los laudos arbitrales, las declaratorias de nacionalización de bienes. etc. Es de mencionar que está contemplada la cancelación de registros.

Patrimonio de las entidades federativas y de los municipios. Las entidades federativas (incluido el Distrito Federal) y los municipios, en su calidad de personas jurídicas, cuentan con patrimonio propio; generalmente regulado en la constitución política local y complementada con disposiciones de leyes orgánicas, y del código civil estadual.

El concepto, los elementos y la clasificación señalados anteriormente son aplicables, en términos generales, a los bienes pertenecientes a los estados de la federación, y a los municipios. Claro está que la importancia económica, social y estratégica del patrimonio local o municipal es menor que la del federal, pero aun así representa un renglón significativo de la administración pública.

El acervo patrimonial de estos entes de derecho público está integrado, aparte de los derechos y recursos financieros que les correspondan, por bienes, tales como mercados, calles, jardines, plazas, escuelas, centros penitenciarios, palacios de los poderes locales, caminos vecinales, museos, bibliotecas, centros de salud, pequeñas obras de irrigación, redes de alcantarillado y agua potable, instalaciones de alumbrado público, rastros, panteones, transportes urbanos, equipo y mobiliario de las oficinas estatales o municipales, archivos y documentos públicos, algunos centros recreativos, talleres gráficos, etcétera.

Cada entidad federativa determinará cuáles bienes pertenecen a ella y cuáles a los municipios, conforme a sus particulares circunstancias y antecedentes históricos; en todo caso, la regulación debe respetar derechos adquiridos, el contenido del art. 115 de la *constitución* general de la república y el principio de legalidad.

Bibliografía recomendada

- ALESSI, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, 3a. ed., Bosch, Barcelona, sin fecha.
 BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, t. III, 6a. ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, *Introducción al derecho mexicano. Derecho administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, 2a. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

GODFRIN, Philippe, *Droit administratif des biens*, Masson, Paris, 1978.

HAURIQU, Maurice, *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, Col. Clásicos de la administración, serie A, núm. 2, Madrid, 1976.

JÉZE, Gastón, *Principios generales del derecho administrativo*, vol. VI, Depalma, Buenos Aires, 1950.

MADRAZO, Jorge, "Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México, desde la perspectiva constitucional", *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, Porrúa, México, 1984.

MARGADANT, Guillermo F., *El derecho privado romano*, 4a. ed., Esfinge, México, 1970.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Breve estudio para la determinación jurídica de los bienes municipales llamados de común repartimiento*, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1971.

OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Porrúa, México, 1967.

PERMISO * Autorización.

PERSONA * Personalidad jurídica.

PERSONALIDAD JURÍDICA *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.

Clasificación. Nuestra legislación civil sigue a la doctrina y reconoce dos clases de personas:

Persona física. Ser humano jurídicamente considerado como aquél al que la ley ha dotado de derechos y obligaciones,

Persona moral o colectiva. Que 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.

Las personas 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, con respecto de 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.

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

- 1 **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;
- 2 **Patrimonio.** Constituido por los recursos de los que han sido provistos para el cumplimiento de ese objeto;
- 3 **Objeto.** Son las atribuciones y tareas que le han sido asignadas, de acuerdo con la normatividad, a cada persona jurídica de derecho público, y
- 4 **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.

Bibliografía recomendada

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

KANT, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Col. Nuestros clásicos, 33, México, 1978.

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

ROMA VILLEGAS, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. I, 4a. ed., Porrúa, México, 1982.

SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.

PETRÓLEO * Hidrocarburos.

PETRÓLEOS MEXICANOS Creado por decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, su objeto es la

conducción unificada y estratégica de todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica.

Petróleos Mexicanos es actualmente la empresa más grande e importante del país y el primer exportador nacional.

Como organismos subsidiarios de este descentralizado, en 1992 se crearon las siguientes empresas públicas:

- 1 Pemex-Exploración y Producción;
- 2 Pemex-Refinación;
- 3 Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y
- 4 Pemex-Petroquímica.

PLANEACIÓN *Evolución de la planeación en México:* la planeación del desarrollo económico y social surge en 1926, en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; posteriormente, países no socialistas adoptan ese sistema para prever sus acciones de gobierno. En México, a pesar de existir antecedentes significativos, la planeación es relativamente reciente (1980).

Los antecedentes nacionales del actual mecanismo de planeación, son:

- 1 Ley sobre Planeación General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, del 12 de julio de 1930, la que tuvo aplicación relativa, o más bien, casi nula;
- 2 El primer plan sexenal (1934-1940), que sin ser técnicamente un verdadero plan de desarrollo económico y social, sí contenía ciertos elementos planificadores;
- 3 Los programas de gobierno presentados, al asumir la presidencia de la república, por el titular del poder ejecutivo federal de 1940 a 1976. Esos documentos tuvieron un elemental cariz de planeación;
- 4 Plan de desarrollo económico y social (1966 a 1970), que por falta de una adecuada infraestructura jurídica y administrativa, no tuvo aplicación y publicidad adecuadas, y
- 5 Plan global de desarrollo 1980-1982 (*Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1980), elaborado conforme a las experiencias anteriores, de acuerdo con bases técnicamente más adecuadas y que sirvió para la reforma constitucional de 1983, la cual estatuyó al sistema vigente.

Fines de la planeación. Mediante la planeación se deciden anticipadamente acciones de gobierno, fijando objetivos.

En los términos del plan nacional de desarrollo 1995 a 2000, se pretende imprimir orientación y dotar de instrumentos básicos al estado y a la sociedad a efecto de que se alcancen objetivos nacionales, para lo cual se determinan prioridades, las que se definen a partir de los recursos disponibles.

La planeación, dice la ley, es la ordenación racional y sistemática de acciones del ejecutivo federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a la constitución.

Se discute acerca de la naturaleza jurídica del plan de desarrollo y frecuentemente se concluye que ésta es de índole *sui generis*, lo que, ciertamente, no aporta mucho para entender esa figura. Si tratamos de encuadrarlo dentro de los tipos usuales, se puede afirmar que es un acuerdo del jefe del ejecutivo, que va dirigido a los titulares de todas las dependencias y entidades, respecto de la orientación global que han de darle a sus tareas. Se trata de un acuerdo con matices reglamentarios, en el cual hay cierta y muy limitada intervención del órgano legislativo o parlamentario.

Sistema nacional de planeación. Mediante el llamado "sistema nacional de planeación democrática" se han de llevar a cabo las acciones relacionadas con el plan en lo concerniente a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación. Dicho sistema estará integrado por las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos relativos a la planeación dentro de cada secretaría, departamento o paraestatal, y, además, permitirá la participación de los distintos grupos sociales en esa actividad, y será coordinado por la secretaría de hacienda y crédito público, a la que le compete aplicar la ley de la materia.

Por su parte, los programas regionales se referirán a las zonas geográficas que se consideren prioritarias o estratégicas, en atención a los objetivos nacionales fijados en el mencionado plan, y operarán en el caso de que su extensión territorial rebase el ámbito competencial de una entidad federativa. Tales programas regionales deben ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la república, por parte de la secretaría.

Dentro de los medios locales encargados de la planeación son de citarse los comités estatales de planeación para el desarrollo, los cuales vinieron a sustituir, el 13 de febrero de 1981, a los comités promotores de desarrollo socioeconómico (éstos eran órganos federales creados a partir de 1971. Los de 1981 son entes locales).

Dados los graves problemas originados por el excesivo centralismo que implica la concentración urbana del Distrito Federal y su zona metropolitana, en los últimos años se han hecho intentos para fortalecer el desarrollo de otras regiones, a efecto de desalentar el crecimiento de la capital de la república. Tales intentos no han alcanzado los resultados que son de esperarse, y se continúan sufriendo las dañinas consecuencias de tan monstruosa expansión de la metrópoli.

Mediante los convenios de coordinación la federación y las entidades federativas deciden emprender acciones conjuntas, las cuales se conforman a los objetivos y las medidas previstos en el plan nacional de desarrollo.

La planeación en las distintas áreas de la actividad de la administración pública se efectúa al detalle por medio de los programas sectoriales que el mismo plan nacional ordena que sean elaborados y puestos en práctica, para lo cual determina los lineamientos de su contenido. Así, habrá:

- 1 Programa para un nuevo federalismo;
- 2 Programa de seguridad pública y protección civil;
- 3 Programa de prevención y readaptación social;
- 4 Programa nacional de población;
- 5 Programa nacional de la mujer;
- 6 Programa de financiamiento del desarrollo;
- 7 Programa para superar la pobreza;
- 8 Programa de desarrollo urbano;
- 9 Programa de vivienda;
- 10 Programa para desarrollo de los pueblos indios;
- 11 Programa de modernización de la administración pública;
- 12 Programa de desarrollo y reestructuración del sector de la energía;
- 13 Programa de comercio interior, abasto y protección al consumidor;
- 14 Programa de política industrial y desregulación económica;

- 15 Programa de política de comercio exterior y promoción de exportaciones;
- 16 Programa agropecuario y de desarrollo rural;
- 17 Programa de desarrollo del sector comunicaciones y transportes;
- 18 Programa de desarrollo informático;
- 19 Programa de desarrollo educativo;
- 20 Programa de cultura, ciencia y tecnología;
- 21 Programa de educación física y deporte;
- 22 Programa de reforma del sector salud;
- 23 Programa de empleo, capacitación y defensa de los derechos laborales;
- 24 Programa de desarrollo del sector turismo;
- 25 Programa de medio ambiente;
- 26 Programa de pesca;
- 27 Programa forestal y de recursos naturales renovables;
- 28 Programa hidráulico;
- 29 Programa para atender la agenda del desarrollo sustentable;
- 30 Programa de procuración e impartición de justicia;
- 31 Programa para el desarrollo del Distrito Federal, y
- 32 Programa de procuración de justicia para el Distrito Federal.

Aparte de lo arriba anotado, el plan fija lineamientos para otras actividades y, en algunas, ordena que se formulen los programas respectivos, como sucede en las materias de transporte, telecomunicaciones, energéticos, minería y pesca.

Para mayores datos y antecedentes de las políticas enunciadas y los programas correspondientes, puede verse la obra *Aspectos jurídicos de la planeación en México* (citada en la bibliografía).

Fundamento constitucional de la planeación en México. El fundamento constitucional de la planeación en nuestro país fue precisada claramente con la reforma del 3 de febrero de 1983, en que se publicaron los nuevos textos de los arts. 25 y 26, especialmente el segundo que está dedicado íntegramente a la planeación.

El art. 26, cuyo contenido es materia del presente vocablo establece, resumidamente, que se organizará un sistema de planeación del desarrollo económico en el que participen los sectores de la sociedad, mediante la elaboración de un plan obligatorio para la administración pública federal; ésta podrá celebrar convenios con las entidades federativas y los particulares para coordinarse en la for-

mulación y ejecución de dicho *plan*. Consideramos que con anterioridad a 1983, la posibilidad de planear el desarrollo socioeconómico estaba dentro de los límites constitucionales, sin necesidad del nuevo art. 26, específico para el *plan*.

Ley de Planeación. La Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, es reglamentaria del art. 26 de la constitución federal, en su primera disposición señala que tiene por objeto establecer:

- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;
- Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática;
- Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, por medio de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esa ley, y
- Las bases para que las acciones de los gobernados contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Sujetos. Un plan de desarrollo económico y social es elaborado por la administración pública, en cualquier sistema político en que aquél se estructure. La doctrina habla de dos clases de planes: imperativos e indicativos, los primeros se dan en el caso de una economía socialista y los segundos dentro de una economía de mercado, en ambos supuestos se trata de un acto del poder ejecutivo. En ocasiones, se establece diferencia entre *planificación* (sistema socialista) y *planeación* (sistema capitalista).

La planeación es un asunto de la competencia de la secretaría de hacienda y crédito público, en la cual intervienen, mediante el "sistema nacional de planeación democrática", las dependencias y entidades de la administración pública federal; el sistema está integrado por las unidades que tengan asignadas las tareas en esta materia dentro de cada órgano administrativo.

Entonces, el sujeto que emite el plan es la administración pública federal (la federación, como persona jurídica). Pueden intervenir particulares y otros entes públicos en las consultas para su elabo-

ración, como en los actos de coordinación y a propósito de la concertación e inducción; además, hay que considerar que el órgano legislativo también tiene una modesta participación.

El plan, en tanto acto jurídico, va dirigido fundamentalmente a los subalternos del presidente de la república; en caso que contenga disposiciones de naturaleza reglamentaria, estará dirigido a todos los gobernados de manera abstracta e impersonal.

Plan y programas. El término *plan* está reservado para el plan nacional de desarrollo, según la legislación actual; de él se dice que determinará los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo del país, tendrá previsiones sobre los recursos que se destinarán a tales objetivos; fijará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá la política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones estarán referidas de manera general a la actividad económica y social y registrará el contenido de los programas.

Las características del *plan* son:

- 1 **Temporal.** Es *cuasi quinquenal*; deberá elaborarse en los primeros seis meses del sexenio presidencial y cesará su vigencia al concluir el periodo constitucional en que se haya aprobado. Se trata de una previsión a mediano plazo;
- 2 **Obligatorio.** Su elaboración, aplicación, control y evaluación no es discrecional, sino que tiene que efectuarse por la administración pública federal;
- 3 **Publicable.** Debe ser dado a conocer por medio del *Diario Oficial* y de los órganos locales;
- 4 **Evaluable.** Deberá existir un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique sus resultados;
- 5 **Rectificable.** Durante su vigencia (de 5.5 años), podrán corregirse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aprobación, y
- 6 **Susceptible de observaciones parlamentarias.** El plan, sus resultados y adecuaciones deben ser informados al congreso de la unión, el que hará los comentarios que juzgue pertinentes. Lo anterior no tiene consecuencias jurídicas de importancia.

En cuanto a los objetivos nacionales, según el plan 1995-2000, son los siguientes:

- I Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía, como valor supremo de nuestra na-

- cionalidad y como responsabilidad primera del estado mexicano;
- II Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos;
 - III Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana;
 - IV Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia, y
 - V Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir el objetivo de preservar la soberanía, el Plan Nacional de Desarrollo propone fortalecer la capacidad del estado de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del estado de derecho y la presencia de las instituciones de la república en todo el territorio nacional.

Los programas son las diversas vertientes del plan llevadas al detalle; pueden ser sectoriales, institucionales, regionales o especiales; acerca de ellos la Ley de Planeación establece:

- a) Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones acerca de los instrumentos y los responsables de su ejecución;
- b) Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento;
- c) Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión

territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, y

- d) Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan, o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Coordinación en materia de planeación. El art. 26 de la constitución establece que es el ejecutivo federal el que coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones por realizar para la elaboración y ejecución del plan. Esta disposición va en mengua de la precaria autonomía de los estados de la federación, aunque se aduzca que el nuestro es un federalismo de colaboración.

La ley de planeación incluye algunas reglas acerca de la coordinación en esta materia, las cuales son las siguientes:

- 1 El gobierno federal podrá convenir con los de las entidades federativas, la participación de éstas en las labores de planeación;
- 2 Las acciones encaminadas a la consecución de los objetivos nacionales se planearán de manera conjunta, y se llevarán a cabo dentro de la respectivas esferas competenciales;
- 3 Deberá considerarse la participación correspondiente a los municipios;
- 4 Otorgar participación a los diversos sectores tanto en la planeación nacional como en la regional;
- 5 El convenio ha de contener lineamientos técnicos en esta cuestión;
- 6 Contemplar las acciones que competan a ambos niveles de gobierno, incluyendo aquellos que incumban a los municipios;
- 7 Precisar la intervención de los órganos centralizados federales en las actividades de planeación del gobierno local, y
- 8 El convenio respectivo habrá de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Concertación e inducción. La concertación y la inducción permiten a la administración pública, mediante medidas jurídicas y políticas, orientar la actividad económica de los particulares al logro de los objetivos establecidos en el plan de desarrollo.

La concertación es la posibilidad que tiene el gobierno federal de convenir o contratar con representantes de grupos sociales o con particulares, la realización de determinadas acciones que coadyu-

ven a alcanzar las metas y objetivos previstos en el plan y programas de desarrollo. Dichos convenios los concertará la federación por medio del presidente, o de algún órgano centralizado o paraestatal, con los particulares.

Tales convenios son obligatorios para las partes, se consideran de derecho público y de jurisdicción federal; y, además, pueden contemplar sanciones por incumplimiento.

La inducción, mediante medidas de fomento, regulación jurídica, restrictivas, orientación o prohibición, va a permitir encaminar la actividad económica de los sectores social y privado a los objetivos y prioridades del plan y programas.

El estado cuenta con ciertos mecanismos que le permiten inducir a los particulares a que actúen conforme al plan de desarrollo: presupuesto de egresos, canalización de crédito, empresas públicas, impuestos, estímulos fiscales, protección y regulación del comercio exterior, tenencia de la tierra, limitaciones al derecho de propiedad, otras disposiciones legales y reglamentarias e introducir reformas a éstas.

En virtud de que nuestro sistema legal de planeación económica y social es *indicativo*, los mecanismos de concertación e inducción revisten señalada importancia para el éxito del plan.

Bibliografía recomendada

- DROMI M., José, Roberto, *Derecho administrativo económico*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1980.
- KAPLAN, Marcos, "Planificación y cambio social", *Estudios de derecho económico*, vol V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.
- Ley de Información Estadística y Geográfica.
- MARTÍN MATEO, Ramón y SOSA WAGNER, Francisco, *Derecho administrativo económico*, 2a. ed., Pirámide, Madrid, 1977.
- MEILÁN GIL, José Luis, *La organización administrativa de los planes de desarrollo*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966.
- NAVARRETE, Alfredo, "La planeación y la administración financiera del estado", *Memoria del seminario sobre planeación socio-económica, derecho administrativo y administración pública*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1965.
- ORTIZ PINCHETTI, José Agustín, "Aspectos jurídicos de la planeación económica de México", *Revista de la Escuela de Derecho*, núm. 2, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 a 2000, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995.

REYES HERÓLES, Federico, "La planeación federal dentro del contexto policultural de México", *Estudios de derecho económico*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

Secretaría de programación y presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México* (obra colectiva), Porrúa, México, 1981.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al derecho económico*, Harla, México, 1995.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO * Planeación.

PODER EJECUTIVO * Administración pública, Municipio y Presidente de la república.

POLICÍA Como obligado prolegómeno de esta voz es necesario aclarar que *policía* no es equivalente de gendarme, sujeto físico, al menos en derecho.

Policía proviene del latín, *politia* y del griego *politeké*, entendiéndose como tal al buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que se han dictado para el buen o mejor gobierno.

Aceptar como absoluta esta definición de policía será un error, ya que este concepto ha evolucionado y en la actualidad representa una de las expresiones más genéricas en el derecho administrativo; por ello, para exponer el tema, es necesario encontrar las definiciones más usuales, centrar, y establecer su alcance real y su potencial terminológico, a efecto de sintetizar su noción.

Roberto Dromi conceptualiza la policía como la parte de la función administrativa que se encarga de las leyes de policía, y que encuentra sus actos concretos de aplicación en la seguridad, la moral y la salubridad públicas; en un estricto sentido, policía es administración. Sin embargo, el manejo del vocablo es genérico y no designa una tarea propia o autónoma.

Por su parte, García Oviedo y Martínez Uresos exponen un concepto más acorde con la realidad: policía es la acción para lograr un orden o defender el que ya existe; sería por tanto un medio para alcanzar un fin.

Para Sarria, la policía comprende todos los medios que utiliza el gobierno, de carácter no represivo; es, por tanto, la previsión administrativa y es referida fundamentalmente a los servicios públicos.

Rafael **Bielsa** considera a la policía como "el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aun moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas".

Visto escuetamente, el concepto de policía se presenta de una forma general que en concreto no dice nada; pero, además, como ya indicamos, el concepto y la actividad han evolucionado, por lo que de una manera breve mencionaremos su proceso y características.

Hasta el siglo XV, por policía se entendió la suma de actividades o tareas del estado, pero a partir de ese momento, se comienza a fragmentar el concepto, y las relaciones internacionales salen de este campo; así, en el siglo XVIII, también adquieren su autonomía la justicia y las finanzas; quedando entonces, que la policía era entendida como todo acto de la administración pública para el orden interno, lo cual trajo como consecuencia que dentro de su ámbito de validez especial el estado no tuviera límites, es decir, podía emitir las normas o coaccionar a su libre albedrío, con la convicción de que las medidas tomadas en razón de las necesidades y conveniencias del propio estado y para el bienestar de la nación, en este estadio se advierte a la policía ya como una labor del estado de la cual se encargaba el ejecutivo.

Es en este mismo siglo que Juan Esteban **Pütter** expone que "la policía es la suprema potestad que se ejerce para evitar los males futuros en el estado de la cosa pública interna, y por tanto la promoción del bien común no pertenece a la esfera de la policía". Estas ideas cundieron rápidamente y fueron aceptadas de inmediato, por ellas el estado perdía su poder ilimitado de actuar, reduciendo su actividad solamente en donde se rompiera el orden o la colectividad se enfrentara a situaciones graves o peligrara su integridad, en este momento se abandona el concepto de estado autoritario para entrar al estado liberal.

Es necesario hacer patente que si bien es cierto que los límites de la policía quedan reducidos a guardar el buen orden y que se justifica su intervención coactiva para evitar males o peligros, los medios de los que puede hacer uso aún son ilimitados.

La trascendencia de estos pensamientos se tradujo en que el actuar de los gobernados fuera en razón directa de su felicidad, bienestar y progreso, y sin la intervención del estado, y menos que éste hiciera

acto de presencia con el poder coaccionador, pues a él sólo podía acudir para asegurar la libertad y la seguridad; por tanto, emerge el sustento jurídico de la policía y encuentra así también su base política, que hacen que este concepto tenga sus rasgos propios y pueda ser plenamente diferenciado de cualquier otra tarea del estado. Sus notas distintivas son las siguientes:

- 1 Su objeto era asegurar el bien jurídico denominado derecho natural contra cualquier alteración que éste pudiera sufrir; en ese sentido, restringía la libertad individual, ya que esa protección por la naturaleza misma del bien, se lograba aunque no se contara con una legislación específica aplicable, en cuyo caso se recurría a la coacción;
- 2 Su posición era eminentemente prohibitiva ya que al limitar la libertad individual, lo hacía aplicando medidas de restricción;
- 3 Esta tarea era encargada a la parte de la administración que se identificaba con el poder ejecutivo;
- 4 La mayoría de los autores establecían que su objeto esencial era lograr la seguridad, la salubridad y la moral pública; para otros autores era alcanzar y mantener el orden de la colectividad, y
- 5 Era una tarea que se significaba por la prevención, y sólo en caso de ser necesario se hacía uso de la represión.

Tales concepciones significaron un sensible avance, porque la obtención por parte del individuo, de los satisfactores que le permitan lograr una existencia plena, en otras palabras, su felicidad, realización, confort, estabilidad, etc., provienen del interior mismo del ser humano, de acuerdo con su pensamiento, y no le son o no le deben ser impuestos por designios ajenos a él, por presión estatal o por complacer a la sociedad, sino que el individuo armonizará estos intereses o bienes para lograr el equilibrio entre él y la colectividad. Es por tal motivo que la policía se abstiene de intervenir para suscitar o apremiar la correcta relación de los seres humanos, sino que se aboca a mantener el orden ya existente, lo defiende y tutela con los medios a su alcance, es decir, por medio de la coacción, porque ella actúa sobre los efectos y no sobre las causas que alteran al orden imperante.

Se puede observar que la noción de policía ha evolucionado, y no pensar que la misma se podría

identificar con el término que se le designa y su campo de acción de la antigüedad con lo que actualmente se conoce como tal; el concepto no ha terminado su evolución, en razón del dinamismo propio de la sociedad. Es imprescindible mencionar que el error fundamental que se comete con el concepto policía es asignarle la connotación de arbitrariedad o poder ilimitado, como en un principio se pensaba; por el contrario, esta noción ha sido superada ampliamente, aunque en nuestros días aún no se puede erradicar dicho prejuicio y tampoco la distorsión que sufre el concepto policía al que inmediatamente se le asocia con represión o con una forma de cárcel: concepción ésta errónea. Esperamos aclarar y puntualizar su finalidad, definición y límites en el desarrollo del vocablo.

Los embates que sufre el concepto de policía, aun desde un aspecto jurídico de regulación y limitación a la libertad individual, han hecho que el mismo entre en crisis, sobre todo cuando se le identifica con los derechos naturales (se vio que en su evolución así se llegó a considerar, y aún hoy encontramos autores que lo entienden en ese sentido), e ideologías políticas.

Se ha dicho que los bienes que fundamentalmente protege la policía son la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas; pero en menoscabo del concepto que venimos comentando, se ha expresado que, como cualquier bien, éstos se encuentran protegidos por el orden jurídico positivo, y no es necesario crear una figura especial que asegure bienes determinados, pues desde un punto constitucional se reconocen y limitan las libertades individuales, por lo que es impropio considerar a la policía como una noción preconstitucional.

Por otro lado, asegurar que la actividad policial es fundamentalmente de carácter prohibitivo es falso, en razón de que existen múltiples disposiciones de hacer, como la de vacunación, la de instalación de elementos de seguridad contra accidentes; la de la colocación en un lugar visible de los precios y de las autorizaciones de órgano competente que deben hacer los comerciantes; la de llevar la contabilidad en libros ex profeso, etc., todas estas normas son obligaciones positivas muy alejadas de las prohibiciones, por lo que esta característica de la policía no existe de manera constante, pues al hablar de prohibición también se tendría que hacer en el sentido positivo: se remitiría no ya al concepto de policía, sino al ordenamiento respecto de la actividad que se está regulando.

En este orden de ideas, encontramos, además, que una de las características atribuidas a la policía es que su actividad está reservada a la administración pública; sin embargo, actualmente no puede decirse que dicha característica es privativa ni prevalece de una manera pura; en otras palabras, los otros poderes de la unión también realizan actividades que se podrían considerar incluidas dentro de este concepto, tal es el caso aquél en que el legislador integra comisiones para la investigación de un asunto en particular, o las presentaciones de algún servidor público (secretarios de estado, principalmente) para explicar los asuntos de su competencia ante alguna cámara. El poder judicial también realiza actividades que se podrían catalogar de policía, tales como la inspección de lugares, la verificación de actos, la guarda y la vigilancia de bienes o documentos.

De lo anterior, se puede inferir que el concepto de policía ya no es en exclusiva propia del poder ejecutivo, sino que es aplicable a tareas efectuadas por los tres poderes indistintamente, ya no sólo en su acepción genérica, sino en atención a la naturaleza misma de sus funciones. Así tenemos que el legislador emite normas de ese carácter, llamadas leyes de policía, de lo que ha obligado a hacer una distinción y ahora se menciona policía y poder de policía, tomando la primera concepción como cometido exclusivo de la administración pública y la segunda como la normatividad que elabora el legislador; nociones éstas las cuales abordaremos posteriormente; sin embargo, se establece que esta actividad ya no sólo es ejecutiva, sino que ahora debe tomarse como ejecutiva normativa, y no puede concebirse que un mismo concepto encierre tanto la creación de normas en general como su posterior ejecución; es claro entonces que esta característica de exclusividad de policía, correspondiente a la administración pública, también se desvanece.

De esta manera, se profundiza aún más en lo que se refiere al aspecto con que se inició la llamada crisis del concepto de policía: el objeto que supuestamente tutela esta figura, y que tradicionalmente se había centrado en la salubridad, la seguridad y la moralidad públicas, el cual según lo expuesto, es evidente que ya está rebasado, ya que aparecen un sinnúmero de bienes jurídicos protegidos, como la paz, la tranquilidad pública, la confianza en las instituciones, el decoro público (aquí se estaría en presencia del cuidado de las buenas costumbres,

sin que esto todavía se pueda considerar que haya llegado a alterar la moralidad pública, a título de ejemplo citamos el no maltrato a los animales, la no exposición de cadáveres de hombres prominentes o de delinquentes famosos con fines de lucro, y en el mismo sentido la no exposición de sujetos con defectos congénitos), la economía pública (considerada bien jurídico protegido, en lo referente a los salarios, precios, los monopolios, las casas de bolsa, el no acaparamiento, etc. Dada la situación de inflación que vivimos, la preocupación de los gobiernos respecto de este último renglón ha tomado auge: su observación se vigila y regula por los tres poderes sin excepción).

Lo expresado repercute directamente sobre el concepto que venimos analizando, advirtiéndose que el objeto tutelado está integrado no sólo por lo que tradicionalmente se ha venido considerando, sino que se ha ampliado de una manera significativa y, por tanto, no se puede utilizar el concepto de policía desde un punto de vista técnico jurídico, sino que por el contrario, se podría pensar que esta figura ha perdido su naturaleza y es usada como sinónimo de lo llamado estatal coactivo.

Lo anterior ha permitido que algunos autores, dada la amplitud del concepto y del objeto tutelado, hablen entonces de que lo que se protege es el orden público, el bien común o el buen orden. Por lo que respecta al primero, este punto fue tratado ampliamente en el vocabo respectivo y si bien es cierto que el orden público está íntimamente ligado al concepto de policía, es falso tratar de identificarlo como el objeto tutelado por la policía, puesto que de ser así se saldría del contexto jurídico. Asimismo, el orden público abarca al buen orden y, por tanto, la mención de este último es innecesaria y repetitiva. Por lo que se refiere al bien común, el mismo constituye una figura cuyo estudio pertenece a la filosofía del derecho, y sin profundizar en su análisis diremos que su contenido es muy amplio y que, por lo mismo, se reduciría y perdería su esencia, situación inconcebible si lo ciñéramos a ser el objeto tutelado de la policía. Esta posición entraña, por supuesto, que la noción de policía se convierta en confusa, y se dificulte la posibilidad de encontrar sus verdaderos valores, sus contenidos y su objeto.

Se piensa que la falta o la imposibilidad de concretar un objeto propio y determinado que caracterice a la policía, la convierte en un concepto metajurídico, lo que excluye a la policía del derecho.

En otro aspecto, dentro de la llamada crisis del concepto policía, se ha señalado como característica primordial la función preventivo represiva, lo que permite mantener el orden establecido y que otra parte del estado se preocupe de mejorar las condiciones de vida y promover su estabilidad (Agustín Gordillo).

Esta característica ha sido el rasgo distintivo de la policía desde el siglo XVIII; los autores la comparten casi siempre, sin embargo, según algunos encierra una contradicción.

Dicha contradicción la explican de la manera siguiente: toda sociedad constituida establece una jerarquía de normas y principios para que se pueda llevar una vida social aceptable, e impone por razones de seguridad y equilibrio un orden, una preocupación constante de la misma sociedad consiste en que ese orden no se rompa, por el contrario, se esfuerza por promoverlo; por tanto, cuando se susciten perturbaciones o disturbios en el orden establecido, la colectividad se une, y adopta medidas que en su momento pueden llegar a restringir a las libertades individuales, en su afán de proteger ese orden. Desde luego parte de la preocupación mencionada es procurar el mejoramiento de las expresadas libertades.

La lucha constante por el mantenimiento y progreso de la sociedad mediante el orden público, el cual, no es algo estático, e involucra en su conjunto a toda la colectividad, lo que conduce a que la tarea estatal se divida para así proteger a todos los valores, y para evitar los males que se presenten por cualquier circunstancia.

En la defensa del orden establecido, las conductas de los seres humanos se unen para formar una fuerza social que en su conjunto colabora para evitar los ataques o perturbaciones que afecten a ese orden.

En este contexto, la sociedad por sí misma se protege contra las posibles alteraciones que pueda sufrir, que pueden ir desde simples opiniones hasta acciones individuales, las cuales ameriten ser suprimidas con el consenso de la población: es decir, la sociedad nos impone determinadas conductas que obligan a comportarnos de una manera específica o a abstenernos de realizar acciones que perjudiquen la buena marcha de la colectividad, buscando con esto, no sólo su mantenimiento sino su progreso. En este sentido, la promoción del orden público y la prevención de los peligros a que se puede enfrentar, son términos que por su naturaleza van

íntimamente vinculados y son parte de la misma actuación de la sociedad y, por tanto, el carácter preventivo represivo que se le imputa a la policía no existe, porque simplemente es una manifestación de la sociedad en defensa de ella misma.

Como ejemplos se pueden citar la obligación de instalar servicios sanitarios, los aumentos salariales obligados por la situación económica reinante, el plantar árboles para mejorar el ambiente, el pago de impuestos, etcétera.

Finalmente, a título de conclusión de lo que algunos autores denominan la crisis del concepto de policía, se establece que la policía no protege valores jurídicos propios del derecho, no se manifiesta exclusivamente como un conjunto de normas prohibitivas, sino que también encierra disposiciones de carácter positivo; se rechaza su realización como única de los órganos administrativos, pues es notorio que esta tarea pertenece a los tres poderes, y fundamentalmente se impugna que tenga un objeto determinado, ya que con el orden jurídico positivo se protege el orden público.

Lo anterior lleva ineludiblemente a algunos autores, entre ellos a Agustín **Gordillo**, a pensar que la noción de policía debe suprimirse porque no tiene sentido, contenido o características propias que la distingan.

Con lo transcrito, tal pareciera que se ha estado comentando acerca de un concepto que no tiene o no debe tener relevancia en el mundo jurídico, y que sólo la costumbre o la mala información o una deformación cultural y académica han hecho que el término policía perdure como una institución jurídica que merezca atención o estudio. Lo cierto es que a pesar de la llamada crisis de este concepto, no podemos erradicarlo del sistema jurídico y menos dentro de nuestras instituciones de derecho administrativo, porque si la crisis de este concepto contiene afirmaciones que son valederas y que reducen el alcance de la policía, no es posible aceptar absolutamente todas sus aseveraciones, es por eso que se hace necesario formular algunas aclaraciones que nos permitan arribar a una conclusión objetiva acerca del tema.

En un principio, se manifestó que la crisis de este concepto debía identificarse principalmente con los derechos naturales o con las ideologías políticas traducidas a normas jurídicas; esto, como puede advertirse, es incorrecto y sólo en los inicios de la evolución del concepto policía (siglo xv) era admitido, porque en ese estadio se incurría en arbitrarie-

dades; sin embargo, la misma trascendencia de esta figura logró que se suprimieran los errores respecto de la institución, y permitió pensar que la crisis no es en sí del concepto policía, sino que aquella pertenece más bien a la revaloración hecha a los derechos humanos y su forma de asegurarlos, así como a las crisis que sufren las ideologías políticas; por lo tanto, la técnica jurídica que hace efectivo el concepto de policía no sufre crisis, sino que es perfectamente normal que su evolución transforme sus alcances y contenido.

Por otro lado, es necesario, como lo establece Andrés **Serra Rojas**, no confundir el concepto de policía con el de gendarme ó guardián de la paz callejera, también denominado agente de policía; éste se encuentra constantemente y en relación directa con los grandes o pequeños problemas que a diario existen en una población, los cuales parece ser que aumentan sustancialmente a medida que la sociedad se vuelve más compleja, y es mediante ese contacto que el ciudadano entabla una comunicación inmediata con dicho servidor público, pero de ninguna manera engloba al término policía, es más, se puede decir que solamente es una parte ínfima de lo que debe representarse como policía.

Concluye Andrés **Serra Rojas**, exponiendo: "La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública."

En este sentido, se ha objetado que la policía no es exclusiva de la administración pública, ya que la parte reguladora o normativa, por naturaleza propia, pertenece al poder legislativo. Lo que corresponde al poder ejecutivo es la función, operación y ejecución de lo que se conoce como policía. No obstante esta cuestión, se puede afirmar que esta tarea es indivisible en dos concepciones, so pena de llegar al absurdo de fraccionar a cualquier acción que emprenda el poder público; por otro lado, la normatividad que realiza el poder legislativo nos permite manejar a la policía dentro del margen que establece el derecho, y así evitar los abusos y las arbitrariedades que pudieran suscitarse en el ejercicio de esta actividad.

Constreñir el objeto tutelado de la policía a sólo tres aspectos: la seguridad, la salubridad y la moralidad, significaría una restricción de la actividad de

la administración, lo que devendría perjuicio de la sociedad misma. Es por todos conocido que a medida que las sociedades se vuelven más complejas, la administración pública tiende a acrecentar su intervención en los diversos órdenes; y sería absurdo que tratándose de este concepto no lo hiciera, ya que eso equivaldría a negar su evolución y el desarrollo de la administración.

Asimismo, parece un error muy común confundir el concepto de policía con el de control estatal coactivo, situación ésta que hay que aclarar, pues se presenta con mucha frecuencia, y ocasiona que toda actividad del estado se le califique de policía. A título de ejemplo mencionamos a la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo a la que en no pocas ocasiones se le identifica como el prototipo de la policía y más concretamente como policía administrativa. Esto obviamente es falso: hemos dicho que la tarea de la administración pública aumenta todos los días, no por capricho o por ansias de poder, sino en razón de las múltiples necesidades que aquélla debe satisfacer en el cumplimiento de sus cometidos; en este orden de ideas, no puede pensarse que todo lo que emprende la administración pública lleva implícito el concepto de policía, dado que ésa no es su tarea fundamental, sino que es parte de su función, como también lo es el control estatal. En el caso que nos ocupa, la secretaría tiene como misión precisamente "controlar" la actividad de los empleados y funcionarios de las dependencias y entidades de la administración pública federal, control éste que anteriormente a la creación de esta secretaría era llevado casi exclusivamente de modo interno por cada una de las dependencias o entidades, sin que se le denominara policía; era entonces, como lo es en la actualidad, en estricto sentido, un control que debe existir de una u otra forma sobre los actos de la administración.

Debe entenderse que, para evitar caos dentro de la administración pública, es indispensable tener un control, el cual, como cualquier instrumento administrativo ha evolucionado, y ha adquirido rasgos propios que no pueden ser identificados con los de policía; lo que sucede es que por la naturaleza misma del control, nos parece estar en presencia del concepto policía, sin embargo, como tarea del propio estado de revisar sus actos, no se pretende crear una policía, sino entender y supervisar los fenómenos que tienen lugar en el ámbito de la administración pública, a efecto de corregir las desviaciones o fincar las responsabilidades correspondientes, en

este sentido el control de la administración, incidentalmente toca lo referente al concepto policía, pero no lo hace como finalidad, el propósito fundamental es el control, que en la mayoría de las acciones emprendidas no contempla la actividad policial, ni atiende a esos principios.

Hay que delimitar perfectamente los campos de acción del control administrativo y el concepto de policía, el primero se justifica en razón de la propia administración y en poder revisar sus actos y no en la limitación de las garantías individuales a las que atiende en un aspecto, la policía.

Con respecto al concepto que nos ocupa, a fin de proporcionar una amplia gama de sus matices, nos tendremos que remitir a la postura que se tiene en otros países. En Alemania, el concepto de policía se sustenta sobre la coacción en un nivel de subordinación en que se hallan los particulares frente al poder del estado; es decir, el individuo acata la autoridad, como súbdito, al poder supremo (gobierno), pero esto puede llevar a pasar por alto los derechos humanos y las libertades de los gobernados.

La concepción de policía que se tiene en Europa, especialmente en las doctrinas francesa e italiana, es restringida y se le denomina *narrow*, que atiende a la idea tradicional tripartita de seguridad, salubridad y moralidad, que como hemos advertido ya está muy superada porque ahora se atiende al cumplimiento de muchos fines.

Por su parte, la doctrina estadounidense suprime todo lo que en la noción se relacione con el orden público, en razón de la privatización que impera en su país. Atendiendo no sólo la seguridad de las personas contra las vías de hecho, los elementos tradicionales del concepto de policía (seguridad, salubridad y moral), sino que además el llamado *police power* tiene en cuenta a las normas protectoras en materia económica, su regulación y, en general, a cualquier circunstancia que atañe al beneficio del individuo en sus diferentes aspectos, como el económico, social, político, etcétera.

En mérito de lo expuesto, podemos afirmar que el concepto de policía está muy lejos de su extinción, como llegaron a pensar algunos estudiosos.

Es en este momento que podemos definir la policía con la idea que da Marcello Caetano: "la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen

o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar".

En el ejercicio de la policía o del poder de policía, se debe entender que éste afecta a la esfera jurídica de los particulares y que para lograr sus fines debe reglamentarse, sin que el derecho que va a ser normado cambie su esencia o naturaleza, a efecto de que su ejercicio se proteja de manera legal y, por tanto, no se limite arbitrariamente.

Las consideraciones que se formulan, surgen en razón de que esa reglamentación posee una base primordialmente constitucional y en las disposiciones de ella derivadas, dicha reglamentación debe tener como finalidad preservar el orden público y regular los actos que realiza el estado por motivos de interés público.

No se puede precisar el alcance de las disposiciones de policía, sin que se dejen de atender los derechos subjetivos individuales, ya que la pauta del poder de policía es limitar al campo de acción de los particulares por causas de interés público (siempre prevalecerá sobre el interés individual, el general o público), que el estado pretenda lograr; desde luego que siempre habrán de respetarse las garantías individuales o límites constitucionales, así como la dignidad humana.

Dentro de nuestra carta magna se encuentran disposiciones de policía; de manera enunciativa se puede mencionar: policía de reunión y asociación, de la libre manifestación del pensamiento, de libertad de tránsito, de inviolabilidad de correspondencia; de inviolabilidad de personas, familia, domicilio, papeles y posesiones; económica; educativa, industrial, de cultos, de extranjeros, fiscal, sanitaria, de guerra, de trabajo, legislativa, federal, estatal, municipal, etc. Esta enumeración no es exhaustiva, porque como se ha visto, la policía es una parte de la tarea del estado, y éste realiza un sinnúmero de actividades, una de las cuales es precisamente la policía.

Como conclusión, se puede conceptuar que policía es toda actividad estatal para verificar que los particulares cumplan sus obligaciones de derecho público.

Bibliografía recomendada

- ACOSTA ROMERO, Miguel y MARTÍNEZ MORALES, Rafael, "Política administrativa, poderes de policía y facultades de policía", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 93-94, México, 1974.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, t. IV, 6a. ed., La Ley, Buenos Aires, 1965.

- BOQUERA Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3a. ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.
- CAETANO, Marcello, *Manual de direito administrativo*, 7a. ed., Coimbra, Lisboa, 1965.
- CANASI, José, *Derecho administrativo*, vol. III, Depalma, Buenos Aires, 1976.
- , *Poder de policía y cuestiones de jurisdicción*, Depalma, Buenos Aires, 1963.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. II, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1965.
- DROMI, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1980.
- DUVERGER, Maurice, *Introducción a la política*, 6a. ed., Ariel, Barcelona, 1980.
- FIORINI, Bartolomé, *Derecho administrativo*, t. II, 2a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976.
- FORTHOFF, Ernest, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, t. III, 9a. ed., EISA, Madrid, 1968.
- GORDILLO, Agustín, "La crisis de la noción del poder de policía", *Revista Argentina de Ciencia Política*, año 1, núm. 2, Buenos Aires, 1961.
- JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio, *Política y administración*, 2a. ed., Tecnos, Madrid, 1977.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 2a. ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1975.
- PRATT FAIRCHILD, Henry, (ed.), *Diccionario de Sociología*, 4a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- ROLLAND, Louis, *Précis de droit administratif*, 9a. ed., Dalloz, Paris, 1947.
- SARRIA, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 3a. ed., Temis, Santa Fe de Bogotá, 1957.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, 12a. ed., Porrúa, México, 1983.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.

POLICÍA ADMINISTRATIVA Como se ha tratado en el vocablo correspondiente, el concepto de policía tiene un sentido muy amplio, y según se advierte, podría hablarse en diversos sentidos; sin embargo, es importante que se distinga a la policía judicial de la administrativa. En principio, la primera forma parte de la segunda, y mediante sus definiciones se precisarán sus diferencias.

La policía judicial es una corporación encargada de investigar y perseguir los delitos, para poner a los individuos presuntamente responsables, a disposición de las autoridades competentes, a fin de que se les consigne y se les siga el proceso correspondiente.

Rafael Bielsa dice: "Policía administrativa es la acción directa que el estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración pública."

Como se advierte, la diferencia es esencial, pues mientras que la judicial se refiere primordialmente a los delitos, la administrativa trata de conservar el orden público. Aparte de lo apuntado, una sería el género (administrativa) y la otra la especie (judicial); sin embargo, se mantienen estrechas relaciones entre ambas policías, tanto por su finalidad de preservar el orden establecido, porque como las acciones que cada una desarrolla ayudan al desenvolvimiento de la otra.

Por otro lado, se puede entender el término policía administrativa en dos sentidos: aquel que significa al personal que realiza la acción de prevención o represión, y que, como ya se aclaró, es el más utilizado en el lenguaje corriente; pero que constituye una equivocación. Es preferible que se denomine a estos agentes como personal de policía. Desde luego, nunca en su sentido lato, genérico o específico de policía administrativa y menos identificarlos con ésta, porque ya se vio, ellos son sólo una parte, quizá la más identificada, pero no son la totalidad ni representan la más importante.

En el sentido jurídico, se debe designar a la policía administrativa, como la *actividad de vigilancia* que realiza el estado. Aquí se encuentra la esencia del concepto policía y de manera especial la de la administrativa. A pesar de pecar de reiterativos, debemos entender claramente que la policía administrativa es una *actividad estatal* que no puede ser identificada con el control ejercido por el estado sobre sí mismo, ni tampoco con el personal de policía en cualquier aspecto, porque este personal puede ser no el agente que nos detiene en la calle o que porta uniforme, placa o armas, sino aquel que revisa o vigila documentos, cifras, hace cálculos, inspecciona artículos comerciales, etc., y no necesariamente porta uniforme o armas, tal vez nunca esté en contacto con el particular, porque su función no es represiva sino de vigilancia; no por eso no se le puede dejar de identificar como un elemento de la policía administrativa; por ejemplo: un auditor fiscal de la secretaría de hacienda y crédito público, el verificador de precios de la Pro-

curaduría Federal del Consumidor, el agente del servicio nacional migratorio de la secretaría de gobernación, el verificador de la contaminación de la secretaría competente, etcétera.

Manifestaciones de la policía administrativa. Se han estudiado la policía y la policía administrativa, exponiendo los matices que presentan estos conceptos, y del análisis hecho se colige claramente que la gama en que se desenvuelven sus actividades puede ser casi infinita.

Las manifestaciones de la policía administrativa son también incontables, porque se tendrían que estudiar todas las disposiciones administrativas que se encaminen a limitar la libertad de los gobernados con motivo del mantenimiento del orden, la seguridad, la economía, la tranquilidad, la moralidad, la salubridad, etc., es decir, en casi todos los ámbitos de la vida humana, porque prácticamente en todos sus aspectos existen disposiciones de policía que atienden al bienestar de la colectividad, y cuyo objeto es permitir el mejor desarrollo de la sociedad. A manera de ejemplo, podemos exponer una enumeración de estas manifestaciones a las que se les ha denominado policía administrativa especial, porque la materia sobre la que tienen competencia es específica (lo cual no implica que existan diversas policías administrativas, ésta es sólo una: es el género, pero en un afán clasificatorio y en la búsqueda de la especialización de las materias, se le ha dividido para su análisis y estudio académico así tenemos);

- 1 Policía fiscal;
- 2 Policía aduanera;
- 3 Policía migratoria;
- 4 Policía de salubridad;
- 5 Policía de la propiedad;
- 6 Policía de cultos;
- 7 Policía de precios;
- 8 Policía agraria;
- 9 Policía del trabajo;
- 10 Policía de industria y comercio;
- 11 Policía de prensa;
- 12 Policía funeraria;
- 13 Policía patrimonial;
- 14 Policía minera, y
- 15 Policía ecológica.

Bibliografía recomendada: véase en *Policía*.

POLICÍA. CLASIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Para la constitución política federal mexicana, la policía

se contrae a cuerpos represivos; esto es, no se refiere a ella como actividad de vigilancia general, sino concretamente, y ello de manera indirecta, a la policía preventiva, policía judicial y policía militar.

* *Policía y policía administrativa.*

POLICÍA JUDICIAL Conjunto de servidores públicos, bajo las órdenes del ministerio público (procuraduría general de justicia), que tiene como facultades la investigación y persecución de los delitos, básicamente.

* *Policía administrativa.*

POLICÍA PREVENTIVA Cuerpo de servidores públicos (generalmente de carácter local o municipal), que tiene facultades para cuidar la tranquilidad en la vía pública (calles y parques). No debe confundirse con la actividad total de vigilancia del poder ejecutivo, ni pretender que tiene asignada competencia para investigar y perseguir delitos, pues ésta le corresponde a la policía judicial.

* *Policía y policía administrativa.*

POLÍTICA ADMINISTRATIVA * *Política estatal y administrativa.*

POLÍTICA ESTATAL Y ADMINISTRATIVA Política viene del latín *politicus* y del griego *politiké*, es una ciencia social, que en ocasiones ha sido identificada con el derecho político. Su objeto de estudio son las leyes o los fenómenos dentro de los que se desarrolla la vida del estado, su nacimiento, su marcha, sus tareas; ya como unidad básica se habla de su organización y funcionamiento, de la política estatal para el logro de sus cometidos.

Henry Pratt Fairchild, define a la política, como "teoría, arte y práctica del gobierno". En este sentido, las circunstancias que se presentan en el tiempo de la vida de los países juegan un papel muy importante, históricamente los fines del estado varían de acuerdo con las condiciones prevalecientes en un momento determinado, así a veces es la defensa nacional, la conservación del territorio, la salud de la población, otras pueden ser de índole subjetivo como la defensa religiosa, el ideal democrático, la tradición, etc.; pero actualmente se piensa que la economía nacional y la política social son los factores que mueven principalmente las tareas del estado.

Desde una perspectiva que, acaso, permite definir mejor el punto, decimos que política es una forma de gobernar, de atender el sistema de gobierno adoptado por una nación, por supuesto siempre velando por los intereses propios de la sociedad tanto en el aspecto interno como en el externo, lo que se logra cuando se sigue un procedimiento para la solución de los problemas en general, o se aplica en especial, a cualquier dificultad; en este sentido, la política significa la *orientación, la dirección, las prioridades que el poder ejecutivo y que en ocasiones el poder legislativo dan a la tarea de la administración o del estado.*

La manifestación de estas actividades toma forma mediante el acto político, por el cual se crean o imputan efectos jurídicos, sociales o económicos a los gobernados, sin que éstos puedan reaccionar de forma jurídica contra tales actos, para evitarlos o tratar de invalidarlos; sólo la ley podrá destruirlos, pero esto es un efecto que alcanza a cualquier acto. Sin embargo, la misma ley confiere fuerza a los actos políticos, toda vez que éstos encierran un interés público, la seguridad del estado o de sus nacionales y se relacionen directamente con el orden público (véase); razón para que los gobernados acaten las medidas que de esta forma se dicten, sin que importe su regulación jurídica, porque lo trascendental es lograr los objetivos del bienestar o de la seguridad que pretende alcanzar el estado.

En esa medida, las políticas del estado adquieren una determinación objetiva y material de beneficio de la sociedad, de ahí que tengan una fuerza y calidad jurídicas, por tanto, es válido el razonamiento de que la tarea política es un actuar orientado para el logro de los fines estatales, basado en los principios de justicia y seguridad para propiciar una vida mejor de la colectividad, es por eso que su especial poder jurídico deviene de propósitos no jurídicos y que más bien son metajurídicos.

En las consideraciones hechas, estriba la complejidad de la política estatal o estadual, toda vez que su valoración es subjetiva, ya que depende de los criterios aplicados por el gobernante en turno y de las circunstancias sociales que se presentan en un momento determinado.

Con objeto de entender la política estatal, es necesario conocer sus orígenes y las teorías sobre las que se basa el actuar del estado para el logro de sus fines; a ese efecto recurrimos a Georges Vedel, quien expone que en un principio los actos de gobierno (identificables con la política estatal, que

es nuestro tema), tenían como finalidad no ser incluidos dentro de la esfera de control que corresponde al poder judicial y al legislativo, e incluso por la administración misma, ya que estas decisiones tenían un carácter de política general del estado y por consiguiente no era posible someterlas a controles jurisdiccionales.

Posteriormente, sólo determinadas decisiones eran excluidas del control jurisdiccional, pero tenían que ser justificadas plenamente por razones poderosas de estado.

En día, los autores abrigan serias dudas acerca de tales determinaciones, pues no debe haber ningún acto o ninguna medida que escape a un control, por mínimo que éste sea, ya que de lo contrario se afectaría el orden jurídico. No obstante lo anterior, la seguridad del estado ha prevalecido. Acerca de esta posición se han desarrollado varias corrientes, a ese respecto se puede comentar que:

- 1 Lo concerniente a la "alta política" no admite control o recurso alguno, porque su móvil es político, se debe entender por esto los asuntos directamente atendidos por el gobernante; por fortuna esta idea se ha ido desechando, y la administración, aunque lentamente, ha de responder de sus tareas ante un juez; situación que no se presentaba en el siglo XIX por lo que fácilmente se llegaba a arbitrariedades o abusos por parte de los gobernantes, y
- 2 Abandonada la razón de la "alta política" o del móvil político, se tenía la labor de establecer control sobre todos los actos de la administración lo cual no parece posible todavía; porque la configuración misma del estado y sus tareas, hacen que pueda prevalecer su poder; así se habla que no debe haber control sobre ciertos actos, no tanto por su móvil político, sino por la naturaleza intrínseca del acto, es decir, es de tal magnitud e importancia el acto, que se convierte en una *razón de estado* y, por tanto, se encuentra relacionado íntimamente con la supervivencia del mismo estado.

Por otra parte, se hace mención que los actos de gobierno son de naturaleza mixta, porque existe una relación que interesa al poder ejecutivo tanto como el legislativo, de esta manera habría que hacer la distinción entre los actos administrativos, los cuales por supuesto sí tienen control.

Es, por tanto, necesario que se haga una lista precisa de los actos de gobierno que por su natura-

leza escapen al control jurisdiccional, esta lista podría ser elaborada mediante la jurisprudencia o bien pormenorizarla en los textos legales, porque, y ya se dijo anteriormente, nada está sobre la ley, y ésta puede establecer la regulación de la denominada política estadual, más no su control.

Como ejemplo de esta enumeración, podríamos citar los actos de relación entre los poderes de la unión, las relaciones internacionales que lleva a cabo el ejecutivo, las medidas de orden interior como la salubridad, la educación y la cultura, claro está, en su orientación o dirección, no en su esencia misma.

En los ejemplos apuntados, vemos cómo una iniciativa de ley presentada por el ejecutivo no puede ser objetada por los particulares, así como las medidas de seguridad o de paz interior no son atacables por éstos, en virtud de su naturaleza.

En esta breve referencia al nacimiento de los actos de gobierno o política administrativa, se observa que aunque se quiera lograr un completo control, ya sea jurisdiccional o legislativo, no es posible; ello en virtud de las circunstancias que en un momento determinado se presentan, porque lo subjetivo del actuar del gobernante en turno le permite exponer un interés superior, en este caso el colectivo, para dictar la línea que debe tomar su administración de forma general o sobre ciertas ramas en especial, entendiendo estos razonamientos en aras del interés público.

Sin embargo, es preciso dejar establecido que la política estadual (o estatal mejor dicho) no se refiere a acciones autónomas ni fuera del derecho, por el contrario, la tarea misma del estado debe ser justificada y plenamente aceptada en un marco jurídico e institucional por la comunidad, por lo tanto sus actos son y deben ser regidos por el derecho público.

Conforme a las ideas que se han esbozado, se estaría en la corriente doctrinaria que sustenta la opinión de que las acciones de gobierno no son en estricto sentido, función administrativa, sino que lo son en sentido amplio. La valoración realista, de política, en donde se aplican técnicas y normas para la asignación unilateral de prioridades, de acuerdo con lo que los gobernantes hayan captado de las demandas de la colectividad, y en esa apreciación subjetiva basarán su política y ésta se tendrá que hacer por sectores, para de esa manera, ofrecer de una mejor manera los bienes y servicios, por esa vía se puede hablar de política educativa, sanitaria, agraria, fiscal, industrial, económica, etc., y la jerarquización de estos rubros o estas materias se hará

con criterios subjetivos que, insistimos, son del gobernante, pero esta subjetividad no debe tomarse como arbitrariedad, sino en razón de una visión de lo que necesita el país.

La valoración que mencionamos acerca de las necesidades del estado va en estrecha relación con los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), los partidos políticos, los grupos de presión, los factores reales de poder y todo conglomerado que influya para que se provea al encargado de delinear la política, los elementos necesarios para realizar su labor; nos referimos al encargado, porque como se ve, la política estatal tiene muchos rubros y en cada uno de éstos se encuentra un encargado o titular; en nuestro país podemos citar a los secretarios de estado (en el nivel federal), quienes tienen la misión de conducir en sus respectivas ramas las reglas marcadas, pero la responsabilidad recae directamente en el jefe del ejecutivo, puesto que él asume la orientación general que se le imprimirá a la política estatal.

Lo anterior no implica que los secretarios de estado no tengan responsabilidad; la tienen, pero es con respecto a su superior jerárquico (excepcionalmente, la habrá, previa declaración legislativa de procedencia), porque, además, con base en su actuación, y en la información y desarrollo de su despacho, es como el presidente puede formular su plan de acción, tomar las medidas pertinentes, lograr el avance deseado o rectificar su política.

Nos hemos referido al nivel federal, por ser éste quien tiene la competencia para fijar la política del país; pero guardando las proporciones, en cada nivel de gobierno, se pueden trasladar los conceptos y teorías aquí expuestos.

Es el momento de recapitular y exponer un concepto de política estatal o administrativa, la cual se entiende como *la orientación o directriz que le dan los responsables del gobierno a la actividad del estado*.

En este aspecto, la política administrativa o estatal fijará el rumbo, la tendencia, de acuerdo con el criterio personal del gobernante en turno —atendiendo a las circunstancias que se presenten en un lugar y tiempo determinados— a la actividad de un estado, y siempre con base en el interés de la colectividad.

De lo anterior se desprende que no se trata de afectar la esfera jurídica de los particulares, puesto que lo que se busca es el mejoramiento de la

sociedad, la conservación de la paz, el orden interno, la salubridad, el estado de derecho y, en una acepción más amplia, lograr los fines estatales.

En los programas de estudio de la UNAM aparece *política estadual* y *política administrativa*, como si se tratara de dos conceptos diferentes, criterio que nosotros no hemos manejado, por las siguientes consideraciones pensamos que es un solo concepto. Quienes sostienen que son dos conceptos distintos, argumentan que su diferencia radica en que política estadual es dirección e impulso, y política administrativa es la acción complementaria y subordinada; y que, por lo tanto, responden a fines distintos. Ello no es contundente, porque no se trata de dos categorías jurídicas diferentes o complementarias, sino de sinónimos, ya que tienen los mismos principios y elementos, son esencialmente iguales; tal vez con fines didácticos se pensó en separarlas, lo que ha creado confusión, porque si se pensara de esta manera, cualquier concepto sería factible de desmembrarse, pudiendo llegar al absurdo de encontramos con política ejecutiva, legislativa, judicial, administrativa, municipal, colonial, delegacional, etc., como categorías autónomas.

Bibliografía recomendada: véase en *Policía*.

PRESCRIPCIÓN 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.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA En México se denomina así a la oficina del jefe del poder ejecutivo; y, por extensión, al conjunto de las diferentes unidades administrativas de apoyo con que cuenta el presidente. De ninguna manera es admisible calificar a la *presidencia de la república* como una dependencia centralizada de la administración pública federal: pues la jefatura de ésta no puede estar subordinada a ella misma.

* Centralización administrativa.

PRESIDENCIAL, RÉGIMEN A diferencia del sistema parlamentario, 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 la problemática socioeconómica imperante en su país.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 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, configuran la administración centralizada de la federación, ésta tendrá a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal.

Requisitos para ser presidente. 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, hijo de padre o madre mexicana y haber residido en el país un mínimo de 20 años;
- 2 Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección;
- 3 Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
- 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, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador de la república, ni gobernador de algún estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes de la elección, y
- 7 No haber desempeñado el puesto de presidente, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

El presidente de la república como funcionario político y administrativo. Establecer la diferencia

que indica el encabezado de 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 **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 posición 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 (**Jorge Carpizo**).

Bibliografía recomendada

- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., Siglo XXI, México, 1979.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 25a. ed., Porrúa, México, 1986.
- 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.

* *Facultades del presidente de la república y presidencia de la república.*

PRESUPUESTO DE EGRESOS El presupuesto de egresos es una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del estado durante un año fiscal.

Según la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, "el presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el decreto que apruebe la cámara de diputados, a iniciativa del ejecutivo, para **expensar**, durante el periodo de un año a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

La mayoría de las definiciones de la voz *presupuesto* incluyen egresos e ingresos estatales, de ahí que no sean adaptables de manera automática a nuestro sistema, en el que se emplea únicamente para designar a las erogaciones.

Rafael Bielsa define el presupuesto diciendo que es "un cálculo legal de ingresos y gasto públicos autorizados para ser realizados en un periodo administrativo financiero".

Las notas esenciales del concepto de presupuesto son:

- 1 Es un acto del poder legislativo. En nuestro caso, de la cámara de diputados, en el presupuesto federal;
- 2 Contiene una autorización a la administración pública para que ésta utilice los recursos pecuniarios que se recauden; es decir, la administración pública sólo podrá erogar las cantidades que le hayan sido autorizadas mediante el presupuesto y de conformidad al mismo, y
- 3 Está limitado, en el tiempo, a un año fiscal, el cual en nuestro país corresponde al año calendario (1 de enero al 31 de diciembre).

El estado realiza gastos a efecto de cumplir con sus cometidos o atribuciones, los cuales lleva a cabo de conformidad al documento legislativo que lo autoriza para ello, dicho documento es llamado *presupuesto de egresos*, y está encaminado a satisfacer las necesidades comunes de la población, representa, por otra parte, un importante instrumento para orientar la actividad económica nacional: aumento o contracción de las inversiones, generación de empleos, influencia en la atenuación o incremento de la inflación, fomento a la producción y comercialización privadas, etcétera.

En México, el monto del presupuesto es de tal volumen para 1995, que representa 32% del producto nacional bruto, aproximadamente.

En virtud de que los dineros públicos son, ante todo, peculio aportado por los gobernados, el uso correcto que haga de ellos la administración debe ser el punto central del derecho presupuestario; de lo contrario, esta disciplina carece de sentido.

Orígenes del presupuesto. Quizá el origen del presupuesto, como lo conocemos, aparece en el derecho inglés, cuando el parlamento le impone limitaciones a la actividad gubernamental del monarca.

En el siglo XIX y a principios del XX, la idea se desarrolla en torno a la autorización que implica el mismo presupuesto para que la administración gaste los dineros públicos. Más adelante se percibe la influencia que el presupuesto ejerce en la economía nacional, así como en el logro de los fines estatales.

En la actualidad, y dado el desarrollo de la planeación y del presupuesto por programas, no se concibe la actividad presupuestaria sin que esté debidamente ligada a los objetivos sociales del estado y a la orientación económica de las tareas de la comunidad.

En el concepto *presupuesto*, se pueden considerar tanto los ingresos como los egresos pecuniarios del estado. En este sentido, lo consideran la legislación y doctrina de diversos países. En México, esa expresión se ha reservado tradicionalmente a los egresos.

Se habla, también, de presupuesto de egresos, por un lado, y presupuesto de ingresos, por otro. Tampoco esta dicotomía es utilizada en nuestras doctrina, legislación o práctica administrativas.

Algunos tratadistas distinguen entre presupuesto financiero y presupuesto económico; el primero corresponde al documento jurídico que autoriza el empleo de los ingresos estatales y el segundo está referido a una actividad más amplia proyectada hacia las metas previstas en el plan de desarrollo socioeconómico.

Naturaleza jurídica. El presupuesto constituye el instrumento jurídico que va a permitir a la administración pública erogar las cantidades necesarias para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas, de acuerdo con la jerarquización que de éstas se haya hecho.

En algunos países, el presupuesto se refiere tanto a ingresos como a los gastos del poder público (Venezuela, por ejemplo); sin embargo, en nuestro país el presupuesto está siempre referido a los egresos.

Se ha polemizado profundamente acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos; a este respecto se ha sostenido principalmente o bien que se trata de una verdadera ley o bien que es un acto administrativo emitido por el órgano legislativo o parlamentario.

Es lógico que desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico estamos en presencia de un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (iniciativa, discusión,

aprobación, promulgación y publicación). El argumento de que no es ley, porque sólo interviene una de las dos cámaras del congreso, nos parece superficial, ya que el hecho de que sea una sola cámara, no es determinante de la esencia jurídica de un ordenamiento.

Contemplado el presupuesto de egresos con un criterio material, parece ser que no reúne las notas que identifican una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que, por el contrario, contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes públicos. Por esto, estimamos acertado considerarlo como un *acto administrativo emitido por un órgano legislativo* (cámara de diputados, en el caso del presupuesto federal).

Si como queda anotado, el presupuesto es un decreto legislativo y no una ley, es totalmente erróneo que en las disposiciones de ese documento se establezcan reglas que modifican de hecho a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Con mayor razón, será indebida la delegación de facultades que suele hacerse para que el presidente de la república o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifiquen el presupuesto, pues ello es competencia exclusiva de la cámara de diputados y ésta no puede, constitucionalmente, traspasar su potestad, como tampoco puede modificar por sí, a la ley sin que intervenga su colegisladora.

Principios que rigen al presupuesto. La mayoría de los autores estudian, con mayor o menor amplitud, los requisitos que debe contener el presupuesto o los principios que deben normarlo. De conformidad al programa oficial (UNAM, 1986) tales principios son:

- 1 Universalidad;
- 2 Especialidad;
- 3 Unidad;
- 4 Anualidad;
- 5 Planeación;
- 6 Previsión;
- 7 Periodicidad;
- 8 Claridad;
- 9 Publicidad;
- 10 Exactitud, y
- 11 Exclusividad.

En seguida se proporciona una breve explicación de cada uno de dichos requisitos.

- 1 **Universalidad.** Consiste en que el presupuesto debe comprender a todos los gastos

del poder público. Desde 1965, se incluyeron algunos organismos descentralizados y ciertas empresas de participación estatal (15 para 1995, que es mucho menos de la totalidad de las entidades que integran a la administración pública paraestatal), aunque también es discutible que se contemplen dentro del presupuesto este tipo de entes, pues ello va en contra de las características de los mismos, entre las que se cuenta las autonomías financieras y presupuestal;

- 2 **Especialidad.** El presupuesto debe llegar hasta cierto detalle y no otorgar partidas de forma general. Aquí también se discute hasta dónde debe penetrar el legislador, pues sí va hasta cuestiones muy concretas, le estará quitando libertad de acción al ejecutivo.

Podemos mencionar cómo se sistematiza, al subdividirse, el total del presupuesto:

- a) *Ramos.* Que corresponden a los distintos poderes, las secretarías, las erogaciones adicionales, la deuda, y a las entidades paraestatales incluidas en el presupuesto anual;
- b) *Programas.* Las cantidades asignadas a cada dependencia o entidad estarán referidas a los programas de acción que han de desarrollar las mismas;
- c) *Subprogramas.* El rubro anterior habrá de dividirse en subprogramas; ambos deberán señalar sus objetivos y metas, y
- d) *Partidas.* Aquí estaremos ya en presencia de asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida. La secretaría de hacienda y crédito público podrá autorizar transferencia de partidas; de ello se informará en la cuenta pública anual;

- 3 **Unidad.** Significa que el presupuesto debe estar contenido en un solo documento; en algunos países, el presupuesto abarca más de un texto, por ejemplo, uno para gasto corriente, otro para sueldos y otro de inversiones;
- 4 **Anualidad.** Ya hemos indicado que el presupuesto en México tiene una vigencia anual. Aunque se ha afirmado que existen otros países con presupuestos que comprenden periodos más largos, ello en la actualidad no se da prácticamente en ninguna parte. Nuestro presupuesto rige del 1 de enero al 31 de

diciembre de cada año. En otros lugares, el periodo es distinto, por ejemplo, Japón, Gran Bretaña y Dinamarca, inician su año fiscal el primero de abril; En Italia, Senegal, Suecia y Camerún el presupuesto entra en vigor el primero de julio.

Existe un punto muy importante respecto a la vigencia anual del presupuesto: lo que se conoce como la reconducción.

Si el presupuesto, no ha entrado en vigor el primero de enero no se podría, en los términos del art. 126 constitucional, hacer erogación alguna; esto significa que en nuestro derecho no existe la reconducción del presupuesto anterior (la misma prohibición establecía la constitución de 1857 en su art. 119). Sin embargo, conforme al art. 75 de nuestra carta magna, el pago de salarios sí deberá efectuarse a pesar de la omisión en el presupuesto, por lo que podemos considerar que estamos en presencia de una reconducción parcial, válida únicamente para efectos de remuneraciones al trabajo personal.

En la constitución política del estado de Aguascalientes, por ejemplo, sí está prevista la reconducción, y el presupuesto del año anterior continúa vigente hasta en tanto no se promulgue y publique el nuevo.

La mayoría de los países extranjeros regulan minuciosamente, casi siempre en el nivel constitucional, a la reconducción del presupuesto, en dichos países contemplan diversas posibilidades: falta de iniciativa, veto, retraso imputable al parlamento, bloqueo de la oposición, etc. En nuestro caso, teóricamente, se puede dar la situación de que el 1 de enero no se haya concluido el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto, lo que provocaría situaciones de suma gravedad en los campos financiero, administrativo y económico.

Los cuatro principios anteriores son los estudiados tradicional y mayoritariamente. Los siguientes se reseñan por el motivo ya indicado;

- 5 **Planeación.** Por estimarlo más idóneo, se utiliza el vocablo *planeación* y no *planificación* que emplea el programa de la materia.

Recientemente se introdujo en el derecho mexicano la regulación de los planes de desarrollo socioeconómico a mediano plazo; de tal

suerte que en la actualidad es posible que nuestros presupuestos anuales estén referidos a la consecución de las metas fijadas en un plan nacional de desarrollo económico y social.

La Ley de Planeación (1983) dispone que el presupuesto federal concuerde con objetivos, programas y metas que se establezcan en el Plan Nacional;

- 6 **Previsión.** Esto significa que el documento legislativo debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, para evitar la falta de actividad en la administración pública, lo que acarrearía graves trastornos económicos y jurídicos a la sociedad.

La constitución, la ley y su reglamento establecen con precisión los términos para cada paso del procedimiento requerido en la elaboración y aprobación del presupuesto, mismos que veremos más adelante;

- 7 **Periodicidad.** Este principio está ya contemplado en el de anualidad. Significa que es un documento que tiene vigencia por tiempo determinado: el periodo financiero de un año.

Por razones prácticas, en los tres meses siguientes al cese de su vigencia, se llegan a efectuar pagos con cargo al presupuesto caduco. Esto procede si el egreso estaba autorizado y fue registrado en el año anterior;

- 8 **Claridad.** Consistirá en que el presupuesto sea entendible, y su consulta por los servidores públicos y los administrados sea accesible y no presente complicaciones.

Dicha claridad se logra, de cierta forma, mediante la subdivisión anotada a propósito del principio de *especialidad*.

La existencia de partidas secretas está permitida por la ley suprema, pero condicionada a que las mismas sean necesarias, a que las considere el presupuesto y a que las empleen los secretarios por acuerdo escrito del jefe del ejecutivo (art. 74, frac. IV, tercer párrafo);

- 9 **Publicidad.** El presupuesto habrá de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para que surta los efectos correspondientes. También, en los términos del art. 120 constitucional, debe incluirse en el órgano oficial de cada entidad federativa.

Además, la administración pública hace una amplia difusión del texto en otros medios de comunicación masiva, señalando las metas previstas y prioridades que serán atendidas.

El decreto de la cámara de diputados relativo a la aprobación del "*Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de...*", que es publicado a lo largo de poco más de 13 páginas, distribuye los gastos en ramos y fija una serie de criterios relacionados con el empleo y la vigilancia del mismo (en 48 arts. y tres transitorios para el de 1995); no obstante, el presupuesto en sí está constituido por anexos de cientos de páginas, los cuales están distribuidos por entidad y dependencia en donde sí se detallan programas, subprogramas, etc. (estos anexos no se publican en el *Diario Oficial*);

- 10 **Exactitud.** Atañe a que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir con sus atribuciones.

En este punto, es de mencionarse lo que en economía se contempló como el presupuesto equilibrado, el cual debe corresponder precisamente a lo recaudado y a lo que se habrá de gastar; sin embargo, desde hace décadas casi todas las finanzas públicas admiten un cierto déficit.

"Tradicionalmente prevaleció un gran principio en materia de finanzas públicas: el principio de equilibrio presupuestal." (Jean Cathelineau). En la actualidad se considera conveniente, para efectos de rectoría económica, que el estado gaste un poco más de lo que recauda.

El déficit del presupuesto puede ser de dos tipos:

- **Económico:** la administración pública eroga recursos mayores a los captados, y
- **Legal:** el poder público excede sus gastos al monto autorizado por el legislativo, y

- 11 **Exclusividad.** El presupuesto es un documento que se refiere a los gastos del estado y no de los administrados.

De lo anterior, se deduce que los egresos para salarios de servidores domésticos, el mantenimiento de residencias y automóviles de funcionarios, etc., no deben contemplarse en el presupuesto.

Procedimiento. La elaboración del presupuesto de egresos implica una serie de estudios, cálculos, discusiones y procedimientos sumamente complejos.

Tradicionalmente, se ha afirmado que el estado primero determina cuánto necesita gastar y des-

pués de dónde ha de obtener esas cantidades y que ésta es su diferencia esencial con la economía privada, en la cual primero se determinan los ingresos y después en qué se ha de gastar. En nuestra opinión, esto no es totalmente cierto, ya que el estado también necesita conocer sus posibilidades de captación de ingresos pecuniarios para determinar qué necesidades colectivas y en qué medida pueden ser satisfechas.

La elaboración del presupuesto comprende los siguientes pasos:

- 1 El 15 de marzo de cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indicará a las dependencias y entidades involucradas en esta cuestión, los lineamientos para la elaboración de los programas por incluirse en el siguiente presupuesto. En cada dependencia y entidad habrá una unidad encargada de programar;
- 2 El 15 de junio, la propia secretaría señalará las políticas a seguir en los anteproyectos de presupuesto;
- 3 El 20 de julio, las entidades y dependencias enviarán a dicha secretaría de hacienda y crédito público, sus anteproyectos, en los cuales serán discutidos y ajustados con esta secretaría en los siguientes meses;
- 4 El 20 de octubre, los anteproyectos definitivos serán nuevamente enviados a la secretaría de hacienda y crédito público, en los que ya se habrán ejecutado los ajustes requeridos por esta secretaría;
- 5 El 15 de noviembre, el secretario del ramo comparecerá ante la cámara de diputados para presentar la iniciativa de presupuesto de egresos. La iniciativa corresponde de manera exclusiva al presidente de la república de conformidad con el art. 74, frac. IV, de la *constitución federal*, reformada el 6 de diciembre de 1977, con lo que se dio término a la discusión acerca de si era posible que otras personas o cuerpos señalados en el art. 71 de la propia *constitución* podían presentar el proyecto de presupuesto. De acuerdo con la reforma del 17 de noviembre de 1982 a la misma frac. del art. 74, cuando exista cambio de titular del poder ejecutivo, la presentación de la iniciativa se hará el 15 de diciembre;
- 6 Una vez presentada la iniciativa, ésta será discutida y aprobada en la cámara de dipu-

tados, para ello se seguirá el procedimiento usual observado para cualquier proyecto de ley que ha de ser sometido a votación en ese órgano, y

- 7 El último paso será su promulgación y publicación, que como decreto, se haga del presupuesto de egresos de la federación, por parte del poder ejecutivo; el decreto promulgatorio llevará el refrendo del secretario de gobernación.

En el caso de los presupuestos de las entidades federativas, el órgano encargado de su discusión y aprobación es la legislatura o congreso local. Para los municipios, esta cuestión presupuestaria cae en el ámbito competencial del ayuntamiento, actuando éste como órgano colegiado.

Desde 1977, quedó claramente fijado en el texto constitucional que la iniciativa del presupuesto corresponde al presidente de la república. Ciertamente que esta intervención es decisiva en el contenido y orientación del documento primordial del gasto público anual.

El ejecutivo calcula los ingresos públicos para poder preparar la iniciativa de egresos. Este cálculo debe estar basado en la experiencia del año anterior, ajustándola según los índices de inflación y de incremento tributario, si lo hubiera, así como en la política de empréstitos que haya sido decidida y en el crecimiento demográfico y económico que se estime factible.

El cálculo de los egresos tendrá en cuenta los factores arriba señalados, lo mismo que los programas aprobados, dicho cálculo se basa en costos. Para todo ello existe una técnica y un sistema especializados.

En la utilización de los recursos monetarios previstos en el decreto de presupuesto, la intervención del ejecutivo es prácticamente absoluta, ya que éste recauda y encausa las cantidades correspondientes a cada entidad y dependencia y a los poderes judicial y legislativo, de conformidad con la ley de ingresos y el presupuesto (anuales ambos).

Así el largo camino para la elaboración del presupuesto comprende:

- a) Etapa administrativa: del 15 de marzo al 15 de noviembre (o 15 de diciembre) del año anterior a su vigencia, y
- b) Etapa legislativa: del 15 de noviembre (o 15 de diciembre) al 31 de diciembre anteriores a su entrada en vigor.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal elaboran y ejercen su presupuesto, también, de conformidad con las reglas comunes que precisan y vigilan, según su competencia, la secretaría de hacienda y crédito público, la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo y la correspondiente coordinadora de sector.

La aprobación del presupuesto de aquellos organismos paraestatales que no estén incluidos en el presupuesto de egresos de la federación, que son la mayoría, será hecha por el órgano colegiado de gobierno de cada entidad; es administrado por la propia entidad, que goza en este aspecto de una relativa autonomía.

Empleo del presupuesto. Cada dependencia ejecutará su presupuesto de manera más o menos directa igualmente sucede con el poder judicial y con el legislativo, así como con las paraestatales incluidas en el decreto de presupuesto federal.

La tesorería de la federación es la caja general del gobierno nacional; la secretaría de hacienda y crédito público aprueba determinados pagos, a efecto de ejercer un mayor control. La transferencia de partidas, técnicamente criticable, está permitida en la legislación vigente. En cuanto a las partidas secretas, ya se indicó que su empleo necesita un acuerdo presidencial.

La administración no unificada del presupuesto federal es producto de la reforma administrativa: éste, distribuido por ramos en el decreto emitido por los diputados, va a ser manejado por cada dependencia o entidad del gobierno de una manera aislada, desde luego, conforme a las normas generales y los criterios contables que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Bibliografía recomendada

- BETETA, Ramón, "Los presupuestos federales de ingresos y egresos para el desarrollo", *El derecho en los planes de desarrollo económico y social de México*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1964.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6a. ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- CAMARGO, Pedro Pablo, *El control fiscal en los estados americanos y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1969.
- CATHELINÉAU, Jean, *Finances publiques*, LGDJ, Paris, 1975.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores B., *El régimen financiero del estado en las constituciones latinoamericanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973.

- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, 2a. ed., Porrúa, México, 1986.
- FERNÁNDEZ-Victorio y CAMPS, Servando, *El control externo de la actividad financiera de la administración pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977.
- GARZA DE LA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 15a. ed., Porrúa, México, 1988.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos, *Derecho financiero*, vol. I, 3a. ed., Depalma, Buenos Aires, 1977.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1994.
- RAYNAUD, Jean, *El tribunal de cuentas*, Col. Breviarios, núm. 372, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- RETCHIKIMAN, Benjamín, *Introducción al estudio de la economía pública*, 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
- SÁNCHEZ CUÉN, Manuel, "Comentario sobre el art. 126 constitucional", *Estudios de derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1972.
- SILVA CIMMA, Enrique, *El control público*, Contraloría General de la República, Caracas, 1976.
- * *Contaduría Mayor de Hacienda, control presupuestal y presupuesto por programas.*

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS En el tradicional presupuesto de egresos, se asignan determinadas cantidades de numerario a cada una de las unidades administrativas que configuran una dependencia o entidad; en la actualidad, dentro del sistema de presupuesto por programas, se destinan los recursos financieros a la realización de *actividades futuras determinadas de manera precisa* (programas).

Así, el programa establece anticipadamente qué se va hacer, cómo, en qué tiempo, con qué personal, con qué costo y cómo se solventará. Los programas, que señalan objetivos y metas, se dividen en subprogramas. La preparación de un presupuesto por programas requiere una compleja técnica administrativa y su estudio, amén de extenso y especializado, rebasaría en mucho las pretensiones de este diccionario jurídico.

* *Presupuesto de egresos.*

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO El procedimiento administrativo 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**).

Diferencia entre proceso y procedimiento. Si bien gramatical y etimológicamente, proceso y procedimiento pueden considerarse como sinónimos; en derecho, y especialmente en nuestra asignatura, se han establecido diferencias conceptuales de trascendencia. De esa suerte, tenemos que por *proceso* se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas; en tanto que como *procedimiento* se califica a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

El proceso posee como característica fundamental "ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez) con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada)" (Agustín **Gordillo**). En tanto que "procedimiento propiamente dicho es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final" (Ramón **Martín Mateo**).

Clasificación. 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 (Francisco **González Navarro**); ordinarios y especiales; flexible o rígido, lineal o triangular, etc. Nosotros seguiremos la clasificación que adoptamos en nuestros textos para la asignatura correspondiente, cuyo primer enfoque es:

Procedimiento interno. Se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo, una amonestación del superior al inferior.

Procedimiento externo. Es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado.

Procedimiento previo. Son las fases necesarias para poder producir adecuadamente el acto administrativo.

Procedimiento de ejecución. Son las etapas que han de efectuarse para que el acto se cumpla, ya sea de manera voluntaria o mediante el uso de la coacción.

Procedimiento de oficio. Es el que se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano y conforme a la asignación de competencias que la ley haya hecho.

Procedimiento a petición de parte. En este caso, aunque ya quedó aclarado que el acto administrativo es unilateral, para que el órgano actúe legalmente se requiere que el gobernado lo solicite, ya sea porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición establecido en el art. 8o. constitucional.

Características y requisitos del procedimiento administrativo. 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:

- 1 **Legalidad.** Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano;
- 2 **Eficiencia.** Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto;
- 3 **Gratuidad.** Generalmente existirá esta nota, salvo se trate de servicios públicos o actividad registral;
- 4 **Publicidad.** Es decir, no existen los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva;
- 5 **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;
- 6 **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, y
- 7 **Requisitos del procedimiento.** Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Dado que no existe en México un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos sino de manera parcial, se estará a lo previsto en cada caso; y siempre acatando lo que la

constitución federal prevé respecto a procedimiento.

Las formalidades o requisitos que la constitución política señala, aplicables al procedimiento externo, son prácticamente las mismas 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.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esta ley fue publicada el 4 de agosto de 1994 e inició su vigencia el 1 de junio de 1995, sus disposiciones no se aplican a las cuestiones de carácter fiscal, financiero, electoral, responsabilidades de los servidores públicos, competencia económica, de ministerio público, justicias agraria y del trabajo.

Entre su articulado, destacan para la presente voz, lo siguiente:

Art. 12 Las disposiciones de este título son aplicables a la actuación de los particulares ante la administración pública federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

Art. 14 El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

Art. 15 La administración pública federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

Art. 16 La administración pública federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

- I Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;
- II Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;
- III Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- IV Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;
- V Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;
- VI Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;
- VII Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- VIII Permitir el acceso a sus registros y archivos, en los términos previstos en ésta u otras leyes;
- IX Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y
- X Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen: así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

Art. 17 Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, 'no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las

resoluciones en sentido negativo al promovente. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable.

En el caso de que se recurra a la negativa por falta de resolución y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

Art. 18 El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta ley.

Art. 33 Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Art. 42 Los escritos dirigidos a la administración pública federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presen-

tados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior.

Art. 43 En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente ley.

Art. 44 Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.

Art. 47 Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

Art. 57 Ponen fin al procedimiento administrativo:

- I La resolución del mismo;
- II El desistimiento;
- III La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;
- IV La declaración de caducidad;
- V La imposibilidad material de continuarlos por causas sobrevenidas, y
- VI El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico

específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

Bibliografía recomendada

- 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.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.
- 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.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5a. ed., Porrúa, México, 1988.
- RIVERO, Jean, *Droit administratif*, 8a. ed., Dalloz, Paris, 1977.
- VILLAR ROMERO, José María, "Consejo de Estado y procedimiento administrativo", *Estudios de derecho administrativo* (libro jubilar del Consejo de Estado), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.

PROCESO ADMINISTRATIVO Un proceso puede calificarse de *administrativo*, cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la administración pública, o que el que resuelve la controversia sea un órgano de la propia administración pública (tribunales administrativos u órganos para-jurisdiccionales del poder ejecutivo —juntas de conciliación y arbitraje, por ejemplo—).

En la doctrina existe una tendencia mayoritaria orientada a reservar la expresión *proceso administrativo*, para aquel que se sigue ante tribunales contencioso administrativos y en los cuales es parte, desde luego, la administración pública.

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y DE LA FAMILIA La Procuraduría de la Defensa del Menor y de la Familia no tiene sustento jurídico directo, sino que funciona como un programa de actividades del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo federal descentralizado, cuyo nombre y tareas han cambiado a lo largo de tres décadas (INPI, IMAN), tiene por objetivo la promoción de la asistencia social y la prestación de servicios en esta materia. Los principales ordenamientos que lo rigen son la Ley sobre el Sistema

Nacional de Asistencia Social y el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los cuales han permitido llevar a cabo un programa de labores orientado a procurar la defensa adecuada de los derechos del menor y de la familia, a aquellas personas cuyos recursos culturales y económicos los colocan en situación desventajosa frente a violaciones legales perpetrados contra ellas. Dicho programa lo realiza la Procuraduría de la Defensa del Menor y de la Familia, la que mediante una intensa actividad de asesoramiento jurídico y defensoría (semejante a la de oficio), conoce de numerosos casos de obligaciones alimentarias, maltrato a niños y divorcios necesarios, principalmente. Estas cuestiones se tramitan y resuelven, desde luego, ante las autoridades o tribunales competentes, pero impulsadas por personal de la procuraduría.

En un país como el nuestro, donde, lamentablemente, el machismo, la irresponsabilidad frente a la familia, y el abandono y maltrato de infantes son demasiado frecuentes, resultaría saludable desarrollar y fortalecer a esta institución, dotándola de personalidad jurídica y de recursos adecuados, así como difundir sus cometidos.

PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

El derecho de trabajo quizá se origina en la necesidad de proteger a la parte débil de la relación laboral, y ésa es su principal finalidad; de tal suerte que esta rama jurídica se halla ligada íntimamente con el estado social de derecho. El mecanismo de suplencia de la queja en materia laboral viene a reforzar esta tendencia de tutelaje estatal, brindando un apoyo adicional a los derechos del trabajador.

En 1975, y con carácter de órgano desconcentrado, se reestructura la procuraduría federal de la defensa del trabajo, dependiente de la secretaría del trabajo y previsión social. Esta procuraduría la estableció la Ley Federal del Trabajo en 1931; fue reglamentada el 11 de septiembre de 1933 y quedó bajo la dependencia del jefe del departamento del trabajo.

En 1975, se consideró que no obstante los avances en derecho del trabajo, el creciente desempleo y marginación social, así como la frecuente violación a los derechos de los no sindicalizados, de mujeres y niños trabajadores obligaban a acentuar la tutela estatal en materia laboral, por lo que era oportuno precisar la competencia de la procuraduría federal de la defensa del trabajo en ese campo,

dotándola de autonomía operativa (desconcentración administrativa) y mayor dinamismo.

El decreto que reorganizó esa procuraduría, le encarga las siguientes tareas:

- 1 Representar y asesorar a trabajadores y sindicatos ante cualquier autoridad, resolver sus consultas jurídicas y representarlos en los conflictos relacionados con la aplicación de normas de trabajo o que se deriven de las mismas relaciones;
- 2 Prevenir y denunciar la violación de normas laborales. Para este efecto, la procuraduría hará valer las instancias, los recursos o los trámites que sean necesarios, a fin de hacer respetar el derecho de los trabajadores;
- 3 Denunciar en la vía administrativa o jurisdiccional, la falta o retención de pago de salarios mínimos o del reparto de utilidades, y realizar las gestiones encaminadas a subsanar dicha omisión;
- 4 Denunciar ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los criterios contradictorios en que hayan incurrido las juntas especiales al pronunciar sus laudos, excitando a aquélla a unificar el sentido de dichas decisiones;
- 5 Denunciar ante el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y ante el jurado de responsabilidad de los representantes, el incumplimiento de deberes de los funcionarios encargados de impartir justicia laboral, para que aquéllos procedan conforme a derecho;
- 6 Proponer a las partes soluciones amistosas para el arreglo de conflictos y hacerlas constar en actas autorizadas, las cuales tendrán valor probatorio pleno, y
- 7 Coordinar sus actividades con las autoridades laborales especialmente con las procuradurías de la defensa del trabajo que funcionen en los estados, a efecto de establecer criterios comunes a favor de los trabajadores. Con ese objeto podrá celebrar convenios con dichas dependencias.

En 1984, con base en la experiencia de la procuraduría antes mencionada, se crea la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, para los empleados públicos. Según su instrumento de creación, a dicha procuraduría le corresponde la defensa gratuita de los intereses de los trabajadores en las cuestiones relacionadas con

la aplicación de la ley de la materia, así como proponer soluciones por la vía conciliatoria.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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, estableció que:

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 reforma 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 reconocía 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 y 1983.

Órgano centralizado. 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, frac. II. En efecto, su titular es nombrado (con ratificación del senado) y removido libremente por el jefe del poder ejecutivo, acude al acuerdo de secretarios y jefes de departamento para la suspensión de garantías. Pero, por otro lado, y ello significa diferencia con las secretarías y departamentos, 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 de hecho se den en la práctica.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su art. 1o. hablaba claramente de que la Procuraduría General de la República integraba, entre otros, la centralización administrativa. Para la actuación de los llamados *gabinetes* (acuerdos colectivos), puede ser llamado este funcionario.

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 de naturaleza jurisdiccional más que de carácter administrativo.

Carácter político 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 se citan, 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 seguidas 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 titular de la acción penal y que ha de intervenir en cualquier procedimiento judicial en el cual la federación sea parte interesada.

Respecto a su carácter administrativo, se puede indicar 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. A partir del 1 de enero de 1995, dejó de ser el consejero jurídico del gobierno federal.

Competencia de la Procuraduría General de la República. En las correspondientes voces 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

aquí, 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 usen de manera indistinta, debemos emplearlas en su justo significado dentro de nuestra disciplina.

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 cierto sector importante de sus tareas tienen relación, formal y materialmente, con la función jurisdiccional: allegarse pruebas, solicitar y ejecutar órdenes de aprehensión, procurar justicia pronta y expedita, etcétera.

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 en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, las facultades del titular son:

- 1 Presidir al ministerio público federal;
- 2 Delegar algunas facultades en servidores públicos subalternos, mediante disposiciones de carácter general o particular, sin perder por ello la posibilidad de ejercicio directo;
- 3 Determinar las directrices generales para el buen despacho de los asuntos a cargo de la dependencia, así como las correspondientes a las entidades sujetas a la coordinación de la procuraduría;
- 4 Proponer al presidente de la república las reformas normativas necesarias para la exacta observancia de la constitución, y sugerir para el mismo fin por medio de los conductos pertinentes, la reforma de normas locales;
- 5 Proponer al presidente de la república las diversas medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración y de la impar-tición de la justicia; y los programas y acciones correspondientes;
- 6 Promover, en su caso, el conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los asuntos que ésta deba resolver conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- 7 Disponer la intervención del ministerio público como coadyuvante en los negocios en que sean parte o que tengan interés jurídico las entidades de la administración pública federal, según lo dispuesto en la ley;
- 8 Intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la unión, entre un estado y la federación, o entre los poderes de un mismo estado;
- 9 Representar al gobierno federal, previo acuerdo del presidente de la república, en la celebración de convenios y acuerdos con las entidades federativas, sobre apoyo y asesoría recíprocos, auxilio al ministerio público y a la policía judicial, y en otros asuntos que competen a la procuraduría, con la intervención que corresponda a otras autoridades;
- 10 Promover ante el presidente de la república, instrumentos de alcance internacional en materia de procuración de justicia y colaboración policial o judicial;
- 11 Informar al presidente de la república sobre los asuntos encomendados a la procuraduría y recabar y ejecutar, en su caso, los acuerdos que se requieran;
- 12 Determinar la asignación de materias a las delegaciones;
- 13 Fijar las condiciones generales de trabajo de la procuraduría, teniendo en cuenta la opinión del sindicato;
- 14 Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la procuraduría;
- 15 Aprobar la organización y funcionamiento de las unidades de la procuraduría y expedir acuerdos, circulares y manuales de organización, procedimiento y servicios al público y, en su caso, disponer su publicación;
- 16 Fijar los criterios y procedimientos para el ingreso, la adscripción, el cambio, la promoción y la permanencia en el servicio, así como las sanciones de los servidores públicos de la procuraduría, con arreglo a las disposiciones aplicables;
- 17 Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación del reglamento y los casos no previstos en éste, y
- 18 Desempeñar las tareas y comisiones especiales que el presidente de la república le encomiende.

Estructura interna de la procuraduría. Según el art. 1o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la estructura interna de ésta comprende oficinas de rango superior o de apoyo al procurador, direcciones generales, y delegaciones; conforme a la lista que de ellas hace dicho artículo, el que, por otro lado, es frecuentemente objeto de reformas.

Bibliografía recomendada

HERNÁNDEZ, Octavio A., y otros, *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", *Diario Oficial de la Federación*, del 9 de abril de 1982.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

PRODUCTOS Los productos son definidos por la ley como "contraprestaciones por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado". La terminología empleada pareciera llevarnos a la conclusión de que no se trata de ingresos tributarios.

Si aceptamos que los productos son ingresos estatales por la vía del derecho público, deberá reconocérseles categoría de tributos y, por lo tanto, su obligatoriedad y ejecutoriedad. Si, por el contrario, se admite que son ingresos por la vía del derecho privado, su exclusión de la clasificación de los tributos debe hacerse de manera tajante.

PROGRAMAS * *Planeación y Presupuesto por programas.*

PROPIEDAD INTELECTUAL El sistema de propiedad intelectual comprende: a) *propiedad industrial* y b) *derechos de autor*; la primera, a su vez, incluye patentes de invención, diseño industrial, modelos de utilidad, marcas, avisos comerciales, nombres comerciales, denominaciones de origen y secretos industriales.

Este importante y amplio campo jurídico de la propiedad industrial suele ser objeto de estudio en el derecho mercantil, el derecho internacional privado y el derecho económico y en algunas ocasio-

nes, como rama autónoma de la ciencia del derecho. La otra parte de la propiedad intelectual, los derechos de autor, se incluye a veces en los programas de derecho civil o también como disciplina independiente: derecho autorral.

Por separado, en el lugar correspondiente de este diccionario, se tratan brevemente las principales figuras citadas en el primer párrafo.

Bibliografía recomendada

ÁLVARES SOBERANIS, Jaime, *La regulación de las invenciones y marcas y de la transferencia tecnológica*, Porrúa, México, 1979.

CAMPILLO SÁINZ, José, et al., *Inversión extranjera y transferencia de tecnología en México*, Tecnos y Asociación Nacional de Abogados de Empresa, México, 1973.

CARRERAS MALDONADO, María, "Reglamentación jurídica de la propiedad industrial", *Memoria del primer seminario sobre derechos de autor, propiedad industrial y transferencia de tecnología*, UNAM, México, 1985.

FARELL CUBILLAS, Arsenio, *El sistema mexicano de derechos de autor*, Ignacio Vado, México, 1966.

LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, UNAM, México, 1978.

Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial. Ley Federal de Derechos de Autor.

Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. LOREDO HILL, Adolfo, *Derecho autorral mexicano*, Porrúa, México, 1982.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo*, segundo curso, Harla, México, 1994.

NAVA NEGRETE, Justo, *Derecho de las marcas*, Porrúa, México, 1985.

RANGEL MEDINA, David, *Tratado de derecho marcario*, sin pie de imprenta, México, 1960.

RAPACKI, Ryszard, "Las premisas económicas de la transferencia internacional de tecnología", *Economía Política*, núm. 44-45, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1975.

RESÉNDIZ NÚÑEZ, Daniel, "La transferencia de tecnología y los programas nacionales de desarrollo", *Memoria del Primer Seminario sobre Derechos de Autor, Propiedad Industrial y Transferencia de Tecnología*, UNAM, México, 1985.

SEPÚLVEDA, César, *El sistema mexicano de propiedad industrial*, 2a. ed., Porrúa, México, 1981.

PROPIEDAD ORIGINARIA El territorio no es propiedad del estado, sino su ámbito espacial de actuación jurídicopolítica; por tanto, no se adquiere territorio sino que se ejerce o no un poder soberano dentro de un cierto lugar geográfico.

Conforme lo comentamos, estamos en condiciones de hablar de la *propiedad originaria*.

Según el art. 27 constitucional, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación; esta expresión del constituyente ha sido ampliamente discutida por la doctrina, la jurisprudencia y en la práctica, básicamente en torno a dos puntos:

- a) Si la carta magna se está refiriendo a la nación, la federación, los estados, los municipios o a varios de ellos. Consideramos, dado que no es el lugar para analizar detalladamente esta cuestión, que se refiere al estado como expresión jurídicopolítica de la nación y que será el legislador quien determine a cuál de los tres niveles de gobierno se reservan alguna actividad o bienes, y
- b) Si el estado, realmente dueño inicial de tierras y aguas, en un momento dado de la historia, haya cedido la propiedad de sus bienes al pueblo. Como fundamento de este criterio se mencionan las mercedes reales otorgadas por la corona española a raíz de la conquista de 1521. La Suprema Corte de Justicia de la

Nación se ha pronunciado por considerar que los títulos que contienen esas mercedes reales de tierras y aguas tienen validez para efectos agrarios, como medios de prueba.

Existe la postura contraria: supone que la monarquía ibérica no tuvo derecho alguno para transmitir propiedad a los particulares y que el estado mexicano de 1821 recupera la soberanía arrebatada a las culturas precolombinas; en este supuesto, no hubo, a lo largo de nuestra historia, ningún momento en que el poder público haya cedido sus bienes para constituir la propiedad privada. De tal manera que la propiedad originaria, como la entiende el constituyente, se limita a que el estado es jurídicamente soberano para establecer modalidades a la propiedad privada y regular el patrimonio público, es decir, el llamado dominio eminente sobre el territorio.

Al lado de ese dominio eminente (imperio del estado sobre su territorio), existe el dominio directo por medio del cual el estado sí se reserva ciertos bienes o actividades.

RAMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Característica de la vida actual es la hiperespecialización de las ciencias, la técnica y de todo conocimiento y estudio, como lo vemos que ocurre en la medicina, la ingeniería, la administración, etc. 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 de derecho educativo, derecho migratorio, derecho pesquero, derecho aduanero, derecho sanitario, derecho burocrático, derecho minero, derecho urbanístico, derecho energético, derecho ecológico, etc., cuyas denominaciones indican qué actividad regula cada rama.

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:

- a) Derecho financiero;
- b) Derecho fiscal (rama del anterior);
- c) Derecho agrario;
- d) Derecho municipal, y
- e) Derecho militar.

Bibliografía recomendada

- ÁLVAREZ-GENDÍN, 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., 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., Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1972.

RECARGOS Los recargos y las multas, tradicionalmente, fueron tratados dentro del rubro de *aprovechamientos*; sin embargo, la legislación actual los considera como accesorios de las contribuciones. Pensamos que, en todo caso, debe dárseles un

tratamiento distinto, por ser ambos de naturaleza singular.

En el caso de los *recargos* estaremos en presencia de cantidades adicionales que el particular debe cubrir, aparte del crédito fiscal, en virtud de no haber cubierto oportunamente éste al fisco; el código nos dice que son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas, lo cual es sumamente discutible.

Creemos que existe una diferencia entre *intereses* y *recargos*, ya que es distinto el caso en que el particular obtiene la prórroga para cubrir el crédito, y en este supuesto se está en presencia de intereses, y que aquél en el cual el particular se toma ese tiempo adicional para pagar. Resulta claro que si el particular ha obtenido la prórroga, de parte de la autoridad, no estará sujeto a sanciones.

La ley anual de ingresos fijará el porcentaje por aplicar en concepto de recargos e intereses. La justificación de éstos es resarcir al estado el costo del dinero que no capta oportunamente.

RECONSIDERACIÓN * *Recurso administrativo.*

RECOPILACIÓN * *Compilación.*

RECTORÍA ECONÓMICA La llamada rectoría económica del estado, o rectoría del desarrollo nacional, conforme la terminología usada por la *constitución* política federal, es un tema más bien perteneciente a la teoría económica, a la historia del pensamiento económico y al derecho económico, éstas se abocan a su estudio en la extensión conveniente a la importancia del mismo, que al derecho administrativo.

El tema de rectoría económica sirve para iniciar el estudio particular de algunas leyes, es decir, constituye la parte especial del derecho administrativo, la cual, necesariamente hay que abordar hasta después de haber visto la mayoría de los principios y conceptos generales que informan a esta disciplina jurídica.

Toda la legislación de contenido económico es, de cierta forma, rectora de la actividad económica; en este sentido sería necesario comentar innumerables textos jurídicos, lo que iría más allá de la finalidad de nuestro diccionario de derecho y de este tema, por ello nos circunscribiremos a los cuatro siguientes rubros: el art. 25 de la *constitución* federal; el art. 131 de la misma *constitución* (comer-

cio exterior); la Ley Federal de Competencia Económica; y lo relativo a monopolios.

Art. 25 constitucional. El art. 25 de la constitución política federal, con un nuevo texto añadido el 3 de febrero de 1983, está incluido en el llamado "capítulo económico" de la carta magna, el cual se inserta inadecuadamente en el capítulo referente a las garantías individuales.

Más que contenido normativo, el art. 25 tiene una declaración de política económica del estado mexicano. Se refiere a tres puntos concretos: a) La rectoría económica; b) Los sectores productivos, cuya existencia y actuar quedan *garantizados*, y c) Las áreas económicas en que pueden participar los sectores (privado, social y público)

a) En materia de rectoría económica, se establece que el desarrollo nacional implica por parte del estado los siguientes puntos:

- Definir actividades de interés público; los lineamientos del sistema económico del país; qué áreas corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales;
- Fundamentar unificadamente las acciones estatales en este renglón; las medidas de interés público;
- Proteger los recursos productivos; al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el ambiente; las libertades individuales en actividades económicas;
- Fomentar al sector social; una más justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo, y
- Coordinarse para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo con estados y municipios;

b) Sectores productivos: se garantiza la existencia y participación de los sectores privado (iniciativa particular), social y público (empresas estatales y paraestatales).

Se prevén como sectores productivos, a otras formas que surjan o coexistan con las anteriores. En cuanto al sector social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, organizaciones sindicales, comunidades indígenas, empresas en que participen mayoritariamente trabajado-

res y "todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". Esta última expresión del constituyente no podía ser más ambigua, porque en ella cabrían casi todas las sociedades mercantiles (las que ya están, lógicamente, en el sector privado), probablemente quiso referirse a sociedades y asociaciones civiles, e instituciones de asistencia privada, y

c) Áreas económicas: se puede interpretar que existen tres:

- *Estratégica* está reservada al estado e incluye acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, emisión de billetes, petróleo y similares, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, electricidad y lo que señale mediante ley el congreso federal;
- *Prioritaria* reservada al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social. Su delimitación queda en manos del legislador; ejemplo: servicio público de banca y crédito, y
- *Libre* incluye toda actividad económica no considerada en las áreas estratégica y prioritaria; en ella pueden actuar libremente los particulares, quedando sujetos únicamente a un sistema de vigilancia por parte del estado.

Bibliografía recomendada

- AGUILAR M., Alonso, *Dialéctica de la economía mexicana*, Nuestro Tiempo, México, 1968.
- ÁNGELES, Luis, *Introducción a la economía política*, Terra Nova, UAM, México, 1984.
- CARDIEL REYES, Raúl, *La filosofía política del México actual*, 2a. ed., UNAM, México, 1987.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, 2a. ed., Porrúa, México, 1986.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- DROMI, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, ts. 1 y 2, Astrea, Buenos Aires, 1980 y 1979.
- GÓMEZ GRANILLO, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, 6a. ed., Esfinge, México, 1976.
- HERRERÍAS, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, Limusa-Wiley, México, 1972.
- Ley Federal de Competencia Económica*.
- LÓPEZ GALLO, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, 31a. ed., El Caballito, México, 1988.
- PALACIOS LUNA, Manuel R., *El derecho económico en México*, Porrúa, México, 1985.

QUINTANA ADRIANO, Elvia A., *El comercio exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Porrúa, México, 1989.

SWEETZ, Paul M., *Teoría del desarrollo capitalista*, 7a. reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al derecho económico*, Harla, México, 1995.

RECURSO ADMINISTRATIVO El recurso administrativo es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiéndolo, un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido; petición que tiene su origen primario en el art. 8o. de nuestro texto constitucional.

La administración pública en esta figura no actúa como parte dentro de un proceso, sino que únicamente va a intervenir para revisar (modificándolo, anulándolo o confirmando) algún acto que el particular ha considerado ilegal o inoportuno.

Puede definirse al recurso administrativo como el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.

Para Héctor **Fix Zamudio**, el recurso administrativo es "un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo".

El recurso administrativo que es una garantía del particular, como nos dice Eduardo **García de Enterría**, concluye con un nuevo acto administrativo y de ninguna manera con una sentencia, puesto que no se está en presencia de un proceso jurisdiccional.

Se han estudiado los elementos o requisitos del recurso administrativo desde distintas ópticas; así, para Jesús **González Pérez** los requisitos quedarán clasificados de la siguiente forma:

- a) *Subjetivos*: órgano competente e interesado o recurrente;
- b) *Objetivos*: acto impugnabile o recurrible y fundamento del recurso, y
- c) *De la actividad*: lugar, tiempo y forma.

Hadel **Mostafá** formula las cinco preguntas siguientes, a las cuales responde de la manera que se indica:

- *¿quién recurre?*: el particular o administrado;
- *¿contra qué recurre?*: contra un acto administrativo;
- *¿ante quién recurre?*: ante la autoridad competente para conocerlo;
- *¿por qué recurre?*: porque lesiona sus intereses y porque la ley lo permite, y
- *¿cómo recurre?*: según el procedimiento previsto para cada recurso.

Consideramos, siguiendo casi textualmente a Andrés **Serra Rojas**, que los elementos del recurso administrativo son:

- 1 *Una resolución administrativa* que constituye la base para la impugnación; es decir, un acto administrativo impugnabile;
- 2 *El particular que interpone el recurso* que es a quien le interesa que la autoridad revise su actuación;
- 3 *Debe afectar al particular*. Esto es necesario ya que no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él mismo, la revisión de un acto, el cual le beneficia;
- 4 *Debe estar establecido en la ley*. Esto lo hemos indicado en el concepto de recurso administrativo y es necesario que, aunque sea enunciativamente, la ley lo establezca. En nuestro derecho, en algunos casos, sólo se indica el nombre del recurso y el plazo para interponerlo; aun así, debe ser la ley quien lo prevea;
- 5 *La autoridad ante la que se interpone* será siempre de carácter administrativo, pues ya quedó señalado que a los órganos del poder ejecutivo se les está brindando la oportunidad de corregir un posible e involuntario error de apreciación al emitir un acto administrativo;
- 6 *Plazo para interponerlo* ya que el recurso nunca se tramita de oficio, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación; el cual suele ser variable en nuestra legislación: 8, 15, 30 días, conforme el ordenamiento aplicable. Pareciera existir en la actualidad, un movimiento legislativo tendiente a unificar el término a 15 días hábiles, suponemos que para hacerlo coincidir con la ley de amparo;
- 7 *Requisitos de forma*. La ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión; forma que será, en todo caso, escrita. En algunos casos, como en materia de normas de calidad y de comercio exterior, existen forma-

tos ya impresos para presentar el recurso que la ley prevé;

8 *Procedimiento adecuado.* Las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho, no serán seguidas minuciosamente en materia de recursos administrativos, sin embargo, es necesario que se respeten determinadas fases y garantías del procedimiento. Es de destacar que el Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio de la legislación administrativa en este punto, y

9 *Obligación de la autoridad de dictar resolución.* Dado que toda la mecánica del recurso administrativo parte de la garantía individual llamada derecho de petición, es totalmente obligatorio el que recaiga una resolución, la cual, como lo hemos indicado, consistirá en anular, modificar o confirmar el acto que se impugnó; tal resolución es un nuevo acto administrativo y, se debe insistir en que no se trata, bajo ningún concepto, de una sentencia, ya que no ha existido contienda procesal ante órgano investido con potestad para pronunciar verdad legal a favor de una parte en controversia con otra.

Debemos estudiar dentro del recurso administrativo lo relacionado con la clasificación o las clases de recursos existentes. En esto, la doctrina y la legislación son poco uniformes y utilizan indistintamente denominaciones, tales como inconformidad, reconsideración, oposición, revocación, reclamación, reposición, alzada, revisión, revisión jerárquica, queja. Por ello, consideramos a la clasificación, (escuchada en alguna conferencia) fundada en atención a la autoridad encargada de conocer y resolver el recurso, más adecuada que las nada constantes adoptadas por nuestra legislación o por la doctrina.

La clasificación mencionada en el párrafo anterior, se refiere a tres clases de recursos: circular, vertical y horizontal.

En el primero, será el mismo funcionario que emitió el acto impugnado quien conozca del recurso. En el vertical, corresponde al superior jerárquico del autor de la resolución recurrida, conocer de su impugnación. El recurso horizontal implica la existencia de un órgano especializado, una autoridad de la misma jerarquía de la emisora, al cual se le encarga el procedimiento en materia de recursos administrativos.

La clasificación descrita tiene la ventaja de presentar una constante, independientemente de las diferencias o fallas terminológicas del legislador o de los autores. Conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sólo hay un recurso: el de revisión, que se interpone ante quien produjo el acto impugnado y lo resuelve el superior de dicho funcionario.

El recurso administrativo debe ser agotado previamente a la vía de amparo, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecido desde 1929. No será necesario el recurso cuando corra inminente peligro el gobernado o sus bienes; si se trata de una ley que el particular estime violatoria de la constitución; o bien, se produzca daño irreparable; en el supuesto de que se exijan en la ley de la materia mayores requisitos que los fijados para el amparo o en el caso de que se violen directamente preceptos constitucionales.

El 4 de agosto de 1994, con vigencia a partir del 1o. de junio de 1995, se publicó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, una de sus señaladas aportaciones es el estatuir un solo recurso administrativo: el de revisión, a interponerse en 15 días; aunque deja a elección del gobernado el seguir esa vía o la judicial.

Se excluyen de la normatividad de esa ley las cuestiones fiscales y financieras, así como las relativas a responsabilidades de los servidores públicos, elecciones, competencia económica, justicia laboral y agraria, ministerio público y asuntos locales y municipales.

Según el art. 87, la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- 1 Lo solicite expresamente el particular;
- 2 Sea procedente el recurso;
- 3 No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- 4 No se ocasionen daños o perjuicios a otras personas, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable, y
- 5 Tratándose de multas, el afectado garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Los arts. 89 y 90 prevén las causas de improcedencia y sobreseimiento, de la siguiente forma:

A Se desechará por improcedente el recurso:

- a) Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre en trámite, promovido por el mismo recurrente y acto impugnado;
- b) Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del particular;
- c) Contra actos consumados de un modo irrevocable;
- d) Contra actos consentidos expresamente, y
- e) Cuando se esté tramitando ante los tribunales alguna defensa legal interpuesta por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto.

B Será sobreseído el recurso si:

- a) El promovente se desiste expresamente;
- b) El agraviado fallece durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;
- c) Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que nos hemos referido;
- d) Cuando hayan cesado los efectos del acto;
- e) Por falta de objeto o materia del acto respectivo, y
- f) No se pruebe la existencia del acto impugnado.

Bibliografía recomendada: véase en *Contencioso administrativo*.

REFORMA ADMINISTRATIVA Reformar, en una de sus acepciones, es arreglar, poner en orden (D. E. M., M. Alonso).

Dado 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 1995), 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 el nombre no muy técnico de *simplificación administrativa*, tendiente, de manera central, a eliminar gestiones duplicadas o innecesarias. El programa y los acuerdos relativos a esta cuestión, fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Bibliografía recomendada

- 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*, 25a. ed., Porrúa, México, 1986.
- LEEMANS, Arne F., compilador, *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*, 8a. ed., Porrúa, México, 1967.

REFRENDO Refrendo: poner un ministro su firma en un decreto debajo de la del jefe del estado (D. E. M., M. Alonso).

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 sabemos, 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 solidaridad de un subordinado (secretario de estado);
- b) **El secretario que refrenda se responsabiliza del acto.** Esto tampoco es cierto en nuestra legislación, ya que la responsabilidad política en que pueden incurrir los secretarios tiene diferentes causales;
- 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, y
- 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.

Efectos del refrendo. 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:

Art. 92 Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de estado o jefe de departamento administrativo 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 establece:

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la república deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el secretario de estado o el jefe del departamento administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

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 la reforma del 26 de diciembre de 1985, el art. citado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, limitó el refrendo a 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.

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.

Finalmente, 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*.

La irregularidad del acto administrativo en el refrendo ministerial. Vimos en qué consiste el refrendo en nuestro derecho: 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 ineficacia del acto administrativo, éste no surtirá efectos cuando le falte el refrendo a una orden presidencial; requisito que es subsanable, si no implica retroactividad.

REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL * Patrimonio del estado.

REGLAMENTO Si bien gramaticalmente 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." (Eduardo **García de Enterría** y Tomás Ramón **Fernández**). José Luis Villar Palasí, por su parte, nos da la siguiente definición: "Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato admi-

nistrativo del estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típico.”

El reglamento de autoridad. El reglamento de autoridad es propiamente el que interesa al derecho público, ya que se expide por 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 expedido por órgano público y que, creando situaciones jurídicas generales, tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio), de tal suerte que el reglamento de autoridad forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que el de particulares pertenece al ámbito contractual privado.

Como fundamento de la actividad reglamentaria no se cita qué art. y ley la permiten, sino que se reseñan sus posibles causas o justificaciones:

- a) Es una herencia del sistema monárquico, bajo el cual el rey poseyó la facultad reglamentaria, facultad ésta que no le fue arrebatada por el parlamento;
- b) 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);
- c) 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 totalmente su elaboración en manos de un solo poder, sino que el congreso debe producir lo más general y el ejecutivo el detalle, y
- d) Manejar adecuadamente el elemento cambiante y detallista del orden jurídico. Se supone 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.

El reglamento administrativo. 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 el dictado por el legislativo y el primero por el ejecutivo. Tal distinción resulta prácticamente inaplicable en nuestro orden normativo.

Dentro de los requisitos teóricos, encontramos que el reglamento:

- a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa;
- b) Crea normas jurídicas generales;
- c) Debe tener permanencia y vigencia generales;
- d) Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta, y
- e) Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

En el aspecto formal, sus requisitos son:

- ser firmado por el secretario de estado o jefe de departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo *secretarial*);
- tiene que publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, y
- su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

Diferencias entre el reglamento y la ley. Existen varias diferencias fundamentales entre la ley y el reglamento, ellas son:

- a) La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por tanto hay una distinción de grado;
- b) Consecuencia de lo anterior es que encontremos la *reserva de la ley*; es decir, ciertas materias, por su trascendencia, sólo serán reguladas por ley y no por reglamento;
- c) La ley, orgánicamente emana del poder legislativo, en tanto que el reglamento lo emite el ejecutivo;
- d) El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones;
- e) Todo reglamento está vinculado a una ley: no hay reglamento sin ley, y
- f) Ningún reglamento puede abrogar o derogar a una ley, en tanto que ésta sí puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.

En los textos doctrinales se señala con insistencia que la diferencia central entre la ley y el reglamento, aparte 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 bastantes generales.

Finalidad del reglamento. Es evidente 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 hacer notar que la función o 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, etcétera).

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 únicamente puede desarrollar el contenido de ésta.

Facultad reglamentaria del presidente de la república. El art. 89, frac. I, de la constitución federal establece:

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

1. *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.

La facultad reglamentaria del presidente de la república, según se ha indicado, deriva directamente de la frac. 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.

Reglamentos administrativos. Se indicó anteriormente que los reglamentos, salvo raras 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.

Reglamentación de las leyes. Quedó indicado que reglamentar las leyes es un acto orgánico 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, resulta rebatible.

Jurisprudencia. Existe una vasta producción jurisprudencial en materia de reglamentos, cuyos puntos esenciales han sido incluidos en los otros aspectos de esta voz y que 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 art. 89, frac. I, de nuestra carta magna, confiere al presidente de 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 caracterís-

ticas 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 aún 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.

Derecho comparado. La normatividad relacionada con la naturaleza y 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 fracción I del art. 89 constitucional, incluimos esta cita de Enrique Sayagües 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 le compete al jefe de gobierno.

Bibliografía recomendada

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 FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2a. ed., Civitas, Madrid, 1978.

GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, t. I, 9a. ed., EISA, Madrid, 1989.

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

GUERRERO LARA, Ezequiel y GUADARRAMA LÓPEZ, Enrique (compiladores), *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.

SAYAGÜES LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.

SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, t. I, 2a. ed., Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1964.

SUAY MILO, José, "Consideraciones sobre los reglamentos heterónomos, con referencia a la intervención en ellos del Consejo de Estado", *Estudios de derecho administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.

VEDEL Georges, *Derecho administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.

VILLAR PALASÍ, José Luis, *Curso de derecho administrativo*, t. I, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, sección de publicaciones, Madrid, 1972.

REGLAMENTO DE PARTICULARES El derecho, como sistema normativo de toda la sociedad, regula los innumerables aspectos de la actividad de los gobernados, pero reconoce a éstos la potestad de autonomarse en sus interrelaciones, ya sea tratándose de asociaciones, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, etcétera.

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.

Bibliografía recomendada: véase en *Reglamento*.

REGLAMENTO INTERIOR Los órganos del estado se agrupan en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los que para su organización requieren de un reglamento interior, según indica la ley. Esas disposiciones, conforme la opinión de Rafael Bielsa, no tienen generalidad.

Respecto al poder ejecutivo federal, existen los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos de estado; éstos son expedidos por el presidente de la república, correspondiendo 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 correspondiente.

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" (Rafael Bielsa).

Bibliografía recomendada: véase en *Reglamento*.

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 *Versdrnung* (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 mate-

ria en la que precisamente no hay normas legales aplicables (de ahí justamente lo de *autónomo*).

Agustín Gordillo

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, a quien corresponde la facultad reglamentaria (a nivel local: al gobernador), puede emitir un reglamento que desarrolle directamente la norma prevista en el nivel constitucional; siempre será absolutamente necesaria la presencia de una ley entre el texto constitucional y cualquier disposición de carácter reglamentario.

Bibliografía recomendada: véase en *Reglamento*.

REGLAMENTOS DE NECESIDAD Los reglamentos de necesidad son los emitidos por el ejecutivo para hacer frente, precisamente, a una situación de urgencia, llámase guerra, calamidad pública, catástrofe, 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.

De esos reglamentos dice Luis M. Cazorla que:

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 en cuanto subsista el estado de hecho que determina su promulgación.

No es posible aceptar esta categoría de reglamentos en nuestro derecho patrio, toda vez 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 ninguna manera se presenta el reglamento de necesidad (cfr. art. 29 de la carta magna).

Bibliografía recomendada: véase en *Reglamento*.

REGLAS GENERALES * *Pararreglamentos.*

RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

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.** El estado en el código civil, reconoce los principios generales de derecho y establece algunas otras regulaciones que son aplicables a diversas ramas jurídicas. Por otro lado, la administración pública utiliza figuras del derecho civil, como la donación, los legados, las asociaciones, etcétera;
- c) **Derecho mercantil.** Ciertas figuras de esta disciplina tienen un uso intensivo 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 titular de la acción penal y el sistema penitenciario es manejado por ella misma, de ahí las relaciones con esta rama jurídica, y
- h) **Derecho del trabajo.** En México, los conflictos laborales en primera instancia, se ven-

tilan ante órganos administrativos (juntas de conciliación y arbitraje). El estado, según se ve en la voz *función pública*, mantiene vitales relaciones con sus trabajadores.

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

- a) Con aquellas ramas del conocimiento humano (científico o técnico), que lo originan, nutren o auxilian, por ejemplo:
 - administración;
 - economía;
 - historia;
 - política, y
 - sociología.
- b) 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;
 - ecología;
 - economía;
 - industria;
 - informática;
 - ingeniería;
 - medicina;
 - mercado de valores, y
 - urbanismo.

Bibliografía recomendada: véase en *Ramas del derecho administrativo*.

RELACIÓN JERÁRQUICA * *Centralización administrativa.*

RENUNCIA A LA CONCESIÓN 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, se debe recordar que los servicios públicos no se pueden 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 arriba citado es correcta, excepto que la renuncia sea expresamente aceptada por la autoridad concedente.

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.

REPÚBLICA Forma de organización política de un país, en donde los titulares de los entes públicos se renuevan periódicamente; a contrario sensu, en las monarquías el poder se tiene vitaliciamente.

REQUISICIÓN La requisa o requisición es una figura que surge en el derecho militar; dándose ante una situación de guerra con el exterior o conflicto interior. Por medio de ella, el estado va a adquirir temporalmente bienes. El último párrafo del art. 16 de la constitución general de la república (antiguo art. 26), establece al respecto: *"En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente."*

La idea del constituyente de regular la requisición sintetiza la finalidad que las normas jurídicas en este punto han tenido desde hace siglos: limitar la acción de los ejércitos a efecto de preservar a la población civil de posibles saqueos, de los cuales muchas veces fueron víctimas en el pasado.

La requisición ha de ser decretada por una autoridad militar (en nuestro caso la secretaría de la defensa nacional o la secretaría de marina), obedecerá a una situación de excepcional (el estado de beligerancia), debe ser mediante indemnización y no implica perder la propiedad en definitiva (salvo tratándose de bienes perecederos).

La diferencia radical entre esta figura y la expropiación está en que debe existir una suspensión de garantías y que el particular perderá la propiedad solamente de forma temporal; además debe ir re-

ferida a bienes que necesiten los militares, como alimentos, vestuario, equipo de transporte, habitaciones, etcétera.

La indemnización será proporcional a la temporal merma patrimonial que sufra el gobernado por la desposesión.

Existe la posibilidad de requisar servicios personales. En este caso no estamos en presencia, lógicamente, de un modo de adquirir bienes, pero sí derechos a favor del estado. La requisición de trabajos personales está contemplada en la legislación federal ante situaciones catastróficas o que dañen gravemente algún servicio público importante.

Para que proceda esa requisición de trabajo personal, deberá ser suspendida previamente la garantía del art. 5o. constitucional, el cual prohíbe la prestación de servicios sin consentimiento del afectado, en los términos siguientes:

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se sujetará a lo dispuesto en las fracs. I y II del art. 123.

En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales o censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

En nuestro derecho, y conforme a Ley de Vías Generales de Comunicación, se ha dado el caso de requisar o incautar instalaciones que sirven de base para la prestación de servicios públicos; es discutible la constitucionalidad de tales medidas requisitorias; y materia de análisis en el derecho del trabajo, en qué forma afecta a los trabajadores y a los principios que regulan la huelga.

Para el derecho administrativo, en virtud de que se trataba casi siempre de empresas de participación estatal mayoritaria, es difícil analizar si se violaron garantías a particulares, puesto que el objeto de la requisa fueron instalaciones de la propia administración pública federal. En caso de que se hubiera dado la requisición de trabajos personales, sí estaríamos en presencia de violaciones al art. 5o. de la carta magna.

Ejemplos de esas requisas son los siguientes:

- Control aéreo: *Diario Oficial de la Federación*, 12 de agosto de 1960;
- Teléfonos de México, S. A. de C. V.: *Diario Oficial de la Federación* del 10 de septiembre de 1984 y 9 de abril de 1987;
- Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.: *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 28 de febrero de 198;
- Compañía Mexicana de Aviación, S. A.: 2 de noviembre de 1987;
- Autotransportes Urbanos de Pasajeros R100: 6 de mayo de 1989, y
- Servicios Aéreos Litoral, S. A. de C. V.: 2 de marzo de 1994.

En derecho comparado existen muy diversos enfoques en el estudio de la requisita, de tal suerte que es imposible indicar principios válidos en todos los sistemas jurídicos; por supuesto que la figura se refiere siempre a mecanismos estatales de adquisición patrimonial.

Bibliografía recomendada: véase en *Expropiación*.

REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO La constitución federal mexicana fija requisitos de los actos administrativos, en los arts. 14 y 16, 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 este diccionario se da breve explicación de estas disposiciones, en cuanto implican requisitos que ha de satisfacer la acción de los órganos administrativos del estado.

Véase al respecto las voces correspondientes a esos requisitos: *competencia, forma escrita, fundamentación, motivación, legalidad e irretroactividad*.

Bibliografía recomendada

- 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 M., *El acto administrativo*, 2a. ed., Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

RUÍZ, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2a. ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

RESCATE DE LA CONCESIÓN El rescate es un medio de dar por terminada la concesión (véase) antes del plazo previsto en la misma. Jéze sostiene que:

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 perjudicado puede oponerse, ya que se estaría frente a un caso de exceso o desvío de poder.

José Canasí expone 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.

RESCISIÓN 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, 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.

José Canasí expone que en la concesión "podrían aplicarse los principios generales de la rescisión de los contratos", por incumplimiento del concesionario, lo cual es aceptable siempre y cuando se considere a la concesión como un contrato administrativo.

La mención tiene importancia porque en nuestra práctica jurídico administrativa se usa, erróneamente, la expresión *contrato concesión*.

RESERVA DE LA LEY Opinión según la cual existen ciertas materias que solamente puede regular un ordenamiento legal, y las demás ser contenido de algún reglamento.

RETROCESIÓN Sinónimo, en derecho comparado, de la reversión en materia expropiatoria.

* *Reversión.*

REVERSIÓN Hemos dicho que los bienes afectos a la concesión (véase) 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**:

Esta 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*.

Derecho de reversión en la expropiación. La Ley de Expropiación que también es aplicable en el Distrito Federal para asuntos locales, establece la reexpropiación o retrocesión llamándola reversión, la cual deberá intentar el gobernado si en un lapso de cinco años la cosa que le fue expropiada no ha sido utilizada o bien fue destinada a fin distinto para aquel que fue expropiada. La ley también es omisa en cuanto a los detalles de la reversión. (La ley fija un término de dos años para ejercer ese derecho, a partir de la fecha en que sea exigible la reversión.)

La autoridad debe resolver en 45 días; el particular sólo ha de regresar lo que se le haya pagado de indemnización.

La reversión, poco usada en la práctica, es interesante teóricamente y llama la atención de los alumnos en la cátedra, principalmente acerca de los términos, destino de la indemnización ya pagada, etc.; en el *Diario Oficial* del 25 de noviembre de

1982, se resuelve un caso de reversión, cuya expropiación había sido publicada el 8 de enero de 1945; el nuevo acto administrativo resultó favorable al particular en el ejemplo citado.

REVISIÓN * *Recurso administrativo y Relación jerárquica.*

REVOCACIÓN La mayoría de los autores que tratan la revocación administrativa, están de acuerdo en que existe una 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 la revocación administrativa suscita son:

- a) 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, y
- b) 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 general; 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).

Recalcamos 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 general; 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, los cuales los resuelve el propio juez. Esta figura es, desde luego, distinta a la revocación administrativa que hemos descrito brevemente.

La revocación de la concesión puede producirse por razones de oportunidad o conveniencia. En nuestro país, cuando 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).

Bibliografía recomendada: véase en *Irregularidades e ineficacias del acto administrativo*.

REZAGO * *Aprovechamientos.*

SALUBRIDAD Elemento del orden público.* *Salud pública.*

SALUD PÚBLICA Lo *sanitario*, dentro de la actividad de la administración pública, se refiere a la salud pública: la reducción de la tasa de mortalidad mediante el combate a las enfermedades de mayor incidencia entre la población.

El derecho sanitario, denominación dada al antecedente del actual derecho protector de la salud, pretende autonomía respecto al derecho administrativo; el nuevo nombre supone una ampliación de los aspectos regulados.

Si bien, en términos generales lo sanitario puede entenderse como lo relativo a la *sanidad* y ésta identificarse con el conjunto de servicios gubernamentales organizados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, un estado o un municipio, para efectos del estudio de la Ley General de Salud es importante distinguir la vigilancia sanitaria, que corresponde a los gobiernos federal, local y municipal, según los acuerdos de coordinación que se tengan celebrados. La ley establece disposiciones acerca de visitas sanitarias que se realizarán por medio de inspectores, las cuales concluirán con el levantamiento de una acta al respecto; tanto la visita como el acta estarán, lógicamente, referidas al cumplimiento o infracción de las disposiciones que en materia de salud establezcan la ley, los reglamentos y los demás ordenamientos vigentes.

Fundamento constitucional de la protección a la salud. El art. 4o. de la *constitución política* de la república, en su párrafo cuarto establece: "*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la frac. XVI del art. 73 de esta constitución.*"

Este párrafo, agregado según reforma del 3 de febrero de 1983, consagra el llamado *derecho a la salud*, el que, más bien y como lo señala el texto constitucional, se refiere a la protección que a la salud deben brindar las instituciones del poder público y que confirma la competencia del congreso de la unión para legislar en materia de salubridad, prevista en el art. 73 de la propia *constitución*.

La frac. XVI de dicho art. 73 se refiere a que el congreso puede dictar leyes sobre salubridad gene-

ral de la república; y de la misma disposición se deducía, con anterioridad a 1983, que la salubridad general es materia en la que concurren la federación y los estados.

En la actualidad, gracias a los acuerdos y bases de coordinación suscritos entre el gobierno federal y los de los estados, se tiende a que las entidades federativas manejen determinados servicios, según los programas de regionalización de la administración pública federal. La normatividad y el financiamiento de los mismos quedan reservados a la federación.

Áreas que abarca la salud. La salud es la ausencia de enfermedades e implica una situación física y mentalmente sana. Lo que aquí debe tratarse son las áreas que abarca la acción estatal protectora de la salud.

Este punto puede ser descrito con base en los arts. 3o. y 33 de la Ley General de Salud, publicada el 7 de febrero de 1984, a cuyo tenor los servicios de salubridad que el estado proporcionará han de referirse a los siguientes aspectos generales o específicos:

- I Atención médica preventiva;
- II Servicios médicos curativos, y
- III Servicios de rehabilitación.

Estos tres primeros rubros son los **genéricos**, pudiéndose comprender en ellos todos los siguientes:

- 1 Organización y vigilancia de la prestación de servicios ofrecidos en establecimientos que no pertenecen a instituciones públicas de seguridad social;
- 2 Coordinación y evaluación de los servicios de salud proporcionados por instituciones públicas de seguridad social;
- 3 Atención médica en beneficio de grupos vulnerables;
- 4 Atención materno-infantil;
- 5 Programas de planeación familiar;
- 6 Salud mental;
- 7 Vigilancia de las actividades profesionales y similares relacionadas con la salud;
- 8 Fomento de estudios especializados en esta materia;
- 9 Coordinación de la investigación científica en el ramo;
- 10 Control de las investigaciones médicas que se efectúen en seres humanos;

- 11 Orientación en materia nutricional;
- 12 Intervención para prevenir y controlar factores ambientales que afecten la salud humana;
- 13 Salud ocupacional;
- 14 Prevención y control de enfermedades transmisibles y no transmisibles y de accidentes;
- 15 Prevención de la invalidez;
- 16 Asistencia social;
- 17 Programas contra el alcoholismo y el tabaquismo;
- 18 Prevención y combate contra la farmacodependencia;
- 19 Control sanitario de productos y servicios, que incluye equipo y productos relacionados con la salud;
- 20 Control de importación y exportación de productos y servicios médicos;
- 21 Control de la publicidad en cuestiones relacionadas con la salud;
- 22 Control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de humanos, y
- 23 La sanidad internacional.

Prevención de enfermedades. Se ha considerado que la prevención de enfermedades debe ser el objeto en torno al cual gire la actividad que en materia de salud realice la administración pública. El concepto moderno de medicina se refiere más a prevenir que a curar las enfermedades.

En los países altamente desarrollados la medicina preventiva ha alcanzado niveles de gran eficiencia, y en otros resulta totalmente obligatorio someterse a las actividades que en este ramo lleva a cabo el poder público.

Hacer conciencia de que en nuestra sociedad debe arraigar el concepto de medicina preventiva y que éste sea aceptado, es una tarea que debe interesar y comprometer no sólo a las autoridades, sino también a los individuos y a las familias.

La Ley General de Salud también se refiere a la prevención y control de enfermedades y accidentes, en ella se establecen, independientemente de las disposiciones contenidas en leyes laborales y de seguridad social, los siguientes medios de acción:

- 1 Dictar normas técnicas para la prevención y el control de enfermedades y accidentes;
- 2 Establecer y operar el sistema nacional de vigilancia epidemiológica;
- 3 Realizar los programas y actividades necesarios en este rubro, y

- 4 Establecer los mecanismos de colaboración entre los sectores público, social y privado para poner en práctica dichos medios de acción.

La misma ley agrupa las disposiciones en materia de salud preventiva en tres aspectos:

- enfermedades transmisibles;
- enfermedades no transmisibles, y
- accidentes.

Duración en enfermedades. Rehabilitación de enfermos. Se considera que existe enfermedad mientras un individuo no está plenamente sano, es decir que no ha recuperado la salud. La duración de la enfermedad es desde que la misma aparece y afecta el desarrollo y las facultades plenas del individuo, hasta su total restablecimiento alcanzado en virtud de tratamientos curativos o de rehabilitación.

La duración de las enfermedades, medida convencionalmente, variará de acuerdo con la naturaleza del mal y de la respuesta que se obtenga con ciertos tratamientos curativos por parte del individuo enfermo.

Rehabilitación de enfermos. De acuerdo con la política de protección a la salud, elevada al rango de garantía individual y consagrada por nuestra carta magna, la enfermedad no habrá desaparecido hasta que el individuo no se reincorpore plenamente a sus actividades ocupacionales, recreativas y sociales, lo que sólo es posible y aconsejable ante la ausencia total de enfermedad. La Ley General de Salud que se comenta contiene disposiciones en materia de rehabilitación, dirigidas sustancialmente a la rehabilitación de inválidos.

SANCIÓN ADMINISTRATIVA *Potestad sancionadora de la administración pública.* "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. . ." indica el art. 21 de nuestra carta magna, con lo que instituye la potestad de la administración pública para imponer sanciones en esa materia.

Si seguimos textualmente lo expresado por el precepto constitucional, se podría considerar que éste excluye a la mayoría de las leyes administrativas (las fiscales entre ellas), de la posibilidad para el poder ejecutivo de hacerlas cumplir coactivamente o reprimir su violación.

Sin embargo, algunos tratadistas, basándose en lo que disponían las constituciones anteriores acerca de este particular, sostienen la inexistencia de tal limitante, pues consideran que el citado art. carece de una redacción correcta y que la voluntad del legislador es la de extender la facultad sancionadora a toda la legislación administrativa. Complementa esta idea lo señalado por el art. 89, frac. I, de la misma *constitución*, que faculta y obliga al presidente de la república a ejecutar las leyes, lo que no sería posible sin el poder sancionador.

Vienen a confirmar esta tesis los arts. 22 y 109, también constitucionales, al indicar, el primero, que no será confiscación aplicar los bienes del infractor para el pago de impuestos o multas; y, el segundo, que ordena la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que atenten contra la legalidad que deben observar en el desempeño de sus cargos.

De la lectura del citado art. 21 de la *constitución* federal, aparentemente, se desprende una gran limitante a la potestad sancionadora de la administración pública, al señalar que ésta solo podrá consistir en imponer multa o arresto hasta por 36 horas, con lo que deja fuera de los medios de acción del poder ejecutivo a la clausura, el decomiso y la cancelación de licencias que son tipos de sanción comúnmente utilizados por el derecho mexicano. Respecto de esta cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el art. 21 no pretende limitar las clases de sanción, sino únicamente separar la competencia en materia de ilícitos: lo penal le debe corresponder al poder judicial y las infracciones administrativas al poder ejecutivo.

El procedimiento para averiguar los delitos y el de las infracciones. El multirreferido art. 21 constitucional designa al ministerio público, auxiliado por la policía judicial (autoridades administrativas), responsable de la persecución de los delitos, correspondiéndole a la autoridad judicial imponer las penas respectivas. El mismo dispositivo, como ya se citó, señala que a la autoridad administrativa le compete la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía y, en nuestra opinión, a todas las leyes de naturaleza administrativa.

En el caso de los delitos, sólo habrá acción penal en contra de personas físicas, pero en las infracciones administrativas podrá responsabilizarse tanto a éstas como a las morales.

Con motivo de la comisión de los delitos, las penas impuestas son predominantemente corporales (privativas de la libertad); en lo que respecta a las infracciones administrativas, éstas son la excepción y, en ningún caso deben exceder de 36 horas, además de que hay un predominio de las sanciones de carácter patrimonial o que constituyan la privación de algún derecho (clausuras, aplicación de bienes al adeudo, etcétera).

Independientemente de lo anterior, existen otras diferencias básicas en cuanto al procedimiento, como las previstas por el art. 16 constitucional.

Procedimiento para imponer sanciones. En el procedimiento administrativo que se siga para imponer una sanción y en el documento en que conste ésta misma, han de observarse las formalidades que indicamos para el acto administrativo, puesto que se trata precisamente de un acto de esta naturaleza.

De conformidad con sus respectivas leyes encontramos que existe una gran diversidad de procedimientos; por ejemplo, en el caso de las sanciones impuestas por el agente de tránsito vehicular, generalmente de inmediato a la comisión de la infracción, el procedimiento es completamente distinto al seguido en el supuesto de las impuestas por la secretaría de hacienda y crédito público, con motivo de una infracción detectada después de una revisión de libros y demás documentos fiscales; o bien, en la consistente en inhabilitar a un servidor público que no ha rendido su declaración de bienes ante la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo, hecho comprobado después de haberse realizado la investigación respectiva y escuchar al presunto infractor.

Naturaleza de las sanciones administrativas. Como hemos podido observar en el desarrollo de este tema, existe una dificultad que se considera de momento irresoluble, para determinar la naturaleza de las sanciones; problemática que obviamente se extiende a las de carácter administrativo.

Para los efectos de nuestra disciplina, debemos considerar como sanciones administrativas, aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa.

Según su ámbito de aplicación, tenemos sanciones mediante las cuales la administración pública protege su organización y orden internos, es decir,

su buen funcionamiento; y las que utiliza para garantizar el orden social.

Todo sistema de sanciones administrativas, debe tender a hacer justos los procedimientos y la facultad sancionadora del poder ejecutivo.

La finalidad de la sanción, como la de la pena, sigue siendo objeto de un no resuelto debate: castigo, venganza, ejemplarizar, desalentar la imitación, atemorizar, indemnizar, proteger el interés público, reeducar, etcétera.

Es decir, mientras no se efectúe una adecuada sistematización de las normas relativas a las infracciones y sanciones administrativas no se logrará alcanzar un ámbito jurídico en el que impere la equidad.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL. Órgano centralizado del gobierno federal mexicano. Según el art. 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le compete:

- 1 Formular, conducir y evaluar la política de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las secretarías competentes;
- 2 Fomentar el empleo en el medio rural, así como establecer acciones que tiendan a incrementar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;
- 3 Integrar e impulsar proyectos de inversión para canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política federal 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 los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- 4 Fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad;
- 5 Procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con el sector rural;
- 6 Apoyar, en coordinación con la secretaría de educación pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que sea conveniente;
- 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 de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca;
- 8 Formular, dirigir y supervisar las actividades relacionadas con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales;
- 9 Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial y de la producción agropecuaria, en coordinación con la secretaría de comercio y fomento industrial;
- 10 Promover la constitución de asociaciones rurales;
- 11 Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el medio rural;
- 12 Participar junto con la secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca 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 medio rural, 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 rural de las diversas regiones del territorio nacional;
- 15 Proponer políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios;
- 16 Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural con objeto de establecer los procedimientos para su mejoría;

- 17 Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, 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 el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, y evaluar sus resultados;
- 19 Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la construcción de pequeñas obras de irrigación y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al gobierno federal o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;
- 20 Participar, junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas y que compete realizar al gobierno federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares, y
- 21 Los demás que le asignen las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Órgano de la administración pública federal centralizada del gobierno mexicano. Le competen los asuntos que enlista el artículo 34 de la ley orgánica correspondiente:

- 1 Formular y conducir las políticas de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración pública federal;
- 2 Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;
- 3 Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias correspondientes;
- 4 Fomentar el comercio exterior;
- 5 Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la

opinión de la secretaría de hacienda y crédito público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la citada secretaría en la fijación de los criterios para el establecimiento de estímulos al comercio exterior;

- 6 Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales 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 resultados;
- 7 Establecer la política de precios, y con la participación de las autoridades locales, vigilar su estricto 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 Regular, orientar y estimular la protección al consumidor;
- 9 Participar con las secretarías de desarrollo social; de agricultura, ganadería y desarrollo rural; de medio ambiente, recursos naturales y pesca, la distribución y comercialización de productos y abastecimiento de los consumos básicos de la población;
- 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 las secretarías de agricultura, ganadería y desarrollo rural, y de medio ambiente, recursos naturales y pesca, el sistema nacional para el abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población;
- 12 Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; y regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología;
- 13 Establecer y vigilar normas de calidad, pesas y medidas para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales;

- 14 Regular y vigilar de conformidad con las disposiciones aplicables, la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, así como fomentar y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales;
- 15 Fomentar el pequeño comercio rural y urbano, así como promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural;
- 16 Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal 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 precios;
- 17 Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de tipo industrial y comercial;
- 18 Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los bienes y servicios;
- 19 Regular la producción industrial con exclusión de la que esté asignada a otra dependencia;
- 20 Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de industrias, en el de empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas;
- 21 Fomentar, regular, y promover el desarrollo de la industria de transformación e intervenir en el suministro de electricidad a usuarios y en la distribución de gas;
- 22 Fomentar, estimular y organizar la producción del artesanado, de las artes populares y de la industria familiar;
- 23 Promover, orientar y fomentar la industria nacional;
- 24 Promover, orientar, fomentar y estimular la industria pequeña y mediana y regular la organización de industriales;
- 25 Promover y organizar la investigación técnico-industrial;
- 26 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, así como, conjuntamente con la secretaría de hacienda y crédito público, autorizar

las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales;

- 27 Formular y conducir la política en materia minera;
- 28 Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, y regular la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas de modo directo por las aguas marítimas;
- 29 Otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos y autorizaciones en materia minera, en los términos de la legislación correspondiente, y
- 30 Las demás que le atribuyan leyes y reglamentos vigentes.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Órgano centralizado del gobierno federal mexicano. El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece su competencia, según relación que en seguida hacemos:

- 1 Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones del país;
- 2 Regular, inspeccionar y 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 servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del 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 satélite, 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 establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento, así como negociar convenios

para la prestación de servicios aéreos internacionales;

- 5 Regular y 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, así como de información y seguridad de la navegación aérea;
- 7 Construir las vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento;
- 8 Regular y vigilar la administración del sistema ferroviario;
- 9 Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransporte en carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento, así como el cumplimiento de las disposiciones legales;
- 10 Realizar la vigilancia y el servicio de policía en las carreteras federales;
- 11 Participar en los convenios para la construcción y operación de los puentes internacionales;
- 12 Fijar normas para el 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 los 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 que presta la administración pública en comunicaciones y transportes;
- 13 Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea prestar servicios de comunicaciones y transportes;
- 14 Promover y organizar la marina mercante;
- 15 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;
- 16 Regular las comunicaciones y los transportes por agua;
- 17 Inspeccionar los servicios de la marina mercante;
- 18 Construir, y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar servicios de

información y seguridad para la navegación en los mares;

- 19 Celebrar u otorgar 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 (véase) para su eficiente funcionamiento, salvo los asignados a la secretaría de marina;
- 20 Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de la zona federal dentro de los recintos portuarios;
- 21 Construir y conservar los caminos y puentes federales, los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal;
- 22 Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de los estados y de los municipios y los particulares;
- 23 Construir aeropuertos y cooperar con los gobiernos de los estados y municipales, en la construcción y conservación de obras de ese tipo;
- 24 Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda realizar;
- 25 Cuidar de los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías generales de comunicación;
- 26 Promover y, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes, y
- 27 Los demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Órgano centralizado del gobierno federal mexicano. El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fija su competencia:

- 1 Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- 2 Expedir las normas que regulen los procedimientos de control de la administración pública federal, para lo cual podrá requerir de

- las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del 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 la administración pública federal;
 - 4 Establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades federales, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
 - 5 Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
 - 6 Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades federales a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos de las mismas sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones y estudios necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades federales;
 - 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 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 normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones del personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obras públicas, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública 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 humanos, materiales y financieros, así como acerca de 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 nombrar y controlar su actividad;
 - 11 Designar para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación, delegados de la propia secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración paraestatal;
 - 12 Opinar previamente sobre el nombramiento, y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la administración pública. Tanto en este caso, como en los de los dos puntos anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la secretaría;
 - 13 Colaborar con la contaduría mayor de hacienda para el establecimiento de los procedimientos que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
 - 14 Informar periódicamente al ejecutivo acerca del resultado de la evaluación respecto 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 esas intervenciones y, en su caso, dictar las acciones necesarias para corregir las irregularidades detectadas;
 - 15 Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal y verificar su contenido de acuerdo con las disposiciones aplicables;
 - 16 Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

- 17 Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el ministerio público, prestando para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;
- 18 Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus 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 en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública de la federación;
- 20 Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- 21 Expedir normas, autorizar y, en su caso, proyectar, 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 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 inmobiliaria federal y el inventario correspondiente, y
- 25 Las demás que le encomienden las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Órgano centralizado del gobierno federal mexicano. Su competencia la prevé el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- 1 Lo concerniente a 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 que competa a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;
- 3 Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza, fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y 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 públicas federales 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 la transferencia 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 especiales 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 de la administración pública correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- 7 Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades, todas

- aquellas medidas que conciernen al interés general de los pueblos indígenas;
- 8 Coordinar y ejecutar la política federal para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas, a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
 - 9 Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública que corresponda; además, coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los ejecutivos estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
 - 10 Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca, y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer esas necesidades;
 - 11 Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;
 - 12 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;
 - 13 Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las secretarías del trabajo y previsión social y de comercio y fomento industrial;
 - 14 Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública correspondientes; de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de grupos sociales;
 - 15 Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con participación de los sectores social y privado;
 - 16 Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que competa a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento ajeno a los objetivos institucionales, y
 - 17 Los otros que fijen expresamente las leyes y reglamentos.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA** Órgano federal centralizado del gobierno mexicano; el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigne los siguientes asuntos como su ámbito competencial:
- 1 Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:
 - a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal;
 - b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere el artículo 123, fracción XII, del apartado A, de la *constitución* federal;
 - c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos;
 - d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural;
 - e) La enseñanza superior y profesional, y
 - f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física.
 - 2 Organizar y 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 las artes populares;
- 3 Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;
 - 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 federales;
 - 5 Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria técnica y normal, establecidas en la *constitución* y emitir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;
 - 6 Ejercer la supervisión que proceda en los planteles que impartan educación conforme al artículo 3o. constitucional;
 - 7 Organizar, administrar y enriquecer las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia secretaría o que formen parte de sus dependencias;
 - 8 Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica y de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;
 - 9 Patrocinar la realización de congresos, asambleas, reuniones y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;
 - 10 Fomentar las relaciones de orden cultural con otros países, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
 - 11 Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y 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 Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;
 - 13 Otorgar becas para que estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;
 - 14 Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y promover su mejoramiento;
 - 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 profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;
 - 17 Organizar misiones culturales;
 - 18 Formular el catálogo del patrimonio histórico del país;
 - 19 Formular y manejar el catálogo de monumentos nacionales;
 - 20 Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de los tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;
 - 21 Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación, atendiendo las disposiciones legales de la materia;
 - 22 Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;
 - 23 Determinar y organizar la participación del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia;
 - 24 Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la escuela de educación física;
 - 25 Formular normas y programas y ejecutar acciones para promover 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, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; asimismo, la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que

- corresponda a otras dependencias y entidades de la administración pública;
- 26 Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas. A este fin organizará, sistemas de orientación vocacional, de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;
 - 27 Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público;
 - 28 Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;
 - 29 Organizar y promover acciones tendientes al desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales 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 para ese fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y
 - 30 Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

SECRETARÍA DE ENERGÍA Órgano centralizado de la administración pública federal mexicana. Su competencia la establece el artículo 33 de la ley de la materia, en los siguientes términos:

- 1 Conducir la política energética del estado;
- 2 Ejercer los derechos del estado en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; 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 la actividad de las paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;
- 4 Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la secretaría, con la intervención que le corresponda a la secretaría de relaciones exteriores, y proponer a

ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en esas materias;

- 5 Promover la participación de los particulares en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación ecológica;
- 6 Llevar a cabo la planeación energética, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;
- 7 Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a los ordenamientos aplicables;
- 8 Realizar y promover estudios sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios, activos, procedimientos, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético y proponer en su caso las acciones conducentes;
- 9 Regular y, en su caso, expedir normas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su cumplimiento;
- 10 Regular y en su caso expedir normas en materia de seguridad nuclear y salvaguardar, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radiactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;
- 11 Llevar el catastro petrolero, y
- 12 Los demás que se le encomienden en leyes y reglamentos.

SECRETARÍA DE ESTADO 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 aquí, 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.

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 siguientes:

- 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, enumeraba las secretarías y remitía a un reglamento para establecer las facultades 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; y, 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. 5o. 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; y, de hacienda, y

- 10 La constitución federal de 1917, en su art. 90 remitió a una ley que estableciera las secretarías y su competencia, y creó los departamentos administrativos; ese art. fue reformado el 21 de abril de 1981 para incluir la llamada administración paraestatal, cuyas bases de organización serían fijadas por la misma ley.

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

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

- a) De estado, a la que le correspondían, en términos generales, las facultades de las actuales secretarías de gobernación y relaciones exteriores;
- b) Hacienda y crédito público;
- c) Guerra y marina;
- d) Comunicaciones;
- e) Fomento, y
- f) Industria y comercio.

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

- a) Gobernación;
- b) Relaciones exteriores;
- c) Hacienda y crédito público;
- d) Guerra y marina;
- e) Agricultura y fomento;
- f) Comunicaciones y obras públicas, y
- g) 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, afirmando que era el momento de dar prioridad a los asuntos internos sobre los externos; dicho orden ha prevalecido en términos generales hasta nuestros días, dando origen, erróneamente, a la creencia de que algunas dependencias tienen mayor importancia que otras.

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

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

Secretarías:

- a) Gobernación;
- b) Relaciones exteriores;
- c) Hacienda y crédito público;
- d) Guerra y marina;
- e) Seguridad nacional;
- f) Agricultura y fomento;
- g) Comunicaciones y obras públicas, y
- h) Educación pública.

Departamentos: estableció cinco, y se mencionan en esa voz.

Otras dependencias: a) Procuraduría general de la república; b) Procuraduría del Distrito y territorios federales, y c) Gobiernos de los territorios federales.

4 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 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:

- a) Gobernación;
- b) Relaciones exteriores;
- c) Hacienda y crédito público;
- d) Guerra y marina;
- e) Economía nacional;
- f) Agricultura y fomento;
- g) Comunicaciones y obras públicas, y
- h) Educación pública.

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

- a) Gobernación;
- b) Relaciones exteriores;
- c) Hacienda y crédito público;
- d) Defensa nacional;
- e) Economía nacional;
- f) Agricultura y fomento;
- g) Comunicaciones y obras públicas;
- h) Educación pública, y
- i) Asistencia pública.

6 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, el cual 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 siguientes secretarías:

- a) Gobernación;
- b) Relaciones exteriores;
- c) Hacienda y crédito público;
- d) Defensa nacional;
- e) Marina;
- f) Economía;
- g) Agricultura y ganadería;
- h) Recursos hidráulicos;
- i) Comunicaciones y obras públicas;
- j) Educación pública;
- k) Salubridad y asistencia;
- l) Trabajo y previsión social, y
- m) Bienes nacionales e inspección administrativa.

7 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 siguientes secretarías:

- a) Gobernación;
- b) Relaciones exteriores;
- c) Hacienda y crédito público;
- d) Defensa nacional;
- e) Marina;
- f) Industria y comercio;
- g) Agricultura y ganadería;
- h) Recursos hidráulicos;
- i) Comunicaciones y transportes;
- j) Obras públicas;
- k) Educación pública;
- l) Salubridad y asistencia;
- m) Trabajo y previsión social;
- n) Patrimonio nacional, y
- ñ) Presidencia.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, y reformada en 13 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 y 28 de diciembre de 1994, establece 17 secretarías de estado, una procuraduría de justicia y un departamento administrativo. Entró en vigor el 1 de enero de 1977.

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 laboren. 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, de oficina, de sección y de 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 de área.

Esos servidores públicos estarán al frente de oficinas ordenadas de manera piramidal, en cuya cúspide se hallará el secretario de estado. Su número variará 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.

Reglas comunes a las dependencias de la administración pública centralizada federal. Desde luego que las reglas de derecho administrativo referidas a la estructura y 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 mencionamos algunos de tales asuntos, los cuales agrupamos temáticamente y cuyo estudio es materia de diversos cursos de nuestra disciplina.

- 1 **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 ellas se resuelven mediante acuerdo presidencial que tramita la Secretaría de Gobernación. Para su mejor funcionamiento deben proporcionarse entre sí la información que requieran.
- 2 **Normas relacionadas con la actividad y órganos legislativos.** 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.
- 3 **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 acuerdos, circulares, decretos y comunicados que trasciendan a los particulares.
- 4 **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 órganos paraestatales dentro del sistema de sectorización.

5 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, expropiación, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, concentración de ingresos, contratación de seguros y fianzas, etcétera.

6 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 responsabilidad en todas las dependencias del poder ejecutivo federal.

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 de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*; *Ley de Información Estadística y Geográfica*; *Ley de Planeación*; *Ley General de Bienes Nacionales*; *Ley de Expropiación*; *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*; *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 art. 123 Constitucional; *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*; *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

Las secretarías de estado en la actualidad. De acuerdo con el párr. 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 los departamentos administrativos. Esta disposición se contradice con el art. 2o. de la misma ley, que considera integrantes de la organización solamente a las secretarías y a los departamentos. 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.

Hechas las observaciones anteriores, pasamos a enumerar los organismos que forman a la administración centralizada federal, según el artículo 26 de la citada ley:

- 1 Secretaría de agricultura ganadería y desarrollo rural;
- 2 Secretaría de comercio y fomento industrial;
- 3 Secretaría de comunicaciones y transportes;
- 4 Secretaría de contraloría y desarrollo administrativo;
- 5 Secretaría de la defensa nacional;
- 6 Secretaría de desarrollo social;
- 7 Secretaría de educación pública;
- 8 Secretaría de energía;
- 9 Secretaría de gobernación;
- 10 Secretaría de hacienda y crédito público;
- 11 Secretaría de marina;
- 12 Secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca;
- 13 Secretaría de la reforma agraria;
- 14 Secretaría de relaciones exteriores;
- 15 Secretaría de salud;
- 16 Secretaría del trabajo y previsión social, y
- 17 Secretaría de turismo.

Bibliografía recomendada

- 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, Paris, 1961.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *El Estado empresario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 25a. ed., Porrúa, México, 1986.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Macchi, Buenos Aires, 1977.
- HERNÁNDEZ, Octavio A., y otros, *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*, 8a. ed., Porrúa, México, 1967.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Órgano centralizado federal mexicano, equivalente aproximado a los ministerios del interior en derecho comparado. El artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fija su ámbito competencial:

- 1 Presentar ante el congreso de la unión las iniciativas de ley del presidente de la república;
- 2 Publicar las leyes y decretos que expidan el congreso de la unión, alguna de las dos cámaras o el presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- 3 Editar el *Diario Oficial de la Federación*;
- 4 Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que ello requiera;
- 5 Cuidar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;
- 6 Aplicar el artículo 33 de la *constitución federal*;
- 7 Conducir las relaciones del poder ejecutivo con los otros poderes, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material;
- 8 Otorgar al poder judicial federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de su función;
- 9 Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al ejecutivo los artículos 96, 98, 99 y 100 de la *constitución*, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 73, fracción VI, acerca de los nombramientos de los magistrados del tribunal superior de justicia del distrito federal;
- 10 Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere el punto anterior;
- 11 Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los secretarios y jefes de departamento del ejecutivo federal, y de los procuradores de justicia de la república y del Distrito Federal;
- 12 Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del ejecutivo;
- 13 Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores y legalizar las firmas de ellos;
- 14 Conducir las relaciones del gobierno con el tribunal federal de conciliación y arbitraje;
- 15 Administrar las islas de jurisdicción federal.
En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía;
- 16 Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a la ley;
- 17 Manejar el servicio nacional de identificación personal;
- 18 Administrar el archivo general de la nación;
- 19 Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra secretaría;
- 20 Promover la producción, cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial: vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen algún delito o perturben el orden público; y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al ejecutivo, con exclusión de las que dependan de otras secretarías de estado y departamentos administrativos;
- 21 Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes;
- 22 Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por interés público;
- 23 Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del procurador general de la república;
- 24 Regular y autorizar la portación de armas por empleados federales;
- 25 Formular y conducir la política general de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;
- 26 Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un consejo tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones

- auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los estados de la federación, mediante acuerdo con sus gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 de la *constitución general*;
- 27 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 federales, la política y programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;
 - 28 Conducir y poner en ejecución la política y programas del gobierno federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley, el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo que corresponden en esta materia, en relación con los estados, el Distrito Federal y los municipios;
 - 29 Formular, normar, coordinar y vigilar la política de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;
 - 30 Conducir la política interior que compete al ejecutivo federal y no se atribuya expresamente a otra dependencia;
 - 31 Formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal, y las relaciones con los medios de información masiva;
 - 32 Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias federales, y
 - 33 Los demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.
- 1 Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional;
 - 2 Proyectar y calcular los ingresos de la federación, del departamento del Distrito Federal 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 Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del departamento del Distrito Federal;
 - 4 Manejar la deuda pública de la federación y del Departamento del Distrito Federal, conforme a la ley de la materia;
 - 5 Realizar o autorizar las operaciones en que se haga uso del crédito público;
 - 6 Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprenda al banco central, banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
 - 7 Ejercer las facultades que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
 - 8 Determinar los criterios y montos de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra secretaría;
 - 9 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 Comercio y Fomento Industrial y con la participación que corresponda a otras dependencias;
 - 10 Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
 - 11 Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación;
 - 12 Representar el interés de la federación en controversias fiscales;

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Ente centralizado federal de México. El artículo 31 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* fija su competencia según lista que damos en seguida:

- 13 Proyectar y calcular los egresos federales y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y política del desarrollo nacional;
- 14 Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del presidente;
- 15 Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades federales;
- 16 Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público y de presupuesto de egresos;
- 17 Formular la cuenta anual de la hacienda pública federal;
- 18 Coordinar y desarrollar los servicios de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de la administración pública federal;
- 19 Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para el informe presidencial e integrar dicha documentación;
- 20 Opinar, previamente a su expedición, respecto a los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisición, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la administración pública federal;
- 21 Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- 22 Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública y sus modificaciones; así como establecer lineamientos en materia de administración de personal, y
- 23 Los demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL Órgano centralizado del gobierno federal mexicano; el artículo 29 de la ley derivada del artículo 90 constitucional reseña los asuntos de su competencia:

- 1 Organizar, administrar y preparar al ejército y la fuerza aérea;
- 2 Organizar, así como preparar el servicio militar nacional;
- 3 Organizar las reservas del ejército y fuerza aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;
- 4 Manejar el activo del ejército y fuerza aérea, de la guardia nacional al servicio de la federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de las entidades federativas;
- 5 Conceder licencias y retiros, e intervenir en la seguridad social de los miembros del ejército y de la fuerza aérea;
- 6 Planear, dirigir y 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 y asesorar la defensa civil;
- 7 Construir y preparar toda clase de recintos militares para uso del ejército y fuerza aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;
- 8 Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación;
- 9 Manejar los almacenes del ejército y fuerza aérea;
- 10 Administrar la justicia militar;
- 11 Intervenir en los indultos de delitos militares;
- 12 Organizar y prestar servicios de sanidad militar;
- 13 Dirigir la educación profesional de los miembros del ejército y fuerza aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;
- 14 Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al ejército y fuerza aérea;
- 15 Inspeccionar los servicios del ejército y fuerza aérea;
- 16 Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquéllas reservadas para

- el uso exclusivo del ejército, armada y guardia nacional, con excepción de lo consignado en el punto 24 de la competencia de la Secretaría de Gobernación, 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 o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio mexicano;
 - 19 Prestar los servicios auxiliares que requieran el ejército y fuerza aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el ejecutivo federal, y
 - 20 Los demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE MARINA Integrante de la administración centralizada federal del gobierno mexicano. El artículo 30 de la ley de la materia, le asigna los siguientes asuntos como su competencia:

- 1 Organizar, administrar y preparar la armada de México;
- 2 Manejar el activo y las reservas de la armada;
- 3 Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la armada nacional;
- 4 Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del país, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;
- 5 Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;
- 6 Dirigir la educación naval;
- 7 Proporcionar y administrar el servicio de policía marítima;
- 8 Inspeccionar los servicios de la armada de México;
- 9 Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la armada;
- 10 Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la armada;
- 11 Ejecutar los 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 o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas federales;
 - 13 Participar en la administración de la justicia militar;
 - 14 Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la armada;
 - 15 Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes;
 - 16 Organizar y prestar servicios de sanidad naval;
 - 17 Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, la investigación oceanográfica en aguas de jurisdicción federal;
 - 18 Integrar el archivo de información oceanográfica, y
 - 19 Otros que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA Órgano centralizado del gobierno federal mexicano, creado el 28 de diciembre de 1994, su denominación es poco correcta, ya que *medio* y *ambiente* son lo mismo; además, la *pesca* es un *recurso natural*. El artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fija su competencia:

- 1 Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con la finalidad de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- 2 Formular y conducir la política federal en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación de otras dependencias y entidades;
- 3 Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la federación, con excepción de petróleo y todos los car-

- buros 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 oficiales sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera y sobre materiales y residuos sólidos y peligrosos;
 - 5 Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales; el cumplimiento de las leyes, normas oficiales y programas relacionados con recursos naturales, ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
 - 6 Proponer al ejecutivo el establecimiento de áreas naturales y 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, protección y vigilancia de dichas áreas, cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en particulares;
 - 8 Ejercer la posesión y propiedad del estado en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;
 - 9 Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la secretaría con la participación correspondiente de la secretaría de relaciones exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos 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 particulares;
 - 11 Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resolver sobre los estudios de riesgo ambiental; y sobre 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 acerca de la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;
 - 13 Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la secretaría de agricultura, ganadería y desarrollo rural;
 - 14 Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información al respecto, 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 población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior y las dependencias y entidades que correspondan;
 - 15 Desarrollar y promover metodologías 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 contabilidad ambiental y económica;
 - 16 Conducir las políticas federales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono;
 - 17 Promover la participación social y de la comunidad científica de la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;
 - 18 Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos; levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal, así como llevar el registro y cuidar de los árboles históricos y notables del país;
 - 19 Proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con las leyes aplicables, y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato;
 - 20 Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables, 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 Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento;
- 21 Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico del país, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;
- 22 Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de 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 programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen investigación científica y tecnológica en la materia; promover 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 y modalidades 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, controlar y regular el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de 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 Estudiar, proyectar, construir y conservar con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al gobierno federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;
- 26 Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;
- 27 Manejar el llamado sistema hidrológico del Valle de México;
- 28 Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;
- 29 Organizar y manejar la explotación de los sistemas federales 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 y desarrollo rural;
- 30 Ejecutar las obras hidráulicas que se fundamente en tratados internacionales;
- 31 Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; programar, proyectar, construir, administrar y conservar 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 de jurisdicción federal;
- 32 Regular la explotación pesquera, y expedir las normas oficiales que correspondan, así como promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de sus productos en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes;
- 33 Estudiar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que

- requiera el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;
- 34 Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, expidiendo al efecto las normas oficiales correspondientes;
 - 35 Participar con la secretaría de hacienda y crédito público en la determinación de los criterios para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del ambiente;
 - 36 Realizar directamente y autorizar lo referente a acuacultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas, con la participación, si procede, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
 - 37 Promover la creación de zonas portuarias pesqueras, así como su conservación;
 - 38 Promover, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y distribución de dichos productos, y de materia prima a la industria;
 - 39 Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, explotación de la flora y fauna silvestre, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;
 - 40 Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para protección, restauración y conservación del ambiente, y
 - 41 Los demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA Órgano de la administración centralizada federal del gobierno de México; el artículo 41 de la ley de la *materia prevé así su competencia:*

- 1 Aplicar los preceptos agrarios del art. 27 constitucional, 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 centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- 4 Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal;
- 5 Llevar y tener al corriente el registro agrario nacional, así como el catastro ejidal, comunal y de propiedad inafectable;
- 6 Conocer de las cuestiones concernientes a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;
- 7 Hacer el reconocimiento y titulación de tierras y aguas comunales;
- 8 Resolver conforme a la ley 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 intervención de las autoridades estatales y municipales;
- 9 Cooperar con las autoridades competentes a la realización de los programas de conservación de tierras y aguas en ejidos y comunidades;
- 10 Elaborar los programas generales y concretos 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 Manejar los terrenos baldíos, nacionales y sus demasías;
- 12 Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el presidente de la república en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización ejidal, y
- 13 Los demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Órgano centralizado federal del gobierno mexicano, cuya competencia se indica en el art. 28 de la ley de la administración pública.

Le corresponde:

- 1 Lo relativo a la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en todos 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 conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de registro civil, de auxilio judicial y demás asuntos federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades del estado en el extranjero;
- 3 Intervenir en comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte;
- 4 Actuar en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;
- 5 Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en el país; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, 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 numeral anterior;
- 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 todos 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 conducto del procurador general de la república en la extradición conforme a la ley o tratados, 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 competentes, y
- 12 Los demás que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE SALUD Órgano centralizado del gobierno federal mexicano. El artículo 39 de la ley de la materia fija su competencia en los siguientes puntos:

- 1 Establecer y conducir 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 federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;
- 2 Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en el territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito Federal;
- 3 Aplicar a la asistencia pública de 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, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de servicios de salud;
- 4 Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes, e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores;
- 5 Administrar los bienes y fondos que el estado destine para la atención de los servicios de asistencia pública;
- 6 Lo relativo al sistema nacional de salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.
Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho sistema nacional de salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondiente;
- 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 general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores

- público, social y privado, y verificar su cumplimiento;
- 9 Organizar y administrar servicios sanitarios generales en todo el país;
 - 10 Dirigir la policía sanitaria general del estado, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;
 - 11 Dirigir la policía sanitaria en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;
 - 12 Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;
 - 13 Efectuar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;
 - 14 Regular la higiene veterinaria en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana;
 - 15 Ejecutar el control relativo a la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la convención de Ginebra;
 - 16 Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;
 - 17 Aplicar medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad 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 en toda la república, excluyendo aquéllos que se relacionan con la sanidad animal;
 - 19 Organizar congresos sanitarios y asistenciales;
 - 20 Prestar los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los gobiernos de los estados de la federación y del Distrito Federal;
 - 21 Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general

- que las leyes le confieren, vigilar el cumplimiento de la *Ley General de Salud*, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;
- 22 Establecer las normas de los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveer a su cumplimiento;
 - 23 Establecer 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*, y
 - 24 Las demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Órgano federal mexicano, centralizado, prevista su competencia en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- 1 Vigilar la observancia de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la *constitución* federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;
- 2 Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes;
- 3 Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios fuera del país, en cooperación con las secretarías de gobernación, de comercio y fomento industrial y de relaciones exteriores;
- 4 Coordinar la formulación y publicación de los contratos de la ley de trabajo;
- 5 Promover el incremento de la productividad en el trabajo;
- 6 Procurar del 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 y vigilar su operatividad;
- 8 Coordinar la integración y establecimiento de las juntas federales de conciliación, de la federal de conciliación y arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones

- obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su desempeño;
- 9 Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal;
 - 10 Promover 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 Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, y vigilar su cumplimiento;
 - 12 Dirigir y coordinar la procuraduría federal de la defensa del trabajo;
 - 13 Organizar y patrocinar exposiciones y museos del trabajo y la previsión social;
 - 14 Participar en congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la secretaría de relaciones exteriores;
 - 15 Llevar las estadísticas correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - 16 Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la administración pública, e intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de ley;
 - 17 Estudiar y proyectar planes para impulsar el empleo en el país;
 - 18 Fomentar la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familiares, y
 - 19 Los demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

SECRETARÍA DE TURISMO Órgano centralizado federal mexicano. El artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fija su competencia. Cuenta con oficinas en algunos países extranjeros y en ciertas ciudades mexicanas de importancia turística:

- 1 Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística del país;
- 2 Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico y formular, de manera conjunta con la secretaría competente, la declaratoria respectiva;
- 3 Participar con voz y voto en las comisiones consultiva de tarifas y la técnica consultiva de vías generales de comunicación;

- 4 Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por la ley;
- 5 Promover y opinar acerca del 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 generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a 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, en los términos que establezcan la legislación; 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, conforme a las disposiciones legales, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;
- 8 Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de fines turísticos;
- 9 Emitir opinión ante la secretaría de comercio y fomento industrial, en los casos en que la inversión extranjera concurre en proyectos de desarrollo turístico o en el establecimiento de servicios turísticos;
- 10 Regular, 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 en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- 12 Fomentar, y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico turísticos;
- 13 Elaborar y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en ese rubro efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que hagan los sectores social y privado;

- 14 Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folclóricos oficiales, para atracción turística;
- 15 Establecer, y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas;
- 16 Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;
- 17 Llevar las estadísticas en materia de turismo, de acuerdo con las normas que emita la secretaría de hacienda y crédito público;
- 18 Fomentar y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos;
- 19 Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación en ella de los sectores social y privado;
- 20 Fijar e imponer, de acuerdo con las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por violación de las disposiciones en materia turística, y
- 21 Los demás que le fijen las leyes y los reglamentos.

SECRETARIO DE ESTADO El secretario de estado es el titular de una secretaría de estado; 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 a un órgano administrativo centralizado, con facultades para atender los asuntos que según la ley sean de su competencia.

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 tiene que obtener permanentemente la aprobación del órgano legislativo, en tanto que el ministro sí enfrenta plena responsabilidad ante el parlamento. El secretario puede ser destituido por el presidente, el ministro 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, presentando fundamentalmente diferencias de rango (por ejemplo: Colombia, Guatemala y El Salvador, en el primer supuesto, en el segundo, Argentina).

SECTOR SOCIAL * Rectoría económica.

SECTORIZACIÓN Forma de control o tutela administrativa de las entidades paraestatales.

* *Control de paraestatales.*

SENECTUD Uno de los signos negativos que distinguen a nuestro tiempo es el desprecio hacia los viejos. La civilización ha cambiado su estimación a la *tercera edad*, cuya experiencia era altamente valorada en el pasado, ahora, en términos generales, es marginada. La vejez es considerada un defecto y la juventud, ponderada como la única edad digna de ser vivida; a ello se auna vedar a los ancianos y muchas veces a personas maduras, aún lejanas a la vejez, las oportunidades laborales y de recreación. Esto ha provocado que los ancianos constituyan, salvo algunas excepciones, una minoría débil y marginada.

Hace más de una década, el estado mexicano adoptó medidas tendientes a afrontar este problema, a ese efecto creó el Instituto Nacional de la Senectud como órgano federal descentralizado, provisto de personalidad jurídica y patrimonio propios. El Instituto Nacional de la Senectud tiene por objetivos:

- 1 Reforzar las acciones del gobierno federal emprendidas en beneficio de personas de edad avanzada, que se encuentren desamparadas;
- 2 Proteger, ayudar, atender y orientar a personas en edad senil, para aliviar sus padecimientos y enfermedades, así como sus necesidades económicas más apremiantes, cuando no cuenten con medios suficientes ni con servicios de los sistemas de seguridad social y sanitaria ya establecidos;
- 3 Estudiar los problemas específicos de la senectud, entre los que figura la desocupación, y
- 4 Promover actividades recreacionales para los ancianos.

Este organismo es una entidad de carácter asistencial, sectorizado dentro de la secretaría de salud. Cuenta con un director general y un consejo directivo, el primero es designado y removido libremente por el presidente de la república.

SERVICIO PÚBLICO Servicio: organización y personal destinados a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada (D. R. A. E.).

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, sólo por mencionar 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 le compete exclusivamente al estado, en su carácter de "administrador público", encontrándonos en este caso 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 pasado, 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. 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 los criterios 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 a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva, principalmente, será 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 en la doctrina nuevos intentos por encontrar un concepto aplicable a todos los casos, toda vez que para unos especialistas la expresión *servicio público* ha ido comprendiendo una gran cantidad de actividades que por su disparidad dificultan la tarea de definirlo (Enrique Sayagués Laso).

Esta complicación no sólo es de orden teórico, sino que precisamente su actual indefinición ha reavivado la polémica ancestral acerca de los límites de la actuación del estado dentro de la formación social en la cual emerge, ya que su paulatina introducción 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 T. Hobbes.

En una posición diametralmente opuesta cabe mencionar que hay quienes exigen al estado una mayor intervención, la cual permita eliminar las desventajas propias de la desigual distribución de la riqueza.

Planteada la problemática de la noción del servicio público, aparece clara la importancia que reviste el contar con los instrumentos teóricos que permitan precisar esta actividad del estado a los ojos de los usuarios.

El 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 del estado.

Al respecto, 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 las que no se les reconocía en su actividad 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 y 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 profesión respectiva, así como las condiciones bajo las cuales se podía 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 profesional recibido observara un nivel mínimo de calidad.

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 convertiría en una verdadera costumbre, al grado de tomar 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 delegaba en particulares el control y la vigilancia de la actividad profesional desempeñada por otros particulares; obligando esto a los teóricos a iniciar la reformulación de conceptos para ambos.

Este fenómeno sacudió al derecho administrativo francés, pues atacaba la base misma sobre la que hasta ese momento se había sustentado, 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 el 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 de seguridad social, las cuales tenían originalmente un carácter mutualista 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 proceso se vivió de manera objetiva y en buena medida en el tribunal francés de conflictos, 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 particulares 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 para que indicara qué tipo de tribunal era el competente 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 éste el estado o particular.

Teorías acerca del servicio público. De la lectura de los dos puntos anteriores podemos desprender 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; ellos son:

a) **Criterio *subjetivo u orgánico*.** Este criterio para distinguir al 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 **Duguít**, 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 en sí un servicio público, opinión que ha sido ampliamente debatida y combatida, toda vez que la actuación administrativa del estado no se limita a los servicios públicos, por ejemplo, cuando toma a su cargo una empresa industrial o un teatro, o realiza tareas de vigilancia.

Como ya se mencionó, las teorías que sustentaron este criterio dejaron de tener utilidad, al pasar a ser proporcionados ciertos servicios públicos por particulares;

b) **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 de la citada actividad, la cual en sí misma constituye 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, etcétera.

Acercas de este particular, Gabino Fraga afirma que:

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 la irrupción de personas distintas al estado

en la prestación, con lo que se abandona al criterio subjetivo u orgánico.

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**, afirma que "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", y

c) **Criterio *formal*.** Este criterio ha sido el más socorrido 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 que es un enfoque muy práctico pero poco científico.

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 diccionario, 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 Roja

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 y así asegurar que el servicio observa regularidad, continuidad y uniformidad; desde luego que la naturaleza de la necesidad por satisfacer puede ser discutible o no, 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.

Sistema de prestación de los servicios. 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 gobernados: *la administración directa y la administración indirecta.*

La primera consiste en que el estado se hace cargo por medio de sus órganos 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 función que la de prestar los servicios públicos necesarios para el desenvolvimiento económico que exigían los particulares. 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 públicos descentralizados por servicio 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.

* *Concesión.*

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, recursos naturales y pesca; los servicios de salubridad que son prestados por la secretaría de salud.

En lo que respecta a la administración indirecta, está la telefonía, la constitución de fianzas y seguros, casi todo el transporte público, etc.; no abundando más acerca de este particular, en virtud de tratarse en *concesión*.

Clasificación. 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 aplicados los servicios públicos, pueden ser:

- a) *Federales:* la distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, la telefonía, etcétera;
- b) *Locales o estatales:* 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, por ejemplo, el transporte urbano, la realización de los servicios culturales y recreativos, etcétera, y
- 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, rastro, 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.

Los primeros, a su vez, pueden ser desempeñados por un órgano administrativo centralizado del estado, caso típico 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 público descentralizado por servicio 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 aquellos desempeñados por los particulares en virtud de una concesión otorgada por el estado, citamos a título de ejemplos, el transporte de pasajeros en las ciudades o bien de mercancías de una entidad federativa a otra.

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 manufacturación y venta de tabacos en Francia, o las de tránsito y vigilancia que menciona el art. 115 de nuestra constitución federal.

Elementos del servicio público. Generalmente se señalan como tales, los siguientes:

- a) Es una creación jurídica; no hay servicio, si no hay norma que lo cree;
- b) Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender, corresponde exclusivamente al estado;
- c) Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida;
- d) Su prestación debe ser 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. Continúa, 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;

- e) Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro;
- f) Su actividad se rige por reglas de derecho público, aun cuando sea prestado por particulares concesionarios, y
- g) 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, inclusive 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.

Crisis actual del concepto. Retomando lo 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.

La tradición doctrinaria francesa, por la que se han inclinado los estados iberoamericanos, ha reflejado en ellos las contradicciones que la agobian desde la segunda mitad de siglo XX, como culminación de un proceso de profundos cambios sociales que trastocaron a las instituciones jurídico administrativas y tomaron obsoletos los conceptos que respecto a éstas se habían formulado, obligando a los tratadistas modernos a reiniciar sus intentos para describir la nueva realidad, sin lograr resultados claros todavía.

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, del objeto de la finalidad que se persiguen 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, 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 dicho objeto o finalidad pueda ser considerado como criterio de distinción en la figura que venimos describiendo.

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; toda vez que, conforme a él, estrictamente deberá considerarse cuándo estamos ante una actividad que constituye un servicio público. Sin embargo, este criterio resulta muy simplista e implica la posibilidad de que, de manera nominalista, se agrupen una serie de actividades desprovistas de la homogeneidad que permita su análisis científico.

El concepto de servicio público en la legislación y jurisprudencia mexicanas. Aun cuando la expresión servicio público es mencionada en nuestra constitución de forma copiosa (arts. 30., 27, 73, 115, 123, etc.), ésta no contempla ninguna definición al respecto, lo que origina incertidumbre por los alcances de la misma y, en consecuencia, 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; es así que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su art. 23 establece:

Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

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 art. 27, frac. 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.

Vols. 145-150, Semanario Judicial de la Federación.

La prestación del servicio público debe tomar en cuenta, en todo tiempo, el interés público.

T. XXXXIII, Semanario Judicial de la Federación, Amparo Administrativo 6093/32.

... 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, Amparo en Revisión 274/157.

Como se observa, la legislación y jurisprudencia mexicanas, relativas a la materia, tampoco resuelven el problema que gira 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 a todos, sino que le 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 no pocos especialistas, actualmente sufrimos como consecuencia de su uso indiscriminado.

Bibliografía recomendada

- BENOIT, Paul Francis, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
CAETANO, Marcello, *Manual de direito administrativo*, 7a. ed., Coimbra, Lisboa, 1965.
FARIAS, Urbano, "El derecho económico como derecho social del porvenir", *Libro en homenaje al maestro*

- Mario de la Cueva, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 25a. ed., Porrúa, México, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 2a. ed., Civitas, Madrid, 1978.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 2, Macchi-López, Buenos Aires, 1975.
- HAURIQU, Maurice, *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, Col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 2, Madrid, 1976.
- LAUBADERE, André de, *Traité de droit administratif*, ts. I, II, III y IV, 8a., 7a., 3a. y 3a. eds., respectivamente, LGDJ, Paris, 1980, 1978, 1977.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4a. ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
- MONTAÑO, Agustín, *Manual de administración municipal*, 1a. ed., 3a. reimp., Trillas, México, 1987.
- SAYAGUÉS, LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4a. ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1974.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I., 12a. ed., Porrúa, México, 1983.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.

SILENCIO ADMINISTRATIVO El silencio administrativo, ausencia de acto cuando debería haber, 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 esta figura, a propósito de la clasificación de los actos administrativos en expresos, tácitos y presuntos, incluyendo en estos últimos al 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.

En materia fiscal, el derecho mexicano le confiere efectos negativos al silencio de la administración pública. Esta situación, muy conocida en el medio, se denomina *negativa ficta*.

Recalquemos la idea anterior con la cita de un eminente fiscalista:

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

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 párr., 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 debe atender la petición la autoridad, es considerado no mayor de cuatro meses por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La falta de contestación 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. 21, frac. III, de la ley de ese tribunal, reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de mayo de 1986.

Claro está que esa posibilidad de obligar al órgano del Distrito Federal por la vía contencioso administrativa, se refiere a asuntos locales de la capital del país.

Bibliografía recomendada

- 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, Madrid, 1972.
 MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4a. ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
 RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, Harla, México, 1983.

SÍMBOLOS NACIONALES Se consideran como tales a la bandera, el himno y el escudo de un país; los utilizan los estados nacionales como medio de diferenciación, además de factor para la cohesión social patriótica.

En México, su regulación jurídica está contenida en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, publicada el 8 de febrero de 1984.

SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA * *Reforma administrativa.*

SOCIEDAD MERCANTIL DE ESTADO * *Empresas de participación estatal.*

SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO Por decreto presidencial publicado el 2 y 3 de septiem-

bre 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; posteriormente, 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.

El 18 de julio de 1990, se publica 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 retorna al sistema de banca mixta. La propia ley establece un régimen transitorio para la modificación e inminente 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 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 la disposición de los particulares.

SUBSECRETARIO DE ESTADO Equivalente a viceministro en la nomenclatura administrativa de algunos países; segundo nivel en la escala organizacional de las secretarías de estado. Véase *secretario de estado*.

SUPLENCIA 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 suplir 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 treinta años de edad.

En algunas épocas de la práctica administrativa, no muy remotas por cierto, 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 régimen de suplencias, 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 de suplencia no está previsto en el respectivo reglamento interior, el acuerdo correspondiente debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

TARIFA Voz que inicialmente significó informar, dar a conocer (B. D. E., J. Corominas).

José Canasí 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 de 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.

Bibliografía recomendada: véase en *Concesión*.

TÉRMINO Y 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 superveniente en algún elemento del acto o la falta de realización del acontecimiento (condición), pueden provocar la extinción anormal del acto cuyos efectos estaban supeditados a término o condición.

Estimamos oportuno citar enseguida 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.

M. A. Quintanilla

Concepto de término: momento en que un acto jurídico debe iniciar o cesar sus consecuencias.

La condición es un acontecimiento, evento o hecho futuro y de realización incierta.

M. A. Quintanilla

Bibliografía recomendada: véase en *Irregularidades e ineficacias del acto administrativo*.

TERRITORIO DEL ESTADO Territorio: círculo de una jurisdicción (D. E. M., M. Alonso).

El territorio es considerado como uno de los elementos del estado por la mayoría de los autores; también es estudiado como el espacio geográfico en que se puede aplicar el sistema jurídico creado por el ente político soberano (estado).

Existe una corriente doctrinal minoritaria, la cual estima que hay tras el poder soberano del estado sobre su territorio, un verdadero derecho de propiedad.

Dentro de la idea de territorio se incluye: la superficie terrestre, el subsuelo, los mares y el espacio ubicado sobre aquél.

Conforme el art. 42 constitucional, el territorio nacional comprende:

- 1 El de las partes integrantes de la federación (o sea, las entidades federativas);
- 2 El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- 3 El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo;
- 4 La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los cayos y arrecifes;
- 5 Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, y las marítimas interiores, y
- 6 El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

La misma *constitución* señala más adelante, que dependerán del gobierno federal los conceptos indicados en los incisos 2, 4, 5 y 6, con excepción de las islas que a la fecha de la carta magna pertenecieran a las entidades federativas (por cierto que la posesión insular en México es uno de los aspectos menos atendidos y peor conocidos del país).

Si se mantuviera la idea de que el territorio (tridimensional: superficie, subsuelo y espacio) es *propiedad* del estado, nos veríamos en graves problemas de explicar por qué, un predio, por ejemplo, *pertenece* al mismo tiempo a un particular, a un municipio, a una entidad federativa y a la federación.

Resulta claro que el territorio *no es del estado*, en una acepción patrimonial, sino que únicamente es (y ello no es poco), el ámbito de aplicación o validez del orden jurídico; es el lugar geográfico determinado en donde se pueden imponer las decisiones soberanas de dicho estado.

Cuando el art. 27 de la *constitución federal* afirma que la propiedad del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, se refiere a que ésta en su versión estatal, puede fijarle modalidades a los bienes de los particulares.

TITULAR DEL PODER EJECUTIVO Expresión utilizada en derecho mexicano como sinónimo de presidente de la república.

El jefe del poder ejecutivo será el presidente o el primer ministro, según se trate de regímenes presidenciales o parlamentarios, respectivamente.

* *Presidente de la república.*

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Se trata de un tribunal local contencioso administrativo de anulación; inicialmente lo fue de plena jurisdicción. Creado, por ley publicada el 17 de marzo de 1971, para dirimir las controversias entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares. En reforma del 3 de enero de 1979, se amplió su competencia para conocer cuestiones de carácter fiscal, las cuales anteriormente las conocía el tribunal fiscal de la federación.

Dicho tribunal funcionaba en salas y en pleno. Estaba integrado por tres salas de tres magistrados cada una; además, magistrados supernumerarios hasta para dos salas más, así como un décimo magistrado que presidía al pleno y al tribunal.

Con aprobación de la asamblea de representantes del D. F., se designará a los magistrados para un periodo de seis años, al cabo del cual, si fueran ratificados, serán inamovibles.

Según reforma del 16 de junio de 1986, el tribunal está formado por:

- sala superior: compuesta de cinco magistrados, uno de los cuales será presidente de esta sala y del tribunal;
- tres salas: tres magistrados en cada una, y
- dos salas más: integradas con magistrados supernumerarios.

Corresponden a la sala superior, los asuntos siguientes:

- 1 Fijar la jurisprudencia;
- 2 Resolver los recursos en contra de resoluciones de las salas;
- 3 Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite de la sala superior;

- 4 Las excitativas de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto o no emitan voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados;
- 5 Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del tribunal y designar al magistrado sustituto;
- 6 Establecer reglas para la distribución de asuntos entre las salas del tribunal;
- 7 Designar al presidente del tribunal, quien lo será también de esa sala;
- 8 Fijar y modificar la adscripción de los magistrados de las salas;
- 9 Designar los magistrados supernumerarios que suplan las ausencias de los magistrados de las salas;
- 10 Nombrar a los secretarios y actuarios de la sala superior, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;
- 11 Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos;
- 12 Conceder licencias a los magistrados; y a los secretarios y actuarios a ella adscritos;
- 13 Dictar medidas para el despacho expedito de los asuntos del tribunal;
- 14 Formular el proyecto de presupuesto de egresos del tribunal y remitirlo al Departamento del Distrito Federal;
- 15 Expedir el reglamento interior del tribunal y demás disposiciones para su buen funcionamiento, y
- 16 Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las salas.

Las salas del tribunal conocerán de:

- a) Los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en perjuicio de particulares;
- b) Los juicios en contra de resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente obtenido o cualquier otra que cause agravio en materia tributaria;
- c) Los juicios por falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los gobernados,

salvo que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

- d) Quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;
- e) El recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la propia sala, y
- f) Juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas resoluciones favorables a un particular y que causen una lesión al fisco del Distrito Federal.

Básicamente, conforme al derogado art. 21 de la ley, el cual sigue sirviendo para efectos de esta exposición, la competencia del tribunal se puede resumir diciendo que lo es a propósito de:

- 1 Casos de ilegalidad;
- 2 Incompetencia de la autoridad emisora del acto impugnado;
- 3 Violaciones a las formalidades del procedimiento;
- 4 Arbitrariedad en actos discrecionales;
- 5 Falta de contestación a una petición en un lapso de 30 días naturales;
- 6 Incumplimiento de sentencias del propio tribunal, y
- 7 Contra acuerdos de trámite, recurso de reclamación y contra el auto que admita o niegue la suspensión del acto reclamado.

El particular puede optar entre el recurso ordinario o el juicio ante el tribunal, excepto en materia fiscal, en la cual será necesario agotar previamente al recurso administrativo.

El procedimiento será el siguiente:

- a) **Demanda.** A presentarse 15 días hábiles a partir de la notificación de la resolución impugnada o de que se haya realizado el acto cuya legalidad se combate; para este efecto existen formas impresas y deberá firmarla quien la formule.

Se puede conceder la suspensión provisional del acto reclamado, debiendo solicitarla el actor ante el presidente de la sala, éste la otorgará en el auto que admita la demanda, siempre que no se trate de disposiciones de orden público;

- b) **Contestación.** La autoridad tendrá 10 días para efectuarla; si no hay contestación se tendrán por confesados los hechos, y
- c) **Audiencia.** Ésta será para pruebas, alegatos y sentencia, en un término de 20 días. Las

pruebas pueden ofrecerse en cualquier momento; la confesional de la autoridad no está permitida. Excepcionalmente, el magistrado ponente podrá solicitar 10 días más para dictar sentencia, si existieran pruebas o elementos cuya evaluación requiriera tiempo adicional.

Existe un cuerpo de defensores jurídicos gratuitos y está contemplada la suplencia de la queja, excepto en materia fiscal.

Bibliografía recomendada: véase en *Contencioso administrativo*.

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS * Contencioso administrativo.

TRIBUNALES DE LA ADMINISTRACIÓN En este caso, la administración pública realiza función jurisdiccional con ciertas limitantes, al resolver controversias entre particulares; esto es, no está dirimiendo controversias entre ella y algún gobernante que impugne su actuación, sino que estamos en presencia de una verdadera excepción al principio de la división de poderes.

Se ha discutido mucho la constitucionalidad y conveniencia de los tribunales de la administración; sin embargo, son una realidad en el derecho administrativo. Se señalan los fueros como el antecedente de estos órganos. Son llamados, también, jurisdicciones administrativas especiales y órganos para-jurisdiccionales; estas denominaciones son más afortunadas que la usual utilizada en el rubro de este punto; no obstante, y a pesar de la confusión con el contencioso administrativo, son generalmente conocidos como *tribunales de la administración*.

En España, existen con la denominación de tribunales de la administración, el jurado de ética profesional periodística, el tribunal arbitral de seguros y el jurado central de publicidad. En cuanto a Francia, podemos señalar el tribunal de disciplina presupuestaria.

Los casos de tribunales de la administración que contempla nuestro derecho vigente son:

- 1 **Tribunales laborales:** conocidos como juntas de conciliación y arbitraje;
- 2 **Tribunales agrarios:** siendo materia de estudio del derecho agrario, aquí sólo se le menciona;
- 3 **Procedimientos ante la comisiones nacionales bancaria y de seguros:** en esta materia, es

necesario agotar el procedimiento conciliatorio antes de acudir a los tribunales ordinarios, según reforma del 27 de diciembre de 1983;

- 4 *Conciliación y arbitraje bursátiles*: inversionistas e intermediarios que operan en la bolsa de valores deben someterse a los oficios conciliatorios de la comisión nacional de valores, según dispone la Ley del Mercado de Valores, cuando exista conflicto de intereses. Pueden nombrar árbitro en sus diferencias, a sugerencia del mismo organismo;
- 5 *Procuraduría Federal del Consumidor*: tanto en el procedimiento conciliatorio, que es obligatorio para el proveedor, como en el procedimiento arbitral, que es optativo aceptarlo, estaremos en presencia de un tribunal de la administración;
- 6 *Ciertos recursos administrativos*: en materia de aguas y propiedad intelectual, debido a la intervención que se tiene que dar a terceros posiblemente afectados, el procedimiento administrativo llega a convertirse en una contienda jurídica entre dos particulares y el acto administrativo que los resuelve contiene una decisión a favor de alguno de ellos, y
- 7 *Tribunales militares*: estimamos que los tribunales del ejército, fuerza aérea y armada previstos en el art. 13 constitucional son tribunales de la administración. Dado que estos órganos conocen de los delitos y faltas contra la disciplina militar, realizan función jurisdiccional, sin lugar a dudas. Aquí es clara la relación entre fueros y tribunales de la administración, en la cual aquéllos fungen como antecedentes.

El estudio particularizado de estos órganos y los procedimientos aquí esbozados, son materia de otros temas o ramas del derecho y sólo se les ha mencionado para aclarar la frecuente confusión con los tribunales administrativos.

Deseamos concluir con lo siguiente: en nuestra opinión, la existencia de estos *tribunales de la administración* o tribunales parajurisdiccionales no se justifica en un sistema que posea una adecuada asignación de competencias entre los distintos órganos gubernamentales; su proliferación es sumamente dañina para una deseable dilución del poder estatal entre los diversos entes públicos, ya que la concentración de funciones en el ámbito del poder

ejecutivo conlleva una mayor ineficacia en los medios de control de legalidad del acto administrativo, además de otros serios males políticos y sociales.

Bibliografía recomendada: véase en *Contencioso administrativo*.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN El tribunal fiscal de la federación empezó a funcionar el 1 de enero de 1937, con cinco salas y un decimosexto magistrado que presidía el pleno y al propio tribunal. Desde esa fecha hasta la reforma constitucional de 1946, el tribunal tuvo vida al margen de la carta magna; sin embargo, actuó sin mayores problemas. En 1942, se le otorga competencia acerca de depuración de créditos a favor del fisco.

A raíz de la reforma de 1946, se aumentan dos salas, de tal manera que tenemos: siete salas de tres magistrados cada una, más un presidente del pleno y del mismo tribunal.

A partir de 1978, el tribunal es reestructurado radicalmente, por medio de una nueva ley orgánica publicada el 2 de febrero de ese año, en la cual se adopta una estructura basada en una sala superior y salas regionales.

La sala superior está integrada por nueve magistrados, uno de los cuales es el presidente de la sala y del tribunal. Las salas regionales se integran de tres magistrados cada una, uno de ellos es su presidente. Todos los magistrados son designados por el presidente de la república, con aprobación del senado o de la comisión permanente del congreso de la unión en los recesos de aquél. Su designación es para un periodo de seis años. La nueva ley eliminó, al menos formalmente, la proposición que de dichos nombramientos hacía el secretario de hacienda y crédito público contemplada en las leyes anteriores.

Mediante una reforma a la ley del tribunal, del 5 de enero de 1988, que entró en vigencia a partir de 1991, se introduce en materia de nombramientos, el sistema de inamovilidad: si concluido el periodo para el cual fueron designados los magistrados se les confirma en el cargo, no podrán ser privados de sus puestos, sino en los mismos casos graves previstos para los jueces y magistrados del poder judicial federal.

Las salas regionales reciben las siguientes denominaciones y tendrán competencia en el territorio de las entidades federativas que a continuación se mencionan.

<i>Región</i>	<i>Nombre</i>	<i>Jurisdicción</i>
Primera	Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora
Segunda	Norte Centro	Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas
Tercera	Noreste	Nuevo León y Tamaulipas
Cuarta	Occidente	Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit
Quinta	Centro	Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí
Sexta	Hidalgo México	Hidalgo y México (se prevén dos salas)
Séptima	Golfo Centro	Tlaxcala, Puebla y Veracruz
Octava	Morelos	Morelos
Novena	Guerrero	Guerrero
Décima	Sureste	Chiapas y Oaxaca
Undécima	Peninsular	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán
Duodécima	Metropolitana	Distrito Federal (en donde existen actualmente seis salas regionales)

Será competente, en materia de comercio exterior, la sala regional ubicada en el territorio en el cual se encuentre domiciliada la autoridad emisora del acto administrativo impugnado; lo mismo si el particular no reside en el país.

En cuanto a la competencia por materia, el tribunal fiscal de la federación conoce de:

- Contencioso tributario o fiscal;
- Contencioso de seguridad social civil y militar;
- Contencioso del contrato de obra pública;
- Contencioso de responsabilidad de servidores públicos y de los particulares involucrados en ello;
- Contencioso de comercio exterior; limitado a casos de prácticas desleales y medidas de salvaguardas, y
- Casos previstos en otras leyes, tal sería el de los requerimientos de pago a instituciones de fianzas.

Se trata de un tribunal contencioso administrativo de anulación. Su competencia, según se aprecia, va más allá de lo meramente fiscal, sin llegar a comprender todas las cuestiones administrativas federales. Posee

autonomía jerárquica. Anteriormente dictaba sus fallos en representación del poder ejecutivo.

El proceso ante el tribunal fiscal de la federación podrá iniciarse contra actos administrativos que no pueden ser impugnados mediante recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el particular afectado; este último se da en las cuestiones relacionadas con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

A la sala superior le compete:

- Fijar la jurisprudencia del tribunal;
- Resolver los juicios con características especiales, según prevea el Código Fiscal de la Federación;
- Conocer de las excitativas de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto, dentro de los plazos legales;
- Calificar las recusaciones, excusas y los impedimentos de los magistrados y designar al magistrado sustituto, cuando aquéllos sean procedentes;
- Resolver los conflictos de competencia suscitados entre salas regionales;
- Establecer las reglas para distribuir los asuntos entre las salas regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes;
- Designar al presidente del tribunal y de la sala superior;
- Señalar la residencia de las salas regionales;
- Dirigir la marcha del tribunal;
- Evaluar el funcionamiento de las salas regionales y dictar medidas para mejorarlo;
- Dictar las medidas para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley; aplicar a los magistrados, secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del tribunal, las sanciones administrativas correspondientes, y proponer a la autoridad su aplicación, si hubiera destitución de magistrado;
- Dar y modificar la adscripción de los magistrados de las salas regionales, de los secretarios, de los actuarios y de los peritos;
- Designar de entre los magistrados supernumerarios a los que suplan ausencias temporales en las salas regionales;

- 14 Nombrar y remover al oficial mayor, a los secretarios, actuarios y peritos;
- 15 Nombrar, adscribir y remover a los empleados administrativos del tribunal;
- 16 Conceder licencias a los magistrados, secretarios, actuarios, peritos y personal administrativo del tribunal;
- 17 Proponer al ejecutivo federal el proyecto de presupuesto de egresos del tribunal;
- 18 Expedir el reglamento interior del tribunal y demás disposiciones para su operatividad, y
- 19 Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las salas regionales.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación compete a las salas regionales conocer de los juicios que se inicien contra las siguientes resoluciones definitivas:

- 1 Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den bases para su liquidación;
- 2 Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el poder público;
- 3 Las que impongan multas por infracción a reglas administrativas federales;
- 4 Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren los tres párrafos anteriores;
- 5 Las que nieguen o reduzcan las prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército, fuerza aérea y armada nacional o de sus derechohabientes con cargo a la dirección de pensiones militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando se aleguen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del tribunal fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

- 6 Las que se dicten a propósito de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

- 7 Las que se dicten a propósito de interpretación o cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados con las dependencias de la administración pública federal centralizada;
- 8 Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la federación, del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio gobierno del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;
- 9 Las que nieguen a los particulares indemnización por responsabilidades de servidores públicos. Se puede optar por esta vía o acudir a proceso judicial;
- 10 Las que requieran pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, y
- 11 Las señaladas en otras leyes como competencia del tribunal.

* Comercio exterior y Finanzas públicas.

TURISMO Actividad social, prácticamente surgida en el siglo XX, por medio del cual las personas viajan a determinado lugar, con propósitos recreacionales, que pueden incluir variante de cultura, deporte, descanso, salud, distracción.

Política de turismo. El estado mexicano ha conferido una especial importancia al turismo, considerando que debe contribuir como factor importante para lograr el equilibrio de nuestra balanza de pagos, sin embargo, a pesar del enorme aparato administrativo y legislativo estructurado en torno a esta actividad los logros alcanzados son magros; pensamos que los beneficios obtenidos en este renglón y lo caro que resulta crear un empleo en la industria turística, no justifican toda esa enorme actividad jurídica y gubernamental.

A grandes rasgos, la política turística tiende a crear nuevas áreas que cuenten con los servicios adecuados, difundir los atractivos naturales y arquitectónicos que el país posee, diversificar la procedencia de los visitantes extranjeros y fomentar el turismo interno.

La directriz en materia turística la determina también el hecho de considerarse esa actividad como generadora de empleos.

Los organismos públicos relacionados con la actividad turística son los siguientes:

- 1 Secretaría de turismo, la cual posee oficinas en el interior de la república y en el extranjero; su naturaleza jurídica es la de un órgano centralizado;
- 2 Comisión intersecretarial ejecutiva de turismo; creada por la Ley Federal de Fomento al Turismo, el 28 de enero de 1974;
- 3 Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Se trata de un fideicomiso público, conocido por las siglas Fonatur;
- 4 Comités de planeación y desarrollo estatal, en los que intervendrá la Secretaría de Turismo, según convenios con las entidades federativas;
- 5 Registro nacional de turismo; se trata de una unidad administrativa de la propia secretaría;
- 6 Comisiones consultivas, según los diversos prestadores de servicios turísticos, y
- 7 Centro de estudios superiores de turismo. Órgano desconcentrado.

Antecedentes. Los antecedentes de los organismos relacionados anteriormente son los que a continuación se reseñan, ellos demuestran la inquietud e indefinición del poder público respecto a la cuestión turística:

- 1 Comisión mixta pro turismo, creada por acuerdo presidencial en 1929 y que presidía el secretario de gobernación;
- 2 Comisión nacional de turismo; creada por la ley orgánica de 1930, estableció un sistema de coordinación con las comisiones locales de turismo;
- 3 Secretaría de economía nacional, con fecha 1 de enero de 1933, la cuestión turística pasa a esta secretaría y se crean tres órganos: comisión de turismo, comité oficial de turismo y patronato de turismo;
- 4 Secretaría de economía nacional: la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1934, conserva como competencia de esta dependencia las actividades concernientes a nuestro tema;
- 5 Secretaría de Gobernación, desde mayo de 1935, la cuestión turística pasa a ser de la competencia de esta dependencia del poder ejecutivo. Creándose también la comisión nacional de turismo que comprendía tres órganos: consejo patrocinador, comité ejecutivo y consejo consultivo;
- 6 Dirección general de población, a partir de 1936, con ese nombre y dentro de la secre-

taría de gobernación, se crea la dependencia encargada de la intervención estatal en esta materia de recreación;

- 7 Departamento de turismo; en 1937, se crea un departamento de turismo que, según el Reglamento de la Ley General de Población, era el encargado de fomentar la actividad turística;
- 8 Consejo nacional de turismo, fue creado en 1939, a efecto de dar cumplimiento a compromisos internacionales relativos a esta actividad;
- 9 Comisión nacional de turismo, creada en 1947, sustituye a los otros organismos existentes que tenían asignadas tareas en la materia;
- 10 Dirección general de turismo, instituida en 1949, dentro de la estructura jerarquizada de la secretaría de gobernación;
- 11 Consejo nacional de turismo, creado en 1949, abroga la ley que había establecido la comisión de 1947;
- 12 Fondo de garantía y fomento del turismo, se trata de un fideicomiso público vigente desde 1956;
- 13 Departamento de turismo, previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, como departamento administrativo, según los términos del art. 90 constitucional, y
- 14 Secretaría de turismo, de acuerdo con las reformas a la ley arriba citada, publicadas el 31 de diciembre de 1974, el Departamento de Turismo pasa a ser secretaría de estado, situación que conserva la ley vigente.

En el nivel legislativo han existido, principalmente, las siguientes disposiciones específicas en este asunto:

- Ley Federal de Turismo, del 31 de diciembre de 1949;
- Ley Federal de Turismo, del 1 de marzo de 1961;
- Ley Federal de Fomento al Turismo, del 28 de enero de 1974;
- Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1980, reformada el 31 de diciembre de 1981 y el 8 de enero de 1982;
- Ley Federal de Turismo, publicada el 6 de febrero de 1984, y
- Ley Federal de Turismo, del 31 de diciembre de 1992.

Regulación actual. La ley vigente considera prestadores de servicios turísticos a:

- hoteles y similares;
- agencias de viajes;
- guías de turistas;
- restaurantes y bares, y
- empresas de intercambio de servicios turísticos.

A pesar de una supuesta *desregulación*, ellos son objeto de vigilancia, visitas de verificación y sanciones por parte de la administración pública.

Por medio de campañas publicitarias se fomenta el turismo interno, tanto por su índole recreacional como por ser factor que dinamiza la economía local. Al lado de tales campañas, se adoptan medidas, como descuentos en los pasajes de transportes foráneos durante los periodos de vacaciones escolares, inducción y promoción de los llamados "paquetes", etcétera.

Dentro del turismo interno, juega papel importante el llamado *turismo social*, idea nueva en nuestro medio. La ley lo prevé en que sobresalen los siguientes puntos:

- La secretaría promoverá, coordinará y ejecutará programas de turismo social por cuyo medio grupos de obreros, campesinos, niños, jóvenes, estudiantes, burócratas, profesores, no asalariados, ancianos y similares, tengan acceso a las riquezas y a los servicios turísticos disponibles en la república;
- Los programas de turismo social se encaminarán a propiciar la identidad y la solidaridad patrias, mediante la difusión de las zonas turísticas que cuenten con atractivos naturales, históricos, culturales y típicos;
- Se fomentará la participación de los prestadores de servicios y de las instituciones públicas, sociales y privadas en los programas de turismo social, diseñando para tal propósito y de forma conjunta paquetes e itinerarios turísticos;
- La secretaría suscribirá convenios con prestadores de servicios turísticos, en los cuales se determinen precios y tarifas reducidos, para el turismo social;
- Se estimularán las inversiones tendientes a incrementar las instalaciones dirigidas al turismo social, así como la formación de sociedades *cooperativas y asociaciones*, que auspicien esta forma de turismo;
- Las dependencias y entidades federales, estatales y municipales promoverán el turismo so-

cial entre sus servidores, en coordinación con la secretaría, los organismos de seguridad social y los sindicatos correspondientes;

- Las organizaciones de obreros y campesinos, así como las agrupaciones populares, podrán solicitar asistencia y asesoría a la secretaría en materia de turismo social, y
- La secretaría propondrá programas de intercambio internacional en materia de turismo social.

En cuanto al turismo externo, México recibe anualmente cerca de siete millones de turistas extranjeros; la mayoría de esos visitantes proceden de Estados Unidos de América.

Con todo y que la cifra anotada representa un incremento mayor a 50%, respecto a los resultados de 1979, ello no es satisfactorio si consideramos el potencial turístico del país, así como el número de visitantes que reciben otras naciones (España, por ejemplo, con varias decenas de millones). De ahí, la política de promoción y diversificación, orientada a aumentar el número de turistas y los países de procedencia.

Mediante dicha política se busca captar viajeros de Europa occidental y de Japón, quienes tienen un buen potencial de gasto. También se persigue guiar al turismo hacia los nuevos polos de desarrollo (Cancún, Huatulco, Puerto Escondido, etcétera).

Al difundir en el extranjero los atractivos turísticos, debe también hacerse hincapié en las condiciones sociales, económicas y sanitarias del país, pues la imagen que se tiene afuera no es tan favorable como la idea que tenemos de nosotros mismos; tampoco corresponde a la realidad sino que es más lamentable. Además, el turismo es muy sensible a cualquier problema político o económico, fenómeno natural o calamidad pública.

En otro orden de ideas, para crear o ampliar centros turísticos, la secretaría de turismo promoverá que se expidan declaratorias de uso del suelo. Esto se hará con la participación de la secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca y de los gobiernos estatales y municipales; en caso necesario, se escuchará la opinión de la secretaría de la reforma agraria. Con base en esas declaratorias de uso, se decretarán zonas de desarrollo turístico prioritario.

Las zonas que, por sus singulares características, representen un atractivo turístico potencial o real

podrán ser estimadas como de desarrollo turístico prioritario. Los respectivos estudios que sirvan de motivación a la declaratoria correspondiente serán elaborados por la secretaría de turismo, en coordinación con las secretarías, las paraestatales, los gobiernos estatales y los ayuntamientos involucrados competencialmente en el proyecto.

Corresponde a la secretaría de turismo apoyar la constitución de empresas que vayan a realizar inversiones en las zonas de desarrollo turístico prioritario; asimismo, con la intervención de la secretaría del trabajo y previsión social, procurará la creación de cooperativas turísticas y con la secretaría de la reforma agraria, la formación de empresas turísticas ejidales o comunales. Las sociedades cooperativas, ejidales y comunales tendrán preferencia en las tareas de fomento empresarial, en las zonas que se comentan.

Las autoridades de turismo realizarán las gestiones correspondientes, a efecto de que las instancias gubernamentales competentes doten a las zonas de desarrollo turístico prioritario de las obras y mecanismos idóneos, a fin de asegurar la infraestructura urbana, abasto, producción de bienes y servicios, seguridad, atención médica, etc., conforme a las proyecciones de crecimiento y afluencia de pasean-

tes, así como a las características climatológicas de la región.

Con anterioridad a la ley de 1984, se habló de zonas de desarrollo turístico nacional y regiones de desarrollo turístico prioritario.

Bibliografía recomendada

ACOSTA ELÍAS, Marciano, *Perspectiva jurídica y problemática Internacional del turismo*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1970.

Ley Federal de Turismo.

"Manual de Organización Institucional de la Secretaría de Turismo", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril 1994.

OLIVERA TORO, Jorge, *Legislación y organización turística mexicana*, 3a. ed., Porrúa, México, 1988.

PALACIOS LUNA, Manuel, *El derecho económico en México*, 3a. ed., Porrúa, México, 1988.

PÉREZ BONNIN, Enrique, *Tratado elemental de derecho turístico*, Daimon, México, 1978.

VIZCAÍNO VELASCO, Rafael, "El turismo, alternativa fundamental para el desarrollo de México", *Economía Política*, núms. 37-38, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1973.

WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Introducción al derecho económico*, Harla, México, 1995.

TUTELA ADMINISTRATIVA * *Control de paraestatales.*

USO COMÚN, BIENES DE El concepto más conocido de este tipo de bienes pertenecientes al dominio público del estado es: aquellos que puede emplear libremente cualquier habitante de la república, sin más requisitos que sujetarse a las disposiciones de policía y buen gobierno.

Esta idea del *uso común* es falsa, ya que frecuentemente el empleo de esos bienes implica obtener concesión o permiso, y en algunos casos, efectuar cierto pago.

Su enumeración, según la ley federal de la materia es:

- 1 Espacio aéreo y sideral;
- 2 Mar territorial (12 millas marinas);
- 3 Mar patrimonial (188 millas marinas);
- 4 Aguas marítimas interiores (bahías, ensenadas y radas);
- 5 Playas;
- 6 Zona marítima terrestre (20 metros);
- 7 Puertos marítimos y sus obras;
- 8 Lagos, lagunas y esteros;
- 9 Ríos, arroyos y otras corrientes de agua;
- 10 Obras hidráulicas y sus complementos (canales, vertederos, etcétera);
- 11 Parques (incluye jardines, explanadas, etcétera);
- 12 Caminos y puentes (calles, avenidas, carreteras, etcétera), y
- 13 Monumentos (arqueológicos, históricos, artísticos y ornamentales).

* *Dominio público.*

USUARIO * *Concesión.*

UTILIDAD PÚBLICA En torno a la expropiación, la cuestión más debatida es la de *utilidad pública*. La *constitución* política no la define y deja al legislador la tarea de determinar, genéricamente, cuándo habrá utilidad pública para que proceda la expropiación. Una definición de utilidad pública resulta riesgosa y de poco provecho en la práctica.

Podemos afirmar provisionalmente, que habrá utilidad pública cuando un bien o servicio, material o cultural, común a una importante mayoría de la población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo.

En nuestro derecho positivo, la Ley de Expropiación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de noviembre de 1936, incluye una amplia enumeración de causas de utilidad pública,

dentro de las cuales cabe prácticamente cualquier situación prevista en otras leyes para expropiar, así como los casos en los que la administración pública requiera bienes de particulares para la realización de sus cometidos.

Resumiendo las disposiciones del art. 1o. de la mencionada Ley de Expropiación, habrá utilidad pública con motivo de:

- 1 Servicios públicos;
- 2 Caminos y puentes;
- 3 Parques;
- 4 Embellecimiento y saneamiento de poblaciones;
- 5 Conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza panorámica;
- 6 Guerra exterior o interior;
- 7 Abastecimiento de artículos de consumo necesario;
- 8 Impedir incendios, plagas o inundaciones;
- 9 Conservación de elementos naturales explotables;
- 10 Distribución de la riqueza, y
- 11 Empresas de beneficio general.

Unas brevísimas consideraciones acerca de estas causas de utilidad pública:

- 1 *Servicios públicos:* aquí se contempla esta figura en un sentido restringido, como la organización de la actividad de la administración pública tendiente a satisfacer de manera permanente, adecuada y continua las necesidades materiales o culturales de la población. Por ejemplo, transporte público, educación y salubridad;
- 2 *Caminos y puentes:* quedan comprendidos en esta denominación todo tipo de caminos (carreteras, autopistas, vías férreas, terracerías, brechas, calles, avenidas, calzadas, etc.), y los puentes en esas mismas vías de comunicación;
- 3 *Parques:* este rubro abarca parques, jardines, plazas, parques nacionales, parques recreativos;
- 4 *Embellecimiento y saneamiento de poblaciones:* en este renglón quedan amparadas todas las cuestiones, ahora de actualidad, relativas a urbanismo y protección ambiental principalmente;
- 5 *Conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza panorámica:* comprendense en

esta nominación a los sitios y monumentos arqueológicos, propiamente históricos y de algún valor artístico. En cuanto a los lugares de *belleza panorámica* estaríamos en presencia de protección al patrimonio natural y de una medida ecológica contra la contaminación visual;

- 6 *Guerra exterior o interior*: esta causa de utilidad pública se daría en caso de conflicto armado interior o guerra con alguna potencia extranjera. Aunque en ciertas situaciones con motivo de este supuesto, estaríamos en presencia de la requisa u ocupación temporal de la propiedad, que la propia ley de 1936 contempla;
- 7 *Abastecimiento de artículos de consumo necesario*: asegurar la adecuada distribución de este tipo de artículos, preferentemente alimentos, ha sido preocupación del legislador mexicano desde hace tiempo, y constituye una respuesta a una añeja práctica especulativa de ciertos particulares, de ahí la importancia de incluirla, cuando menos de forma hipotética, como causa de utilidad pública con fines expropiatorios;
- 8 *Con motivo de calamidad pública*: ante la presencia de un terremoto, incendios, plagas o inundaciones y con la idea de controlar los efectos o, en su caso, impedirlos. También creemos que estaríamos, en similar situación, frente a la requisa de servicios personales, para la cual la suspensión de la garantía del art. 5o. constitucional sería necesaria;
- 9 *Conservación de elementos naturales explotables*: esta causal de utilidad pública es, po-

dríamos afirmar sin exagerar, la síntesis de la intención del art. 27 constitucional en materia de energéticos y otros recursos naturales. La visión que en esta cuestión tuvo el legislador de 1916-1917, se ha dicho y lo repetimos, resulta realmente asombrosa y premonitória;

- 10 *Distribución de la riqueza*: lograr una mejor distribución de la riqueza, parecería una mera expresión propia del régimen populista que generó nuestra actual legislación expropiatoria; sin embargo, el rubro le da tal flexibilidad a la administración pública que, ante circunstancias muy concretas y alejadas de algún tinte socialista le permiten realizar determinados cometidos dentro de nuestro sistema y de nuestra economía, primordialmente capitalistas, y
- 11 *Empresa de beneficio general*: esta causa de utilidad pública, al igual que las anteriores, se encuentra dentro de aquéllas sólo concebibles dentro de un sistema social de derecho, en el que el poder público no puede sustrarse a la dinámica de los tiempos y las carencias de las mayorías.

Esta causal ha sido valioso instrumento de la administración pública. La 2a. sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que no hay utilidad pública en este supuesto.

Como se indicó, existen 11 causales de utilidad pública que comprenden prácticamente todas las previstas en otras leyes, como el Código Civil para el Distrito Federal, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Agraria, etcétera.

VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Según la ley de la materia, tiene la calidad de vías generales de comunicación:

- 1 El mar territorial;
- 2 Las corrientes flotantes y navegables, así como las afluentes de ellas que también lo sean, si se encuentran en alguno de los siguientes casos:
 - a) Cuando desemboquen en el mar o en los lagos, lagunas o esteros federales;
 - b) Si su cauce sirve de límite, en todo o en parte, al territorio nacional o a dos o más entidades federativas;
 - c) Cuando pasen de un estado a otro, y
 - d) Cuando crucen la línea limítrofe con otro país;
- 3 Los lagos, lagunas y esteros, flotables o navegables, si reúnen cualquiera de los requisitos siguientes:
 - a) Cuando se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;
 - b) Cuando estén unidos a corrientes constantes;
 - c) Cuando su vaso sirva de límite, en todo o en parte, al territorio nacional o a dos o más estados;
 - d) Cuando pasen de una entidad a otra, y
 - e) Cuando crucen la línea divisoria con otra nación;
- 4 Los canales destinados o que se destinen a la navegación, cuando se encuentren comprendidos en cualquiera de los casos previstos en los puntos 2 y 3;
- 5 Los ferrocarriles:
 - a) Cuando comuniquen entre sí a dos o más estados de la federación;
 - b) Cuando todo o en parte del trayecto estén dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros a lo largo del litoral, con excepción de las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país y que no operen fuera de los límites de las ciudades;
 - c) Cuando conecten con algún otro de los enumerados en este punto, siempre que presten servicio público, exceptuándose las líneas urbanas que no crucen la frontera del país;
 - d) Los construidos en su totalidad o en parte mayoritaria por la federación, y
 - e) Los ferrocarriles particulares, cuando sean auxiliares de una industria y hagan servicio público;
- 6 Los caminos:
 - a) Cuando entroquen con alguna ruta de otro;
 - b) Cuando comuniquen a dos o más estados de la federación, entre sí, y
 - c) Cuando en su totalidad o en su mayor parte hayan sido construidos por la federación.;
- 7 Los puentes:
 - a) Los ya construidos o que se construyan sobre las líneas divisorias del país;
 - b) Los ya construidos o que se construyan sobre vías generales de comunicación o sobre corrientes federales, y
 - c) La construcción de puentes se hará previo permiso de la Secretaría de la Defensa Nacional, otorgado por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- 8 El espacio en que transiten aeronaves;
- 9 Las *líneas telefónicas* instaladas y las que se instalen dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o de la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de los litorales, así como las que estén situadas dentro de los límites de un estado, siempre que conecten con las redes de otra entidad o con las líneas generales de concesión federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotaciones industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operen con permiso, contrato o concesión del gobierno federal;
- 10 Las *líneas conductoras eléctricas* y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier clase, y
- 11 Las rutas postales.

Estos once supuestos son de competencia federal. La legislación les otorga una protección muy especial y los regula de manera minuciosa, a efecto de asegurar que su utilización o funcionamiento, según el caso, no se vean interrumpidos por cualquier motivo.

Las medidas preventivas o represivas, que permiten su uso o prestación idóneos y continuos, tal vez resultan excesivas en algunos supuestos, llegando, en casos concretos, a ser violatorios de garantías individuales. En el otro extremo, está la opinión razonable en el sentido de que su empleo es de interés y orden públicos.

Índice

Abuso de poder	1	administración pública	7
actividad administrativa	1	administración pública.	
acto administrativo	2	Clasificación	9
acto condición	3	administrado	9
acto creador de situación jurídica		aguas nacionales	9
general	3	alcalde * ayuntamiento.	
acto creador de situación jurídica		alimentos * bebidas y alimentos.	
particular	4	amparo administrativo	10
acto de gobierno	4	aportaciones de seguridad social	11
acto jurídico	4	aprobación	11
acto unilateral	4	aprovechamientos	11
acto unión	4	arbitrariedad * abuso de poder; desvío	
actos bilaterales	4	de poder.	
actos colectivos	5	armada	12
actos colegiados	5	Asamblea de Representantes del Distrito	
actos jurisdiccionales	5	Federal	14
actos materiales	5	asignación	15
actos políticos	6	asistencia pública	16
actos públicos	6	atribuciones	17
acuerdo	6	autonomía	17

- autoridad 17
 autorización 17
 avisos comerciales 18
 avocación 18
 ayuntamiento 18
 Banca pública * sociedades nacionales de crédito.
 bebidas y alimentos 20
 beneficencia pública * asistencia pública.
 beneficio común 20
 Caducidad 21
 calidad migratoria * inmigración.
 característica migratoria * inmigración.
 caza * flora y fauna silvestres.
 centralización administrativa 21
 ciencia de la administración * administración pública.
 ciencia del derecho administrativo 22
 circular 23
 codificación * codificación parcial; código administrativo.
 codificación parcial 24
 código administrativo 25
 comercio exterior 28
 cometidos estatales 29
 comisiones intersecretariales 29
 Comisión Federal de Electricidad 30
 comité técnico del fideicomiso 30
 competencia 31
 competencia municipal 32
 compilación 32
 concejo municipal * ayuntamiento.
 concertación 33
 concesión 33
 concesionario 37
 condición * término y condición.
 confiscación 38
 consejo de ministros 38
 consejo de salubridad general 39
 Contaduría Mayor de Hacienda 40
 contencioso administrativo 40
 contrato de obra pública 42
 contrato de suministro 43
 contratos administrativos 43
 contribución de mejoras 51
 contribuciones * ingresos del estado.
 contribuciones especiales * contribución de mejoras.
 contribuyente * impuesto.
 control de legalidad * justicia administrativa.
 control de paraestatales 52
 control presupuestal 53
 convenios de coordinación * contratos administrativos.
 convenios o contratos que celebran entre sí diversas entidades públicas con organismos internacionales 54
 crédito fiscal * impuesto; ingresos del estado.
 cuenta pública anual * control presupuestal.
 cumplimiento del acto administrativo 55
 Decomiso 56
 decreto 56
 decreto de destino 57
 decreto ley 57
 definición de derecho administrativo * derecho administrativo. Concepto.
 delegación de facultades 57
 delegación política del Distrito Federal 58
 delitos especiales 58
 demografía 59
 denominación de origen 60
 departamento administrativo 60
 Departamento del Distrito Federal * Distrito Federal.
 derecho administrativo. Concepto 61
 derecho ambiental * ecología.
 derecho ecológico * ecología.
 derecho educativo 63
 derecho energético * energéticos.
 derecho financiero 63
 derecho fiscal 64
 derecho migratorio 64
 derecho militar * armada; fuerzas armadas.
 derecho municipal * competencia municipal; municipio.
 derecho penal administrativo 64

- derecho presupuestario * presupuesto de egresos.
- derecho privado 65
- derecho público 65
- derecho turístico * turismo.
- derechos fiscales o tasas 66
- descentralización administrativa 66
- descentralización política 70
- desconcentración administrativa 70
- desconcentración política 72
- desincorporación 72
- desvío de poder 72
- deuda pública 73
- Diario Oficial de la Federación 73
- discrecionalidad * facultad discrecional.
- Distrito Federal 73
- división de poderes * funciones del estado.
- doctrina 76
- dominio directo 76
- dominio eminente * propiedad originaria.
- dominio privado del estado 77
- dominio público 78
- Ecología 82
- educación militar 84
- ejecutoriedad del acto administrativo 84
- ejército * fuerzas armadas.
- electricidad * energía eléctrica.
- elementos del acto administrativo 84
- empresa pública 86
- empresas de participación estatal 89
- empréstito * contratos administrativos.
- energéticos 91
- energía eléctrica 93
- energía nuclear 94
- entidades federativas * estados de la federación.
- entidades paraestatales * descentralización administrativa.
- esquilmos 95
- estadística y datos geográficos 95
- estado 97
- estado centralista o unitario 100
- estado de derecho 100
- estado federal 100
- estado liberal * liberalismo económico.
- estado mayor 100
- estado policía 100
- estados de la federación 100
- estado unitario * estado centralista o unitario.
- estatuto 105
- expropiación 105
- extinción del acto administrativo 107
- extranjería * inmigración.
- Facultad 108
- facultad discrecional 108
- facultades del presidente de la república 110
- facultad reglada 111
- facultad vinculada * facultad reglada.
- fauna silvestre * flora y fauna silvestres.
- fideicomiso 111
- fideicomiso público 113
- finanzas públicas 115
- fisco 116
- flora y fauna silvestres 116
- forestales, recursos 116
- forma de estado y de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 117
- forma escrita 117
- formalidades del acto administrativo * elementos del acto administrativo; refrendo; requisitos constitucionales del acto administrativo.
- formalidades esenciales del procedimiento 118
- formas de estado y de gobierno 118
- formas de gobierno 118
- formas de organización administrativa 118
- fuentes alternas para generar electricidad 119
- fuentes del derecho administrativo 120
- fuerza aérea * fuerzas armadas.
- fuerzas armadas 121
- función administrativa * funciones del estado.
- funciones del estado 124
- funciones del estado. Criterio formal 125
- funciones del estado. Criterio material 125
- funciones del estado. Criterio orgánico 126

- función jurisdiccional * funciones del estado.
- función legislativa * funciones del estado.
- fundamentación 127
- Gabinete 128
- gasto público 128
- gendamería * policía preventiva.
- geotermia * fuentes alternas para generar electricidad.
- gobernado 128
- gobernador 128
- gobierno local 128
- Hecho del príncipe 129
- hecho jurídico 129
- hidrocarburos 129
- historia del derecho administrativo 130
- Impuesto 131
- impugnación del acto administrativo * justicia administrativa.
- inconformidad * recurso administrativo.
- incorporación * decreto de destino.
- indemnización 133
- ineficacia del acto administrativo * irregularidades e ineficacias del acto administrativo.
- infracción administrativa 134
- ingresos del estado 135
- ingresos federales 137
- ingresos municipales 138
- inmigración 139
- Instituto Mexicano del Petróleo 141
- Instituto Mexicano del Seguro Social 142
- Instituto Nacional de la Senectud * senectud.
- instrucciones de servicio * circular.
- intereses * aprovechamiento; recargos.
- interés general 142
- interés privado 142
- interés público 142
- interés social * interés público.
- irregularidades e ineficacias del acto administrativo 146
- irretroactividad 147
- Jefe de Estado * facultades del presidente de la república.
- jefe de gobierno * facultades del presidente de la república.
- jerarquía * relación jerárquica.
- justicia administrativa 149
- justicia militar 149
- justicia naval * armada.
- juzgados cívicos 151
- Legalidad 155
- ley 155
- ley federal 155
- ley general 155
- ley local 155
- ley orgánica 155
- ley reglamentaria 155
- liberalismo económico 155
- licencia * autorización.
- licitación pública * contratos administrativos.
- Marca registrada 157
- marina de guerra * armada.
- medicamentos 157
- ministro 157
- modalidades de la propiedad 157
- motivación 157
- multa 158
- municipio 158
- municipios por estado 161
- Nacionalización 163
- negativa ficta * silencio administrativo.
- nombres comerciales 163
- notificación 163
- nulidad del acto administrativo 164
- nulidad de pleno derecho 166
- Obra pública * contrato de obra pública.
- oficialía mayor 167
- orden público 167
- organismos desconcentrados * desconcentración administrativa.
- organización administrativa, formas de * formas de organización administrativa.
- Paraestatales * descentralización administrativa.
- pararreglamentos 172
- parlamentario, régimen 172

- participaciones federales a estados y municipios * ingresos federales.
- particular 172
- patentes de invención 172
- patrimonio del estado 172
- permiso * autorización.
- persona * personalidad jurídica.
- personalidad jurídica 175
- petróleo * hidrocarburos.
- Petróleos Mexicanos 175
- planeación 176
- plan nacional de desarrollo * planeación.
- poder ejecutivo * administración pública; presidente de la república.
- policía 180
- policía administrativa 186
- policía. Clasificación constitucional 187
- policía judicial 188
- policía preventiva 188
- política administrativa * política estatal y administrativa.
- política estatal y administrativa 188
- prescripción 190
- presidencia de la república 190
- presidencial, régimen 191
- presidente de la república 191
- presupuesto de egresos 191
- presupuesto por programas 197
- procedimiento administrativo 197
- proceso administrativo 200
- Procuraduría de la Defensa del Menor y de la Familia 200
- Procuraduría de la Defensa del Trabajo 201
- Procuraduría General de la República 202
- productos 204
- programas * planeación; presupuesto por programas.
- propiedad intelectual 204
- propiedad originaria 204
- Ramas del derecho administrativo 206
- recargos 206
- reconsideración * recursos administrativos.
- recopilación * compilación.
- rectoría económica 206
- recurso administrativo 208
- reforma administrativa 210
- refrendo 210
- Registro Público de la Propiedad Federal * patrimonio del estado.
- reglamento 211
- reglamento de particulares 214
- reglamento interior 215
- reglamentos autónomos 215
- reglamentos de necesidad 215
- reglas generales * parareglamentos.
- relaciones del derecho administrativo 214
- relación jerárquica * centralización administrativa.
- renuncia a la concesión 216
- renuncia de derechos 217
- república 217
- requisición 217
- requisitos constitucionales del acto administrativo 218
- rescate de la concesión 218
- rescisión 218
- reserva de la ley 219
- retrocesión 219
- reversión 219
- revisión * recursos administrativos; relación jerárquica.
- revocación 219
- rezago * aprovechamientos.
- Salubridad * salud pública.
- salud pública 221
- sanción administrativa 222
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural 224
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial 225
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes 226
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo 227
- Secretaría de Desarrollo Social 229
- Secretaría de Educación Pública 230
- Secretaría de Energía 232
- Secretaría de estado 232
- Secretaría de Gobernación 237
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público 238

Secretaría de la Defensa Nacional	239	sociedades nacionales de crédito	255
Secretaría de Marina	240	subsecretario de estado	255
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	240	suplencia	256
Secretaría de la Reforma Agraria	243	Tarifa	257
Secretaría de Relaciones Exteriores	243	término y condición	257
Secretaría de Salud	244	territorio del estado	257
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	245	titular del poder ejecutivo	258
Secretaría de Turismo	246	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	258
secretario de estado	247	tribunales administrativos * contencioso administrativo.	
sector social * rectoría económica.		tribunales de la administración	259
sectorización * control de paraestatales.		Tribunal Fiscal de la Federación	260
senectud	247	turismo	262
servicio público	248	tutela administrativa * control de paraestatales.	
silencio administrativo	254	Uso común, bienes de	266
símbolos nacionales	255	usuario * concesión.	
simplificación administrativa * reforma administrativa.		utilidad pública	266
sociedad mercantil de estado * empresas de participación estatal.		Vías generales de comunicación	268







