

Derecho administrativo I

**ADRIANA DE LOS SANTOS
MORALES**

Red Tercer Milenio

DERECHO ADMINISTRATIVO I

DERECHO ADMINISTRATIVO I

ADRIANA DE LOS SANTOS MORALES

RED TERCER MILENIO



AVISO LEGAL

Derechos Reservados © 2012, por RED TERCER MILENIO S.C.

Viveros de Asís 96, Col. Viveros de la Loma, Tlalnepantla, C.P. 54080, Estado de México.

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin la autorización por escrito del titular de los derechos.

Datos para catalogación bibliográfica

Adriana de los Santos Morales

Derecho administrativo I

ISBN 978-607-733-005-9

Primera edición: 2012

Revisión editorial: Eduardo Durán Valdivieso

DIRECTORIO

José Luis García Luna Martínez
Director General

Rafael Campos Hernández
Director Académico Corporativo

Bárbara Jean Mair Rowberry
Directora Corporativa de Operaciones

Jesús Andrés Carranza Castellanos
Director Corporativo de Administración

Héctor Raúl Gutiérrez Zamora Ferreira
Director Corporativo de Finanzas

Alejandro Pérez Ruiz
Director Corporativo de Expansión y Proyectos

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
MAPA CONCEPTUAL	7
UNIDAD 1 NOCIONES PREVIAS	8
MAPA CONCEPTUAL	9
INTRODUCCIÓN	10
1.1 REFERENCIA HISTORICA	11
1.2. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	15
1.3 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	18
1.4 RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO	26
AUTOEVALUACIÓN	32
UNIDAD 2 EL ESTADO Y SUS FUNCIONES	34
MAPA CONCEPTUAL	35
INTRODUCCIÓN	36
2.1 PERSONAS JURIDICAS	37
2.2 EL ESTADO	39
2.3. PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO	43
2.4. FUNCIONES DEL ESTADO	47
2.5. ATRIBUCIONES DEL ESTADO	51
2.6 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	54
AUTOEVALUACIÓN	57

UNIDAD 3 LA ADMINISTRACION PÚBLICA	59
MAPA CONCEPTUAL	60
INTRODUCCIÓN	61
3.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACION PÚBLICA	62
3.2. ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	67
3.3 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	71
AUTOEVALUACIÓN	89
UNIDAD 4 LA FUNCION PÚBLICA	92
MAPA CONCEPTUAL	93
INTRODUCCIÓN	94
4.1 NATURALEZA JURÍDICA	95
4.2 SERVIDORES PÚBLICOS	99
4.3 REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	102
4.4 OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	105
4.5 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	107
AUTOEVALUACIÓN	113
UNIDAD 5 EL ACTO ADMINISTRATIVO	115
MAPA CONCEPTUAL	116
INTRODUCCIÓN	117
5.1 CONCEPTO	118
5.2 ELEMENTOS	120
5.3 REQUISITOS CONSTITUCIONALES	123
5.4 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	125
5.5 EJECUCION, CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO	127
AUTOEVALUACIÓN	133

UNIDAD 6 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	135
MAPA CONCEPTUAL	136
INTRODUCCIÓN	137
6.1 CONCEPTO	138
6.2 SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	139
6.3 CENTRALIZACIÓN	140
6.4 DESCONCENTRACION	143
6.5 DESCENTRALIZACIÓN	145
AUTOEVALUACIÓN	147
UNIDAD 7 REGLAMENTACIÓN ADMINISTRATIVA	148
MAPA CONCEPTUAL	149
INTRODUCCIÓN	150
7.1 TEORIA GENERAL DEL REGLAMENTO	151
7.2 DECRETOS, CIRCULARES Y ACUERDOS ADMINISTRATIVOS	154
7.3 PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES	157
AUTOEVALUACIÓN	159
BIBLIOGRAFÍA	160
GLOSARIO	163

INTRODUCCIÓN

Hablar de Derecho Administrativo, nos remonta a tiempos antiguos en donde el hombre descubrió la falta de una organización y administración de sus bienes y de los miembros integrantes de sus tribus en general; así como de delegación de puestos dentro de las mismas, éstos puestos de poder siempre fueron ocupados por los más fuertes.

Con la consumación de Independencia, comienzan los esfuerzos por crear las leyes que regirán a la nueva Nación, en éstas se establece que México será una Nación libre, soberana e independiente, además se instituyen diversos rubros como la división de poderes, la forma de gobierno y la instituciones que coadyuvaran para lograr los fines planteados en las mencionadas legislaciones. De estas Instituciones surge lo que conocemos hoy día como Administración Pública.

Durante muchos años de ser una Nación independiente, se han presentado diversos cambios a la llamada Administración Pública, cambios que no siempre han beneficiado al País, ya que en muchos campos lo que se necesita es continuidad en las estructuras administrativas y por ende en los actos y hechos llevados a cabos por los Servidores Públicos.

Como la ciencia del Derecho Administrativo se ubica en la intersección del Derecho y de la Administración Pública, uno de los aspectos fundamentales, es el análisis de esta última, cuya organización y funcionamiento regula, toda vez que la estructura orgánica de la administración pública forma parte del elemento gubernamental del ente estatal.

Ahora bien el Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público; tiene la finalidad de regular la actividad del Estado; la cual se realiza en forma de función administrativa, por lo cual es fundamental conocer en qué consiste la actividad estatal, las formas que el Estado adopta para realizar esa actividad y cuáles serían los signos distintivos del régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad.

Con este libro, se pretende promover el estudio y la investigación de la regulación jurídica de la estructura, organización y funcionamiento de la Administración Pública, a efecto de impulsar el desarrollo del Derecho Administrativo.

Por lo que se considera fundamental proporcionar al alumno los elementos indispensables para el conocimiento de la materia, no solo desde los antecedentes del Derecho Administrativo, sino abarcando también su evolución, enseñanza dando con ello un enfoque actual, práctico; que le servirá para su desarrollo profesional.

MAPA CONCEPTUAL



UNIDAD 1

NOCIONES PREVIAS

OBJETIVO

El alumno contara con elementos para:

- Conocer los antecedentes del Derecho Administrativo.
- Definir al Derecho Administrativo.
- Distinguir las diversas fuentes del Derecho Administrativo.
- Conocer las relaciones que guarda el Derecho Administrativo con otras Ramas del Derecho.

TEMARIO

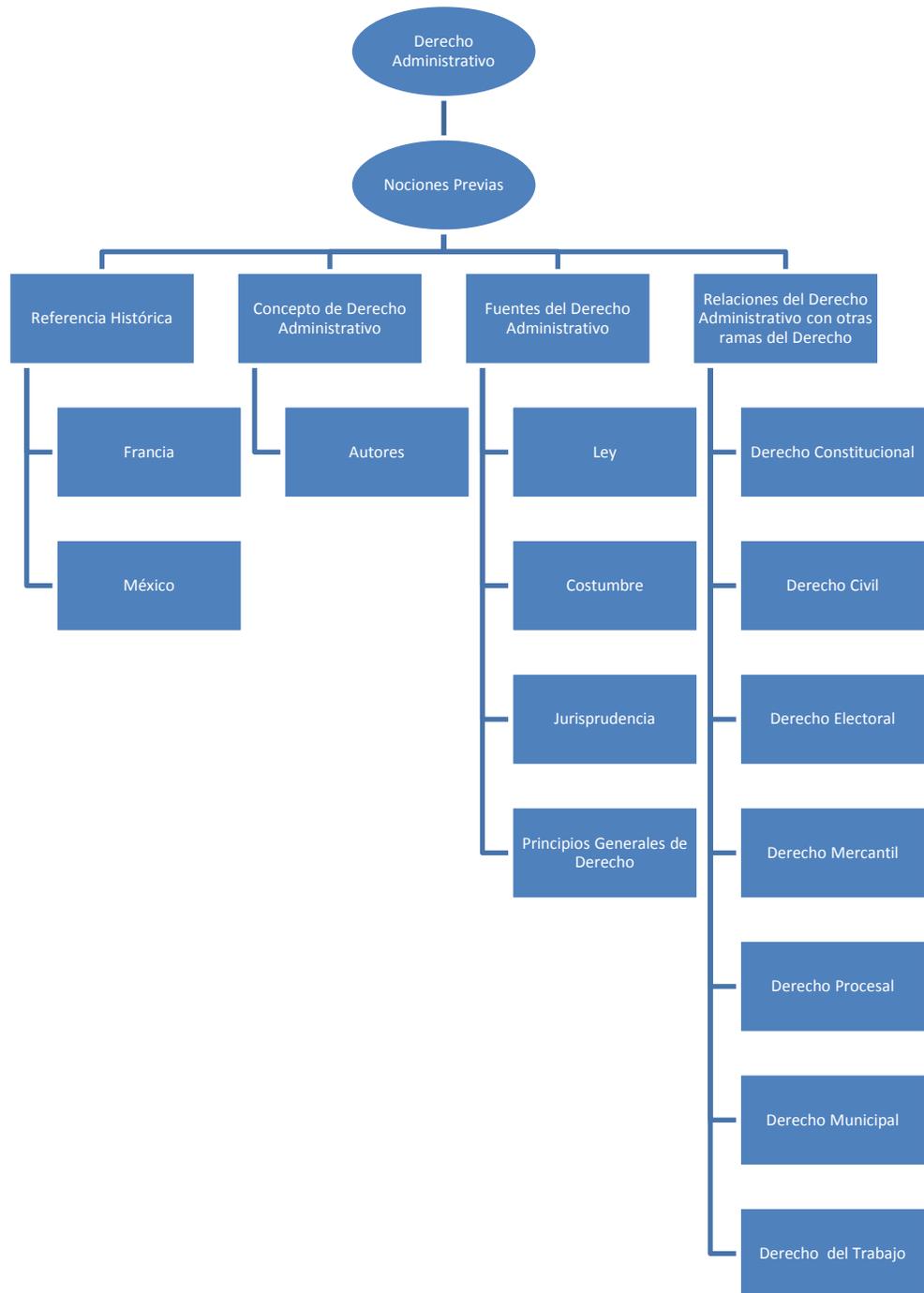
1.1. REFERENCIA HISTORICA

1.2. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

1.3. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.4. RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

MAPA CONCEPTUAL



INTRODUCCIÓN

En esta Unidad, se hablará de los antecedentes históricos y evolución del Derecho Administrativo, además de la conceptualización del Derecho como Ciencia y como rama del Derecho Público así como de las fuentes, a partir de las cuales emana este Derecho y la relación que guarda con diversas ramas del Derecho.

1.1 REFERENCIA HISTORICA

El surgimiento del Derecho Administrativo se encuentra en Francia, a partir de la Revolución Francesa, la cual tenía como principal finalidad el terminar con el feudalismo. Si bien pueden considerarse como antecedentes históricos los Tribunales Administrativos franceses; no se puede suponer la existencia del Derecho Administrativo como tal. Puesto que el Derecho Administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, es relativamente nuevo.

La historia demuestra que el fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las Instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica conformada por las órdenes, reglas y disposiciones correspondientes, lo cual pudiera significar que, como conjunto de normas, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial.¹

Continuando en este mismo orden de ideas, el nacimiento de este Derecho en Francia, encuentra su mayor auge durante la época de la Asamblea Constituyente como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del Poder Público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.²

Una de las Instituciones jurídicas francesas, que más empuje proporcionó al desarrollo del Derecho Administrativo fue el Consejo de Estado Francés,³ el cual a través de su evolución logró que el Derecho Administrativo evolucionara junto con él. Cuando surge el Consejo de Estado Francés goza de

¹ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México 2009. p.81.

² Jorge Fernández Ruiz., *op. cit.*, p. 86.

³ El Consejo de Estado es el Supremo órgano consultivo del Gobierno, y funciona además como última instancia de la jurisdicción administrativa.

una facultad de justicia “retenida”, que consistía en el derecho que tenía el Rey de resolver él mismo la última instancia en cualquier proceso.

Durante esta primera etapa del Consejo del Estado Francés, conocida como el Antiguo Régimen, se necesitó de la creación de tres instituciones fundamentales: Servidumbre, Parlamento y Estados Generales.

La Servidumbre consistía en la adscripción de un ser humano a una extensión de tierra que se veía obligado a cultivar y de la cual no podía ser separado, de modo que era vendido o donado con ella.

El Parlamento, se trata de un tribunal de justicia con carácter soberano que conocía no solo de los asuntos que le estaban especialmente atribuidos, sino también de varios casos de apelación.

Los Estados Generales son la asamblea constituida por los tres estamentos u órdenes reconocidos por el Antiguo Régimen: la Nobleza, el Clero y el denominado “Tercer Estado”⁴.

En la segunda etapa evolutiva del Consejo del Estado Francés, evolución que debe mencionarse fue más por cuestiones históricas que por motivos jurídicos, comienza con la adjudicación a este órgano, de una justicia delegada, la cual consistía en la competencia para decidir en lo contencioso administrativo, lo que le permitió erigirse, en el más importante de los tribunales administrativos franceses y simultáneamente, en consejero del poder central. Aunado a esto se da en Francia la separación de poderes dividido en una jurisdicción o poder judicial y la jurisdicción o poder administrativo.

En México el antecedente más antiguo del Derecho Administrativo se encuentra desde el año 1810, cuando Miguel Hidalgo inició el movimiento de Independencia y tuvo la necesidad de nombrar lo que en la actualidad se consideran como los primeros Secretarios de Estado que serían respectivamente, el del Despacho de Hacienda, y el de Gracia y Justicia ⁵

⁴ El tercer Estado era para aquellos que no pertenecían ni a la nobleza ni al clero.

⁵ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México, México* 1995. p.23.

Además de este nombramiento, existen muchos otros decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernamental del Imperio Mexicano que permiten comprobar el surgimiento del Derecho Administrativo, al respecto Jorge Fernández Ruíz⁶ menciona como los decretos más destacados los siguientes:

El de 5 de octubre de 1821, en cuya virtud, habilitó y confirmó provisionalmente a las autoridades existentes, para el ejercicio de la administración de la justicia y demás funciones públicas ; el Decreto de 12 de octubre de 1821 mediante el cual se asignó sueldo anual , retroactivo al 24 de febrero del mismo año, al regente del Imperio, Agustín de Iturbide; y el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal expedido mediante Decreto de 8 de noviembre de 1821.

A través del transcurso del tiempo el Derecho Administrativo Mexicano ha sufrido diversas transformaciones las cuales se vieron plasmadas en las diferentes Constituciones. Pareciera que el Derecho Administrativo cambiará a la par de cada sucesión presidencial, ya que estas traían consigo modificaciones a la estructura administrativa, y como consecuencia al Derecho objeto de este estudio.

Sin embargo en ninguna Constitución anterior a la actual y ni siquiera en esta, contemplaron la posibilidad de la existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera controversias entre los particulares y autoridades administrativas, debido al rígido principio de la división de poderes.

El documento Constitucional donde se origina un mayor auge del Derecho Constitucional es en la Constitución de 1917, puesto que se insertaron diversos artículos que hacen alusión o tienen injerencia con el Derecho Administrativo, tales artículos son considerados para la mayoría de los autores como las bases del Derecho Administrativo Mexicano.

Por considerarse de suma relevancia se hace mención de los artículos principales contenidos en la mencionada Constitución, debido a que el texto

⁶Jorge Fernández Ruíz, *Derecho administrativo y administración pública*, México, 2009. p.92.

original de esta Carta Magna ha sufrido innumerables reformas, se debe comentar además; que dichas reformas fueron aportando actualizaciones y mejoras a la rama del derecho público que hoy es conocido como Derecho Administrativo.

Los artículos a los que hacemos referencias son: Artículos. 3, 16, 21, 27, 28, 89, 90, 92, 115, 124, 126, 127,128 y 134⁷

Mediante estos artículos se concibió un esquema de administración Pública distribuido en cinco ámbitos distintos: Federal, del Distrito Federal, de los Territorios Federales, Estatal y Municipal.

La administración Pública se diseñó bajo dos tipos de unidades administrativas: la Secretaría de Estado y el Departamento Administrativo. Más tarde mediante las reformas se incorporó el esquema de la descentralización administrativa y la empresa de participación estatal.

Como podemos observar, es esta Constitución la que sienta las bases para la creación y desarrollo del Derecho Administrativo, puesto que hasta la actualidad las figuras creadas desde 1917, siguen prevaleciendo sólo que con las respectivas adecuaciones para su correcta inserción en el mundo jurídico moderno.

⁷ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, pp. 817-931.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Investigación documental, lectura dirigida.

1.2 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Para diversos autores ha resultado complejo el tratar de conceptualizar el derecho administrativo, situación que se ha presentado por el carácter filosófico de esta rama del Derecho.

El principal problema al que se nos enfrentamos al tratar de definir al Derecho Administrativo es, que él mismo abarca diferentes áreas y funciones. Algunos analistas jurídicos consideran que el Derecho Administrativo regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, otros, que únicamente se encarga de la administración Pública y de las personas administrativas que surgen de ella, mientras un tercer grupo señala que el Derecho Administrativo será aquél que regule las relaciones del Estado con los particulares. Dado que todas forman parte del Derecho Administrativo se comparte lo expresado por Gabino Fraga que al respecto comenta: "...por una parte incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por otra comprenda las normas que regulan la actividad del Estado, que se realiza en forma de función administrativa."⁸

Aún y cuando existen esta serie de discrepancias entre los estudiosos del Derecho es indispensable tener un concepto delimitado del Derecho Administrativo para facilitar la comprensión de nuestra materia de estudio. Con la finalidad de englobar todos estos elementos en una sola definición autores como Olivera Toro; y Boquera Oliver entre otros, realizan una sistematización de diversos criterios teóricos que para ellos, determinan el concepto de la multicitada disciplina.

De manera ejemplificativa, enunciaremos solo algunas de ellas:

- a) Criterio orgánico.- Hace hincapié en los entes administrativos.

⁸ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, p.90.

- b) Criterio de la Actividad Administrativa.
- c) Corriente que atiende a las relaciones del Poder Ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares.
- d) Criterio del Servicio Público.

Como se puede observar los criterios y corrientes expuestos nos llevan al mismo punto de origen, por lo que a manera de conclusión se permite dar una serie de definiciones provenientes de diversas fuentes, que parecen ser adecuadas y completas para el punto en comento.

Para Gabino Fraga el Derecho Administrativo será aquél que regule:

- a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros de que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de las facultades que el Poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- d) La situación de los particulares con respecto a la Administración.⁹

Rafael I. Martínez Morales expresa:

“El 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:”

Jorge Fernández Ruiz, da la siguiente definición:

El Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la administración pública de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

⁹ *Idem* p. 91

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara:

Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y de las entidades administrativas entre sí.

De lo anterior se desprende que las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y funcionamiento están regidas por las normas del Derecho Administrativo, es decir por Normas del Derecho Público.

Entendiéndose por Derecho Público; 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.

Así mismo es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las ejerce) y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración pública entre sí.

La característica del derecho público, tal como lo señala el prestigioso autor jurídico Julio Rivera, es que sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad que pudiesen ejercer las partes (es decir «no» pueden ser modificados por las partes en uso legítimo de su autonomía de la voluntad, como sí ocurre en el Derecho Privado). Son mandatos «irrenunciables y obligatorios», en virtud de ser mandados en una relación de subordinación por el Estado (en ejercicio legítimo de su principio de Imperio). La justificación es

que regulan derechos que hacen al orden público y deben ser acatados por toda la población.¹⁰

Por lo tanto se puede finalizar este apartado diciendo que el Derecho Administrativo será una rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, así como las relaciones de la Administración Pública con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Lectura dirigida.

1.3 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La palabra fuente se deriva del vocablo “*Fons fontis*”, y éste a su vez del verbo “*Fundo, fundare*” que significa crear, producir o derramar.

En Derecho existen fuentes bajo tres acepciones; fuentes formales, fuentes reales y fuentes históricas.

Las fuentes formales serán los procesos de creación de las normas jurídicas, las reales los factores o elementos que determinan el contenido de tales normas; mientras que las históricas serán aquellos documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

Para el caso concreto del Derecho Administrativo entenderemos por fuentes formales: la creación misma del derecho; pero no como el proceso de creación de la norma jurídica, sino la fuente fundamental como Ley; es decir como el acto jurídico general creador de Derechos y Obligaciones. Al respecto el Maestro Serra Rojas, nos dice:

Las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos, las formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en

¹⁰ Julio Cesar Rivera, *Derecho civil.*, p. 27.

los cuales tienen su origen los Principios y Leyes en General, las fuentes mismas del Derecho, como la Ley, La costumbre y la Jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa.¹¹

Además de las mencionadas por el Maestro Serra Rojas, existen otras fuentes como el reglamento, circulares, decretos etc. Las cuales al ser consideradas de gran relevancia serán objeto de una Unidad en particular, la cual se estudiará más adelante.

En los regímenes de derecho escrito, destaca la importancia de legislar, como fuente de Derecho, legislar es crear normas generales de derecho, llamadas leyes. Esto lo hace un órgano del Estado llamado Congreso. Para relacionar la acción de legislar con el Derecho Administrativo es necesario expresar que la Ley como fuente formal del Derecho Administrativo, se deriva del Principio de Legalidad, el cual consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada.¹²

Es debido a este Principio de Legalidad, por el cual los órganos del Estado sólo pueden realizar aquellas atribuciones que les están expresamente señaladas en la Ley, logrando con ello dar protección a los particulares para que no se presente ningún tipo de abuso por parte de cualquier autoridad Administrativa. Existe únicamente una sola excepción a este principio fundamental que es la facultad discrecional, esta facultad consiste en dar flexibilidad a la Ley para adaptarla a circunstancias imprevistas, o para permitir que la Autoridad Administrativa haga una apreciación técnica de los elementos que concurren en un caso determinado, aplicando de manera equitativa la Ley.

Para el caso de aplicación de la Ley bajo esta facultad discrecional, la Autoridad debe de conducirse con cautela ya que si no lo hace, podría caer en

¹¹ www.sappiens.com/castellano/articulos/administración_pública/fuentes_delderecho_Administrativo.
Fecha de consulta 3 de abril del 2010.

¹² Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, p 98.

supuestos que beneficien de manera ventajosa a los particulares o les otorguen derechos que representen beneficios sobre otros o frente a la misma Autoridad. De darse este tipo de supuestos estos se consideran violatorios del art. 16 Constitucional.

Cabe señalar que también se considerara como Fuente del Derecho Administrativo, las leyes expedidas por el Presidente de la República ya que constituyen el ejercicio de las facultades materialmente legislativas.

Como otra de las fuentes del Derecho Administrativo, encontramos a la Costumbre, la cual consiste en el reconocimiento expreso o tácito del Estado, hecho a través de sus órganos legislativos, jurisdiccionales o administrativos de la fuerza obligatoria de ciertos usos o formas de comportamiento, que adquieren el carácter de normas jurídicas similares a los preceptos legislados.¹³

Por costumbre ha de entenderse, una norma de conducta creada en forma espontánea por una colectividad o grupo social y aceptada voluntariamente por los individuos que la constituyen como rectora de determinadas relaciones.

Una clasificación de la Costumbre permite distinguir tres tipos de costumbre: la interpretativa, establecida en presencia de Ley; la introductiva, adoptada en ausencia de la Ley; y por último la costumbre abrogativa que se opone a la Ley.

En el ámbito de la Doctrina, la costumbre ha sido objeto de un fuerte repudio como fuente del Derecho Administrativo, circunstancia que comenta el profesor español Ramón Parada en el siguiente párrafo:

Un Derecho fundamentalmente positivista, integrado en su mayor parte por normas escritas de origen burocrático y producto de una actividad reflexiva, como es en esencia el Derecho Administrativo, no podía por menos que ofrecer resistencia a la admisión de la costumbre como fuente

¹³ Fausto E. Vallado Berron, *Introducción al estudio del derecho*, p.171.

jurídica caracterizada por dos elementos de origen social o popular en uso o comportamiento reiterado y uniforme y la convicción de su obligatoriedad jurídica.¹⁴

Partiendo de las concepciones expuestas con antelación, surge el cuestionamiento siguiente ¿es o no, la costumbre una fuente del Derecho Administrativo? Si se continúa analizando bajo la misma tesitura de conceptos, no queda duda que la costumbre es una fuente de Derecho, más no del Derecho Administrativo. Como se ve en el punto anterior es difícil tener un concepto delimitado del Derecho Administrativo, debido a que abarca diversos aspectos; por las mismas razones es difícil encuadrar a la costumbre como una de las fuentes de las cuales surge este Derecho. Diversos autores opinan que la costumbre es aplicable como fuente únicamente para ciertos sectores o áreas del Derecho Administrativo.

En un régimen como el nuestro en el que los poderes públicos solamente obran en caso de estar autorizados expresamente por una Ley. La costumbre no puede tener aplicación en lo que se refiere a la competencia de los funcionarios.¹⁵ Tampoco se utiliza la costumbre cuando el funcionario actúa en uso de facultades discrecionales, puesto que éstas implican la aplicación de un correcto arbitrio para decir que es lo que más le conviene al interés público, y no siempre coincide la Costumbre con los intereses colectivos.

Aunque existen países que si han logrado incorporar la costumbre como fuente del Derecho Administrativo, en México no se ha logrado insertar del todo, de hecho solo existe alusión a la costumbre en el texto constitucional donde se hace referencia a los pueblos indígenas, facultando que la regulación y organización de la administración pública específica de una comunidad

¹⁴ Ramón Parada, *Derecho administrativo* pp. 72-73 citado por Jorge Fernández Ruiz *Derecho administrativo y administración pública*, p.201.

¹⁵ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, p. 114.

integrante de un pueblo indígena puede ser determinada por sus usos, costumbres y prácticas tradicionales.¹⁶

Por lo que se puede concluir que la costumbre no es Fuente de Derecho Administrativo y carece de toda fuerza normativa.

Para algunos autores la Jurisprudencia presenta la misma problemática que la costumbre; por lo que analizaremos en este apartado la situación particular de esta otra fuente de derecho.

La palabra jurisprudencia tiene diferentes acepciones, en la actualidad se denomina como: “la interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una Ley, y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia”

Cabe resaltar que la función de la Jurisprudencia no es la de crear derecho sino la de interpretar el formulado por el legislador. Toda vez que la jurisprudencia está constituida por normas jurídicas generales creada por uno o varios tribunales específicos

Según lo sostenido por Gabino Fraga en principio la jurisprudencia no debe considerarse como una fuente, porque la función judicial de donde proviene no tiene por finalidad crear el derecho, tal como ya se señaló, sino aplicarlo en los casos en que haya contención. Este punto hace recordar la actividad discrecional con la que para casos específicos actúa la Autoridad Administrativa, sería conveniente que dicha Autoridad al actuar bajo esta facultad se hiciera llegar de criterios jurisprudenciales que le pudieran dar soporte a su toma de decisiones, logrando con ello contar con el respaldo normativo que se requiere.

¹⁶Art. 2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones fiscales ISEF. México 2008.

Se cree que la jurisprudencia se puede tomar en cuenta como una fuente indirecta del Derecho Administrativo, apegados de manera estricta a lo establecido por el texto de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, los cuales hacen referencia expresa a la forma en que surge la jurisprudencia y la obligatoriedad de la misma para Tribunales Federales y Locales, y como normalmente son ellos los que conocen de los Actos de Administración, tendrán que sujetarse a dicha jurisprudencia para evitar la invalidez de actos posteriores.

Por lo tanto a pesar de que muchos autores consideran a la Jurisprudencia como una fuente de interpretación del Derecho, lo cual es verdad, esta calidad de interpretación no impide que sea utilizada como fuente indirecta del mismo, si bien es cierto no se puede considerar como una fuente creadora del Derecho Administrativo, si se puede utilizar como una fuente indirecta que apoya en la interpretación de las normas administrativas aplicables.

Como última fuente del Derecho que mencionaremos en este capítulo encontramos a los Principios Generales de Derecho.

Estos principios se apoyan en tres ideas específicas: Principialidad, Generalidad y Juridicidad.

La principalidad, es una idea que apoya el origen, el principio, la razón fundamental sobre la cual se procede al discurrir sobre cualquier materia.

La generalidad, esta alude al género en oposición a la especie, hace referencia a lo común en los individuos de una especie.

Esta generalidad es considerada una característica de la Ley y de las demás normas jurídicas que representa su aplicabilidad a cuantas personas se encuentren en un supuesto determinado, es decir, no se podrá hacer excepción alguna por ningún motivo a causa, siempre y cuando se esté dentro del

presupuesto jurídico, de ahí que la Ley sea de carácter General y de aplicación obligatoria a todos aquellos que encuadren en el marco legal aplicable.

Juridicidad, es la propensión a preferir los arreglos y soluciones de estricto derecho en las cuestiones sociales y políticas. También entenderemos la juridicidad como todo aquello que este de conformidad con el derecho o sea lícito desde el punto de vista jurídico.

Además de estas características debemos entender qué son los Principios Generales de Derecho para poder discernir si pueden ser considerados una fuente del Derecho Administrativo o se encuentran bajo el mismo esquema que la Costumbre y la Jurisprudencia.

Los principios Generales de Derecho según el Diccionario Jurídico son: “Criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la Ley depende del reconocimiento expreso del Legislador.”

La expresión “Principios Generales de Derecho “suele usarse con diversos sentidos: Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, destacan los siguientes:

- a) Como norma muy general, entendiéndolo por tal que regula un caso cuyas propiedades son muy generales.
- b) Como norma redactada en términos particularmente vagos.
- c) Como directriz o norma programática, esto es, norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines.
- d) Como norma que expresa los valores superiores de un orden jurídico
- e) Como norma dirigida a los órganos de aplicación al derecho y que señala con carácter general, como se debe seleccionar la norma aplicable, interpretarla etc.

- f) Como *regula iuris*, como enunciado o máxima de la ciencia jurídica que tiene un considerable grado de abstracción y que permite la sistematización del orden jurídico o de una parte del mismo.¹⁷

Partiendo de estas características se señalan a continuación los principios que tienen una íntima relación con el Derecho Administrativo, ya que existen diversas clases pero no todas son de aplicación al desarrollo de la materia objeto de este estudio.

- A) Principio General de buena fe. La buena fe del latín *bona fides*, consiste en un estado mental de honradez, de convicción a la verdad o exactitud de un asunto. Este principio es conocido también como probidad. Este principio predica la concordancia entre el acto y la conciencia, en cuya virtud se adquieren derecho o beneficios, o bien se liberan responsabilidades o cancelan deberes.
- B) Principio de debido proceso. Es un principio jurídico de carácter procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso. Por lo tanto existe la prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir ciertos requisitos como sería el respeto a la garantía de audiencia. Este principio tiene relación con el Derecho Administrativo desde lo establecido en el precepto Constitucional¹⁸, es decir, desde sus orígenes y tan relevante ha sido para la materia que fue inserto además en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹⁹
- C) Principio de moralidad administrativa. Conforme a este principio, en el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración pública debe ajustarse a la ética, es decir actuar apegados a la moral, a la verdad, a lo que debe ser. Esta

¹⁷ Manuel Atienza, Ruiz Manero Juan, *Las piezas del derecho. teoría de los enunciados jurídicos*, pp. 3-4 citado por Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, p.206.

¹⁸ Arts. 13, 14 y 26.

¹⁹ Arts. 13,64 y 65

conducta de los Servidores Públicos debe ser tanto en sus relaciones con sus jefes como con los administrados.

D) Principio de seguridad jurídica. Es la certeza práctica del Derecho, y al mismo tiempo este principio es considerado como uno de los pilares de la convivencia social, es la garantía que se da al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques, y si llegaran a suscitarse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación de los posibles daños ocasionados.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Exposición Docente, Revisión documental.

1.4 RELACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

Las relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas tiene por objeto encuadrar esta rama en comparación con otras con las cuales existen problemas concretos de importancia práctica.

Señalaremos que no únicamente el Derecho Administrativo se encuentra relacionado con áreas jurídicas sino que existen áreas del conocimiento no jurídicas las cuales interactúan de manera directa con el Derecho Administrativo Estas serán tocadas únicamente de manera enunciativa en el cuerpo de este apartado ya que debido a nuestro punto de estudio son las áreas jurídicas las que nos interesan.

La primera y principal relación del Derecho Administrativo la encontramos con el Derecho Constitucional, es bien sabido que es de éste a través de la Carta Magna de donde emanan todas las demás ramas del Derecho, por lo que el Derecho Administrativo no podía ser la excepción.

Definitivamente al mencionar la Constitución, en su artículo 133 el principio de la Supremacía de la Ley, coloca al Derecho Administrativo en una

calidad de subordinación y no de colaboración como se dará con otras ramas, cabe señalar que esta subordinación no le resta autonomía al Derecho Administrativo, pero no se puede perder de vista que será el Derecho Constitucional el que fijará los lineamientos generales para la actuación de la Administración Pública.

Estas dos ramas del Derecho se influyen recíprocamente; la influencia de la Constitución sobre la administración es de sistema, mientras que la ejercida de la administración a la Constitución es de eficacia. Existen tres tipos de relaciones que son consideradas como las principales:

a) Hay principios generales de derecho que si bien se hallan más fuertemente

Protegidos por encontrarse en la Constitución, no son exclusivos del derecho

Constitucional Son parte de los principios mínimos del orden jurídico universal.

b) Hay disposiciones de derecho administrativo que están contenidas en la Constitución.

c) En cuanto a las que se consideran típicamente de derecho constitucional su aplicación en derecho administrativo es necesaria, ineludible y éste aparece como una prolongación de aquél; no puede prescindir de esas normas y se consustancia con ellas.²⁰

Entre las que se encuentran contenidas en la Constitución resalta por su relevancia en el mundo moderno la protección de los Derechos Humanos, muchos autores consideran que esta es la principal relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional. Ya que las reglas referentes a este tema deberán ser acatadas y respetadas en la práctica de la Administración Pública y tales reglas encuentran su base en el texto constitucional, de hecho

²⁰ Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, p.5.

existen autores que se atreven a decir que el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional aplicado.

Así como con el Derecho Constitucional, existe un fuerte vínculo con el Derecho Civil, se considera que en parte el Derecho Administrativo surge como resultado de la propagación de las excepciones a las normas de Derecho Civil, resultando con ello que se dé una constante aplicación del Derecho civil a las actividades, a las áreas administrativas del Estado y al ejercicio de la Función Administrativa, a través del Código Civil el Estado reconoce los principios Generales del Derecho, considerados como fuente del Derecho Administrativo , mientras que el Derecho Administrativo hará uso constante de figuras propias del Derecho Civil como serían la donación, los contratos, las asociaciones etc.

Sin embargo el mayor punto de contacto existente entre estas dos ramas es el consistente en determinar bajo qué condiciones el Derecho Administrativo admitirá los preceptos del Derecho Civil, ya que por una parte el Derecho Administrativo está ubicado dentro del Derecho público, mientras que el Derecho Civil forma parte del Derecho Privado, a pesar de esto existe una gran tendencia de asimilar las Instituciones pertenecientes a cada una de estas ramas.

Al manejar estas ramas se debe tener un cuidado especial para evitar confusiones en cuanto a su terminología ya que algunas expresiones del Derecho Administrativo han pasado a formar parte del Civil y viceversa, además nunca debemos perder de vista que en el Derecho Administrativo interesa el bien público, por encima de los intereses privados que tutela el Derecho Civil.

Otra rama con la que encuentra vinculación el Derecho Administrativo, es el Derecho electoral; el cual es una parte del Derecho Constitucional que regula todo lo relativo a elecciones, se encuentra sustentado en diversos principios que es de donde se origina una importante relación con el Derecho Administrativo; con esta rama tiene una relación de colaboración diferente a la

que mantiene con el Derecho Civil, puesto que se respeta la autonomía concedida a cada una, y se dedican únicamente a complementarse entre sí.

Los principios sobre los que se sustenta el Derecho Electoral serían entre otros:

- 1) Presunción de Legalidad de los Actos de la Administración Electoral
- 2) Conservación de todo aquello que no habría variado de no haberse producido algún tipo de infracción.
- 3) Necesidad de que las infracciones sean de suficiente entidad y calidad para justificarse la anulación y
- 4) Necesidad que las infracciones alteren el resultado de la elección de forma que se produzca un falseamiento de la voluntad popular.²¹

La Ley electoral puede ser concebida como la norma primaria de un Estado Democrático, cuyo contenido es determinar todos los actos relativos al proceso electoral, teniendo en cuenta que cada proceso electoral afecta a una pluralidad de sujetos, el Derecho Electoral regula la actuación del área administrativa de los órganos electorales, así como el reclutamiento y selección de su personal.

Con el Derecho Mercantil la relación se da con el surgimiento de la empresa de participación estatal mayoritaria²² puesto que el Estado se apoya en los moldes del Derecho Societario Mercantil, especialmente en lo que se refiere a Sociedades Anónimas y Sociedades de Responsabilidad Limitada, utilizando también los contratos mercantiles para regular sus manifestaciones de voluntad las figuras de esta Rama del Derecho tienen un uso intensivo por parte del Estado, aunado a esto no se puede dejar de lado que el Estado efectúa intensas operaciones de carácter comercial.

²¹ Los principios del Derecho Electoral. www.cepc.es/rap/publicaciones/revistas. fecha de consulta 10 de abril del 2010.

²² Se denomina así a las instituciones o personas morales en las que el Gobierno Federal, una o más entidades paraestatales consideradas conjunta o separadamente, posean acciones que representen el 50 por ciento o más del capital social.

La relación existente con el Derecho Municipal ha hecho que muchos autores le nieguen autonomía a éste; por considerarlo una sección del Derecho Administrativo que ha sido creado únicamente para regir el ámbito comunal.

Sin embargo esta rama ha alcanzado tanto desarrollo en México, que es innegable su autonomía por lo tanto la relación que guarda con el Derecho Administrativo deriva de la existencia de una administración municipal cuya estructura, organización y funcionamiento es regulada por ambas disciplinas, sin que se haya logrado delimitar las funciones de cada una de ellas.

El derecho Laboral, no puede quedar fuera de este catálogo de ramas del Derecho relacionadas con el área administrativa, puesto que se relacionan por diversos motivos como serían: la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales, la inspección del trabajo, las responsabilidades y sanciones administrativas, el registro de los sindicatos, el depósito de los contratos colectivos de trabajo, de los reglamentos interiores de trabajo etc. Como se puede observar la relación es bastante cercana, además de que el Estado mantiene vitales relaciones con sus trabajadores. El Derecho laboral regirá todas y cada una de las áreas que originen relaciones de subordinación y el derecho administrativo regulará que estas relaciones se encuentren desarrolladas dentro del marco legal dispuesto por el art. 123 Constitucional principalmente en su inciso B), que serán aquellas relaciones laborales que se den entre los Poderes de la Unión; el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Por último se menciona al Derecho Procesal, como una rama indispensable para el Derecho Administrativo ya que con ella se da una relación de supletoriedad para los procedimientos de producción, y ejecución del acto administrativo, así como para la impugnación de este en su caso. Tema en el que se ahondará más en la unidad respectiva.

Como se mencionó al inicio, el Derecho Administrativo no sólo se relaciona con ramas jurídicas, sino también con otras ramas de estudio no jurídicas como

son la moral, la ciencia política, la sociología, el medio ambiente, la geografía, la economía solo por mencionar algunas.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Revisión Documental, Cierre de tema.

AUTOEVALUACIÓN

Conteste el siguiente cuestionario.

1.- Cite el antecedente extranjero más importante del estudio del Derecho Administrativo.

R.- El antecedente extranjero se encuentra en Francia, a partir de la Revolución Francesa, pudiéndose considerar como antecedentes históricos los Tribunales Administrativos franceses, principalmente el Consejo de Estado Francés.

2.- El Derecho Administrativo en México ¿Dónde se encuentra plasmado por primera vez?

R.- En la Constitución de 1917, puesto que se insertaron diversos artículos que hacen alusión o tienen injerencia con el Derecho Administrativo, tales artículos son considerados para la mayoría de los autores como las bases del Derecho Administrativo Mexicano.

3.- Proporcione un concepto de Derecho Administrativo.

R.- El Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, así como las relaciones de la Administración Pública con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

4.- Mencione dos criterios para conceptualizar al Derecho Administrativo.

R.-Criterio orgánico.- Hace hincapié en los entes administrativos. Y Corriente que atiende a las relaciones del Poder Ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares.

5.- Enumere las fuentes del Derecho Administrativo.

R.- Ley, Leyes expedidas por el Presidente de la República, la Jurisprudencia, los Principios Generales de Derecho.

6.- ¿Es la costumbre una fuente del Derecho Administrativo? Explique

R.- La costumbre no es considerada como una fuente del Derecho Administrativo ya que carece de fuerza normativa. A pesar de que algunos autores tratan de insertarla como fuente creadora de Derecho Administrativo, no son aplicables los argumentos vertidos.

7.- Enumere tres ramas del Derecho con las cuales se encuentre relacionado el Derecho Administrativo.

R.- Derecho Civil, Derecho Electoral y Derecho Laboral.

8.- ¿Qué rama del Derecho se considera que ha alcanzado autonomía por su reciente desarrollo?

R.- El Derecho Municipal, ya que anteriormente se consideraba únicamente como una sección del Derecho Administrativo que regulaba el área comunal.

9.- Enuncie tres ramas no jurídicas con las que se relacione el Derecho Administrativo.

R.- Economía, Geografía y la Moral

10.- ¿Considera que el Derecho Administrativo está subordinado al Derecho Constitucional? Explique.

R.- El Derecho Administrativo se encuentra en total subordinación al Derecho Constitucional toda vez que es de este Derecho que surge todas y cada una de las ramas del Derecho, al mencionarse en el texto constitucional el Principio de la Supremacía de la Ley.

UNIDAD 2

EL ESTADO Y SUS FUNCIONES.

OBJETIVO

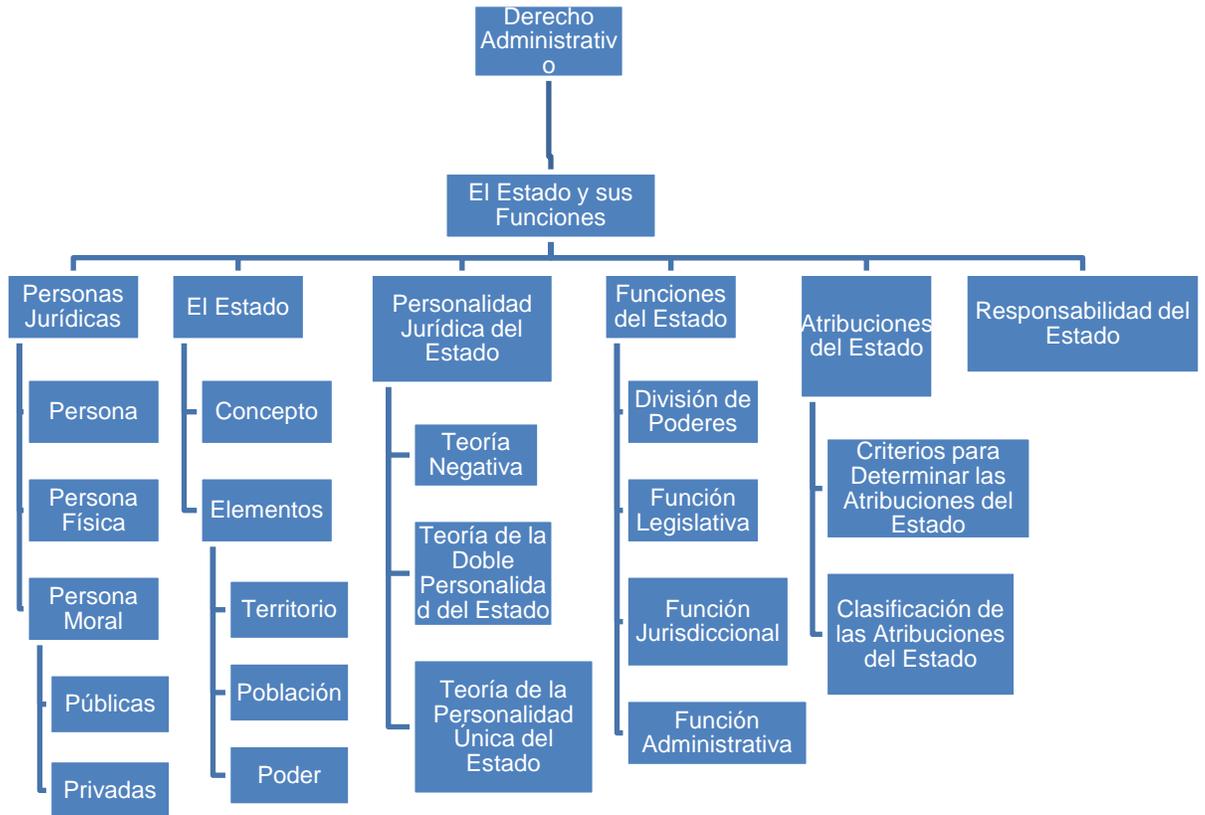
El alumno tendrá los elementos para:

- Proporcionar las características elementales de las personas jurídicas.
- Definir al Estado.
- Identificar al Estado como una persona jurídica.
- Conocer las funciones, atribuciones .y responsabilidades del Estado.

TEMARIO

- 2.1. PERSONAS JURÍDICAS.
- 2.2. EL ESTADO.
- 2.3. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO.
- 2.4. FUNCIONES DEL ESTADO.
- 2.5. ATRIBUCIONES DEL ESTADO.
- 2.6. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

MAPA CONCEPTUAL



INTRODUCCIÓN

En esta Unidad se abordará el tema del Estado, como persona jurídica y como autoridad generadora de derechos, obligaciones y sancionadora en casos específicos; por lo que dada esta calidad es conveniente conocer funciones, atribuciones y responsabilidades que tiene el Estado como autoridad reguladora del Derecho Administrativo, frente a los particulares.

2.1. PERSONAS JURÍDICAS

El vocablo persona proviene de las voces latinas *per sonare* que significan sonar mucho o resonar.²³

La voz “persona” fue adoptada por la terminología jurídica para aludir al sujeto dotado de representación propia en el Derecho, en el ámbito jurídico se entiende por persona todo ente físico moral capaz de asumir derechos y obligaciones por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las Instituciones creadas por ellos, un claro ejemplo es el Estado.²⁴

Esta aplicación práctica de la palabra persona, hace que surjan una división de personas, reconociéndose como principal: las personas físicas y las personas morales, el primer término se utiliza únicamente para el sujeto jurídico individual, mientras que el segundo se otorga a las asociaciones dotadas de personalidad.

Empezaremos por mencionar a las personas físicas. Se da este nombre a los hombres en cuanto sujeto de derecho. De acuerdo con la concepción tradicional, el ser humano, por el simple hecho de serlo, posee personalidad jurídica, aun y cuando está se encuentre limitada por requisitos impuestos por la Ley, como serían la edad, el uso de la razón etc. El Código Civil Federal hace referencia expresa a estos requisitos en sus Artículos 22, 23 y 24.

Por lo tanto una persona física será un ser humano. La también llamada persona natural, es el ser humano hombre o mujer. El derecho moderno no admite la posibilidad de la existencia de una persona que carezca de la capacidad jurídica en abstracto.

²³ Jorge Fernández Ruiz, *Personas Jurídicas de derecho público en México, Edición Electrónica*. www.juridicas.unam.mx .Fecha de consulta 13 de abril del 2010.

²⁴ *Idem*.

En cuanto a las personas morales podemos decir que su reconocimiento viene desde el Derecho Romano, ya que al lado de los seres humanos o personas físicas también se reconocía como ficciones jurídicas o abstracciones a las morales. La personalidad moral pertenecía, tanto a las Asociaciones o reuniones de personas que tenían intereses comunes, tales como el Estado, ciertas corporaciones, las iglesias etc.²⁵ La persona moral es la entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones.

En la actualidad no ha existido un cambio significativo en la creación, organización y manejo de estas personas morales, al respecto García Máynez comenta lo siguiente:

La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aún cuando no pueda, por sí misma, ejercitar las primeras ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica de las personas morales no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva.²⁶

Estos derechos y obligaciones otorgados a las personas morales así como el carácter de persona moral, en México se encuentran reconocidos en el Código Civil Federal, en donde se reconoce entre otros a la Nación, los Estados y los municipios solo por mencionar algunos ejemplos.²⁷

La doctrina además de la clasificación planteada de las personas, presenta una división de las personas morales, pues las cataloga en personas morales públicas y personas morales privadas. Aunada a esta clasificación hay autores que consideran necesario incluir una más que serían las personas

²⁵ Eugene Petit, *Tratado elemental de derecho romano*, p.163

²⁶ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, pp.279-289, Citado por Jorge Fernández Ruiz, *Personas jurídicas de derecho público en México*, Edición Electrónica. www.juridicas.unam.mx. Fecha de consulta 13 de abril del 2010.

²⁷ Arts. 25, 26, 27, 28 del Código Civil Federal. Editorial Sista. México 1990.

morales sociales, siendo estas las que provienen de alguna rama del derecho social como serían los ejidos y sociedades de producción rural, y los sindicatos de obreros. Los primeros por surgir de la rama de derecho agrario y los segundos ya que nacen de las reglas establecidas por el Derecho Laboral, los dos considerados Derecho Social.

Una vez planteada esta clasificación nos abocaremos a las personas del Derecho privado, pues son éstas las constituidas de acuerdo con las normas del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo como ocurre con el Estado y el Municipio. Debemos señalar que existen diversas personas de Derecho Público pero nos concentraremos únicamente en el estudio del Estado, en su calidad de persona del Derecho Público.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- a) Investigación Documental, los alumnos pueden realizar una investigación sobre el origen de las personas físicas y morales en el Derecho Romano.
- b) Lectura Dirigida, los alumnos pueden leer sobre las personas jurídicas en general pudiendo realizar un debate en clase, participación o la entrega de algún trabajo por escrito. Los temas pueden ser el municipio, el gobierno federal y el fideicomiso, los tres se encuentran desarrollados en el libro *Personas Jurídicas de Derecho Público en México*. de Jorge Fernández Ruiz en su Edición Electrónica. Consultable en: www.juridicas.unam.mx

2.2 EL ESTADO

Hablar del origen, la integración y las tareas del Estado, es entrar en un área difícil, dado que existen un sinnúmero de acepciones que pretenden describir con exactitud al Estado entre las conceptualizaciones más completas del Estado encontramos las siguientes:

El Estado es un sistema integrado por un conjunto de seres humanos asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de sus integrantes de mayor influjo sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos básicamente variables son establecidos por la parte dominante del conjunto, aún cuando con alguna eventual influencia de los demás.²⁸

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 territorio”

Eduardo García Máynez da la siguiente definición:

“Organización Jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.”

De las anteriores definiciones se desprenden los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder.

A) Población.- integrada por los hombres que se encuentran organizados entorno al propio Estado.

Los hombres que pertenecen a un Estado son los que componen la población. La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y por ende, la existencia, a favor de los mismos, de una esfera de derechos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado, está integrado por tres clases:

²⁸ Jorge Fernández Ruiz, *El estado empresario*, p. 53.

- Derechos de libertad.- La existencia de estos derechos significa que las personas, en cuanto miembros de la comunidad política se encuentran sujetas a un poder limitado.
- Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado a favor de intereses individuales.- Constituidos por los derechos cuyo ejercicio tiende a la obtención de servicios positivos por parte del Estado. Entre estas facultades figuran los derechos de acción y petición, lo mismo que la pretensión de que aquél ejerza la actividad administrativa en servicio de intereses individuales.
- Derechos políticos.- Estos son los que contemplan la intervención de los individuos en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones, estos otorgan facultades que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas como votar y ser votado.²⁹

B) Territorio.- Espacio vital de la población en el cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

El territorio suele definirse como la porción en el espacio en que el Estado ejercita su poder. El territorio está basado en dos principios fundamentales que son el de impenetrabilidad e indivisibilidad.

El primero de ellos consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este ámbito sin el consentimiento del Estado.

Jellinek explica diversas acotaciones que pueden entenderse como excepciones al el principio de impenetrabilidad:

- Es posible que dos o más Estados ejerzan conjuntamente su soberanía sobre un solo territorio. Situación que es pasajera.
- En los Estados Federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto al ámbito espacial de

²⁹ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, p.102.

vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión.³⁰

- Es también posible que un Estado, mediante la celebración de un Tratado permita a otro que ejecute en su territorio ciertos actos de imperio.
- En virtud de ocupación militar, puede ocurrir que un territorio quede total o parcialmente sustraído al poder del Estado a que pertenece.

Aún y cuando estas excepciones pueden ser aplicadas en cualquier momento bajo determinados parámetros ninguno de ellos logra eliminar el principio de impenetrabilidad territorial.

En cuanto al principio de indivisibilidad sólo puede admitirse dentro del marco de una concepción patrimonialista. El Estado en tanto que persona jurídica, es indivisible por lo tanto sus elementos comparten su misma naturaleza. Pero este principio al igual que el de impenetrabilidad tiene sus excepciones, pues puede presentarse el caso que como consecuencia de un acuerdo internacional, o de una guerra, una parte del territorio pase a formar parte de un Estado diferente.

C) Poder.- Es la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas, dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada esta por el Estado.

En realidad el poder aparece como una necesidad natural en la existencia del Estado, ya que es difícil construir una organización política sin una autoridad que dirija todas las situaciones y actuaciones en que se encuentran los integrantes de esa organización.

Este poder puede dividirse en tres tipos:

³⁰ Ver artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial ISEF. México 2008.

1. Poder coercitivo: esta relación de poder está basada en la obediencia del súbito hacia el individuo que tiene el poder, pues éste amenaza con su integridad física, o su libertad . Ejemplo: poder estatal, de aquí emana el Derecho penal. El Estado restringe la libertad personal.
2. Poder persuasivo: esta relación de poder se basa en la convicción de identificación de ideas o de creencias entre el que ejerce el poder y los súbditos. El que ejerce el poder da una serie de ideas u opiniones como las mejores y los súbditos la aceptan como la mejor. Ejemplo: partidos políticos y sindicatos con sus afiliados. En las huelgas la identidad entre convocadores y convocados. En las Iglesias y sus seguidores.
3. Poder retributivo: esta relación de poder se basa en obedecer a cambio de una retribución. Ejemplo: relación laboral. ³¹

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- a) Investigación Documental.- Realizar un cuadro sinóptico de la unidad.
- b) Lectura Dirigida por el Profesor.- Realizar una investigación sobre los tratados internacionales donde un país pueda ejecutar ciertos actos en nuestro país. Se sugiere que el profesor realice la investigación y recomiende el material a los alumnos para discusión en clase.

2.3 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

Se entiende como personalidad jurídica la investidura configurada del derecho positivo; atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujetos de derechos y obligaciones.³²

La personalidad jurídica del Estado, como persona colectiva, nace única y exclusivamente cuando el orden legal ha determinado el correspondiente reconocimiento, dicho reconocimiento sólo puede provenir de un orden legal

³¹ Eduardo Andrade Sánchez, *Teoría general el estado*, p. 99.

³² Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, p.34.

creado por el Estado, mediante el establecimiento de las bases sobre las cuales se desarrollará su actuación y la de su población, los cuales no podrán ser transgredidos ni por el propio Estado.³³

Diversos autores se dedicaron a establecer diferentes teorías que explican la necesidad de considerar el Estado como persona jurídica, pero al mismo tiempo existen otros que niegan la personalidad al Estado. Entre las más destacadas se encuentran la teoría de la negativa de León Duguit, Teoría de la doble personalidad del Estado y la Teoría de la personalidad única del Estado.

La negativa de León Duguit.

León Duguit negó que el Estado fuese una persona, con el argumento de que sólo el ser humano podía serlo, toda vez que para tal efecto se requiere de conciencia y voluntad, atributos inexistentes en el Estado .

Este autor reconoce al Estado, pero no le reconoce personalidad. Esta teoría negativa ha sido descartada ya que no ha podido explicar las razones por las cuales el Estado realiza acciones que llevan ligados derechos y obligaciones, que en un momento dado pueden llegar a tener efectos a futuro.

Teoría de la doble personalidad del Estado.

Esta teoría hace mención a la supuesta existencia de una personalidad del Estado referente al Derecho Público y otra de Derecho Privado, sostiene que actúa como persona del Derecho Público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; y utiliza la de derecho privado cuando se despoja de su poder para actuar como persona moral ordinaria capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.

Cuando surge esta teoría adquiere un gran número de seguidores por todo el mundo, principalmente en el Derecho Argentino, es tanto el impacto que se

³³ Rafael I. Martínez Morales, *Derecho administrativo*, p.33.

logra con ella que en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio el apoyo a la misma mediante el siguiente criterio de jurisprudencia que a la letra dice:

El Estado cuerpo político de la Nación, procede a manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas, como una entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia, es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de utilizar todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otros.³⁴

Esta teoría empieza a perder fuerza a mitad del siglo XX, cuando se dice que de aceptarse esta doble personalidad, se tendrá que admitir también que como persona de Derecho Público, el Estado, no sería responsable de los actos que efectuase como persona de derecho privado; o que el particular se convirtiese en persona de derecho público cuando celebrase con el Estado un contrato administrativo.³⁵

Esta serie de inconsistencias en las teorías explicadas con anterioridad, es lo que da origen a la última teoría la cual es en la actualidad la teoría imperante.

Teoría de la personalidad única del Estado.

Considera como persona jurídica al Estado cuyo propósito es el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovados, merced a lo

³⁴ Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t LXVI p. 218.

³⁵ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, p.38.

cual las leyes expedidas, y los tratados y los contratos suscritos por el Estados sobreviven a la generación en que se producen.³⁶

Al respecto Acosta Romero vierte el siguiente comentario:

El estado es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado ni su voluntad cambia.

Por lo que se concluye que a quien se le atribuye la imputabilidad de los derechos y las obligaciones del poder público es el Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior tratados internacionales con otros países como actuar en el interior contratando y obligándose con particulares o con otras personas del derecho público.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

Revisión Documental. Los alumnos realizaran un ensayo expresando su opinión sobre las teorías del Estado, fundamentando sus comentarios. Se califica basada en el criterio del profesor.

³⁶ *Ibidem.*

2.4 FUNCIONES DEL ESTADO

Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el Estado se hace valer para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas para el 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 designa una función; legislativa, jurisdiccional y administrativa.

Para poder entender las funciones que desempeña el Estado, es necesario hablar en primera instancia de la división de poderes, ya que es a través de ellos que el Estado cumple sus funciones.

La idea de este concepto de división de poderes ha ido cambiando a través de los tiempos, Montesquieu le dio una gran importancia a este tema a través de sus estudios, y aportó además una clasificación de las formas de gobierno, en la cual las formas de gobierno posibles dependían del número de personas que detentaban la soberanía y del grado de legalidad con el que la ejercía.³⁷

Montesquieu reconocía cuatro formas de gobierno principales:

- Democracia.- donde el poder se depositaba en el pueblo.
- Aristocracia.- el poder lo ostentaba solo una parte del pueblo.
- Despotismo.- uno solo gobierna sin ley y sin regla todo era siguiendo su voluntad y caprichos.
- Monarquía.- uno solo gobierna por medio de leyes fundamentales.

Continuando con la clasificación de Montesquieu los poderes quedarían mecánicamente limitados: el poder legislativo que sería el poder supremo, sería incapaz de emitir leyes tiránicas porque el poder ejecutivo tendría poder de veto

³⁷ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Citado por Miguel Carbonelli, Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Edición electrónica www.bibliojuridicas.org. Fecha de Consulta 19 de abril del 2010.

sobre la Ley. Los poderes representarían a los diferentes sectores sociales; el monarca encabezaría al Ejecutivo, los nobles y el pueblo integrarían las dos cámaras del parlamento y los jueces serían “la boca que pronuncia la Ley”.

Con la división del poder en diferentes sectores se logra garantizar los derechos fundamentales de cada individuo, y que las funciones del Estado sean ejercitadas de manera correcta.

En la actualidad el art. 49 Constitucional es el que contempla la división de poderes, a la letra dice:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Las funciones del Estado se realizan, mediante actos de derecho público emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. En este apartado analizaremos cada uno de ellos.

Las multicitadas funciones se llevan a cabo por medio de actos y estos actos se clasifican de acuerdo a tres criterios:

- a) .- Criterio orgánico. Un acto será legislativo, administrativo o jurisdiccional dependiendo de cuál de los tres poderes del Estado lo emita. Todos los actos del Congreso, de alguna de las Cámaras, de la Comisión permanente o de alguna de sus oficinas será legislativo.
- b) .- Criterio formal. En este criterio se atiende a la forma o procedimiento para emitir al acto, por lo tanto será:

Legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto provoque una discusión y sea finalmente promulgado.

Administrativo, cuando se trate de actos reglamentarios, condición o materiales.

Jurisdiccional, en tanto resuelve una controversia.

- c) .- Criterio material. Se pretende determinar la naturaleza o esencia del acto realizado, para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales;

Legislativo, en el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta e impersonal.

Administrativo, sin hallamos ante actos condición o materiales realizados desde luego por órganos públicos.

Jurisdiccional, Cuando para resolver una controversia, se coloque un caso ante un mandato de Ley y se haga a favor de una persona, un pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal.³⁸

Una vez explicados los criterios doctrinales, sobre los cuales se basan para dividir las funciones del Estado, procederemos al estudio de cada función en particular.

Función legislativa

Es la actividad que realiza el Estado por conducto de los órganos que forman el poder legislativo. De esta manera en México la realiza el Congreso, compuesto de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.³⁹

Pero no es solamente esta actividad la que forma parte de las funciones del Estado sino también los actos que cada una de las Cámaras realizan de forma exclusiva.⁴⁰

El acto legislativo se deriva del principio de la “autoridad formal de la Ley”, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no podrán ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo

³⁸Rafael I. Martínez Morales, *Derecho administrativo*, p.200.

³⁹Véase art. 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰*Op. Cit* arts.74 y 75

Poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la primera resolución.

Los poderes de la Unión no siempre realizan actos que vayan en función a su actividad legislativa, ya que existen diferentes supuestos en los que dichos Poderes intervienen además en la realización de una función distinta a las que les corresponde de manera primordial. Señalaremos los siguientes ejemplos:

- Actos administrativos.- Nombramiento de su personal de apoyo, designación de funcionarios, sancionar a los legisladores por ausencias, autorizar servicios a gobiernos de otros países.
- Actos jurisdiccionales.- La instrucción de juicio político a altos funcionarios.

Función jurisdiccional

La función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional se encuentra encargado de los actos judiciales, es decir el Poder Judicial. Es una función del orden jurídico, que se caracteriza, no precisamente por el efecto jurídico que origina ya que ese efecto jurídico puede ser el mismo que el de las funciones legislativas y administrativas, sino por el motivo y por el fin de la propia función judicial.

El Poder judicial al igual que el poder legislativo también interviene en los siguientes actos:

- Actos Legislativos.- La emisión de reglamentos de carácter interno, fijar la jurisprudencia.
- Actos administrativos.- Designación de jueces de Distrito y Magistrados de circuito, elaboración del proyecto de presupuesto de egresos.

Función administrativa

La función administrativa es la base de los principios de Derecho Administrativo. Es la actividad que realiza el Estado a través del Poder Ejecutivo, es la actividad encaminada a la ejecución de la Ley.

La función administrativa se encuentra formada por diversos elementos los cuales se enlistan de la siguiente manera:

- La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico.
- La función administrativa realiza una limitación de los efectos que produce el acto administrativo. Se concede a la función administrativa el papel de creadora de normas generales, abstractas, también se define como función ejecutora de las leyes.

La función administrativa puede ser definida como la actividad que realiza el Estado bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- a) Investigación Documental.- Investigar sobre la clasificación de poderes de Montesquieu.
- b) Realizar trabajo sobre la Evolución Constitucional de los Poderes.

2.5 ATRIBUCIONES DEL ESTADO

La actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones, tareas que conforme a la legislación debe de ejecutar para la realización de sus fines. Por lo tanto las atribuciones serán los medios para alcanzar los fines estatales siendo tan variables como los fines mismos.

Estas atribuciones se catalogan en diferentes etapas, por lo que se procederá a estudiar cada una de ellas.

En su primera etapa, los fines se limitan al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico material en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes sociales y económicas.⁴¹ Bajo este esquema la atribución del Estado consiste en mantener el conjunto sistemático de las normas que constituyen la totalidad del derecho vigente.

En la segunda etapa, en su intervención en las actividades económicas por el cumplimiento de sus fines políticos, aumento de necesidades generales, y para satisfacer eficazmente tales necesidades procede fomentando la acción de los particulares, bien complementándola, o supliéndola y atribuyéndole la prestación de servicios públicos.⁴²

En su tercera etapa es la llamada justicia social, la cual consiste en conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social. En esta etapa el Estado tiende a lograr en las relaciones obrero-patronales y en el sistema económico actual, un trato liberal a los hombres que trabajan y una consiguiente distribución de los bienes.

Al mismo tiempo en que las atribuciones se dividen por etapas estas pueden ser también divididas en tres grandes categorías según el Maestro Gabino Fraga son:

1. Las atribuciones de policía o de coacción. Todas las medidas coactivas que imponen a los particulares el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción.
2. Las atribuciones de fomento. Aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público.

⁴¹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, p. 4.

⁴² *idem*

3. Las atribuciones de servicio público y de seguridad social. Son aquellas por virtud de las cuales el Estado satisface necesidades generales.⁴³

La doctrina coincide con la clasificación expuesta anteriormente, pero considera indispensable agregar una limitación a estas atribuciones por lo que propone la siguiente clasificación

ATRIBUCIONES DEL ESTADO		
Atribución	Objetivo	Limitación
Reglamentar la vida actividad privada.	Coordinar los intereses individuales a fin de mantener un orden jurídico.	Limita la acción de los particulares, declarando los casos en los que es ilícita o ineficaz.
Fomentar, limitar y vigilar la actividad privada.	Mantener el orden Jurídico , coordinando los intereses individuales con el interés público	Limita y vigila todos los actos de la actividad privada, todos los sistemas de control, de previo aviso y de previa autorización.
Sustituir total o parcialmente la actividad particular.	Promover todo lo que pueda surgir a favor del bienestar público.	Limita con una intervención enérgica en las actividades de los particulares, generándose en ocasiones el trabajo de manera paralela, es decir, estado- particular de manera conjunta.

⁴³ *Ibidem.*

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

ÚNICA: Investigación Documental.- Realizar un cuadro sinóptico de las atribuciones del Estado.

2.6 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La voz castellana “responsabilidad” proviene del latín *responderé* que significa estar obligado. Existen un sinnúmero de conceptos para definir a la responsabilidad, pudiendo entender la responsabilidad como:

La capacidad de un sujeto de derecho de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados consciente y libremente.

La relación de causalidad existente entre el acto y su autor, es decir, la capacidad de responder por los actos.

La obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, la estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla.⁴⁴

La responsabilidad del Estado se basa en el principio de que todo daño causado ilícitamente por él, debe ser reparado de buena fe. La responsabilidad del Estado al causar daños y perjuicios a los particulares se ha fundamentado en la culpa civil, adquiere un carácter público siendo el estado el único responsable de los actos de sus servidores públicos, sin menoscabo de la acción o vía de regreso que proceda internamente contra el servidor responsable.

⁴⁴ Boletín Mexicano de Derecho Comparado. www.juridicas.unam.mx. Fecha de consulta 22 de abril del 2010.

Esta responsabilidad de los servidores públicos, es conocida como responsabilidad administrativa, y se atribuye a éstos por infringir con actos u omisiones los principios que rigen el quehacer público, los cuales son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.⁴⁵

La Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos establece las obligaciones que tienen estos para con los particulares y las sanciones administrativas por incumplimiento.

El código Civil Federal hace mención de esta responsabilidad que el Estado asume, si bien no lo hace como persona moral, si lo hace a través de sus servidores públicos por lo que será responsable de los actos cometidos actuando ilícitamente o contra las buenas costumbres y cause daño a otro. Obligándose a repararlo, a reparación de este daño se hace por medio de una indemnización, en este caso al particular agraviado.⁴⁶

Siguiendo bajo este orden de ideas, la reparación del daño, es decir, la indemnización debe consistir a elección del ofendido en: 1) en el establecimiento de la situación anterior de que ocurriera el daño, 2) o en el pago de daños y perjuicios, siempre y cuando la responsabilidad sea de carácter civil, para el caso de que la responsabilidad sea administrativa las sanciones aplicables son: 1) apercibimiento privado o público, 2) amonestación privada o pública, 3) suspensión, 4) destitución del puesto, 5) sanción económica o inhabilitación para desempeñar empleos, cargos, o comisiones en el servicio público.⁴⁷

Sobre estos presupuestos, la responsabilidad del Estado por actos administrativos, trata, en principio, de restablecer el equilibrio económico roto por hechos o actos del poder público en detrimento de un particular, por medio de la indemnización y de este modo, el Estado mexicano cumple con los fallos

⁴⁵ Véase art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁴⁶ Véase Código Civil Federal. Arts. 1910,1913, 1915

⁴⁷ Art. 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

de la Corte Interamericana de Derechos humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁸

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- a) Investigación Documental: Ensayo sobre la responsabilidad civil
- b) Exposición docente: Sobre la Responsabilidad directa del Estado y sus antecedentes

⁴⁸ La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.

AUTOEVALUACIÓN

1.- Señale el concepto y clasificación de persona.

R.- Se entiende por persona todo ente físico moral capaz de asumir derechos y obligaciones. Se clasifican en personas físicas y morales, algunos autores también incluyen dentro de esta clasificación a las personas sociales. Existe una clasificación más para las personas morales que es en públicas y privadas.

2.- ¿En qué consiste la teoría de la doble personalidad del Estado?

R.- Esta teoría hace mención a la supuesta existencia de una personalidad del Estado referente al Derecho Público y otra de Derecho Privado, sostiene que actúa como persona del Derecho Público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; y utiliza la de derecho privado cuando se despoja de su poder para actuar como persona moral ordinaria capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.

3.- Mencione ¿cuáles son consideradas como personas morales sociales y porque?

R.- Son las que provienen de alguna rama del derecho social como serían los ejidos y sociedades de producción rural, y los sindicatos de obreros. Los primeros por surgir de la rama de derecho agrario y los segundos ya que nacen de las reglas establecidas por el Derecho Laboral, los dos considerados Derecho Social.

4.- Explique los elementos del Estado.

A) Población.- integrada por los hombres que se encuentran organizados entorno al propio Estado.

B) Territorio.- Espacio vital de la población en el cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

C) Poder.- Es la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas, dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada esta por el Estado.

5.- ¿En qué consiste la función administrativa del Estado?

R.-Es la actividad que realiza el Estado a través del Poder Ejecutivo, es la actividad encaminada a la ejecución de la Ley.

6.- ¿El estado puede responder como persona moral? Si, no, explique.

R.- El Estado no puede responder como persona moral, pero si responde de las omisiones cometidas a través de sus servidores públicos los cuales podrán ser sancionados de acuerdo a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

UNIDAD 3

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OBJETIVO

El alumno tendrá los elementos para:

- Conceptuar la Administración pública.
- Conocer los órganos de la Administración pública
- Identificar las formas de organización administrativa.

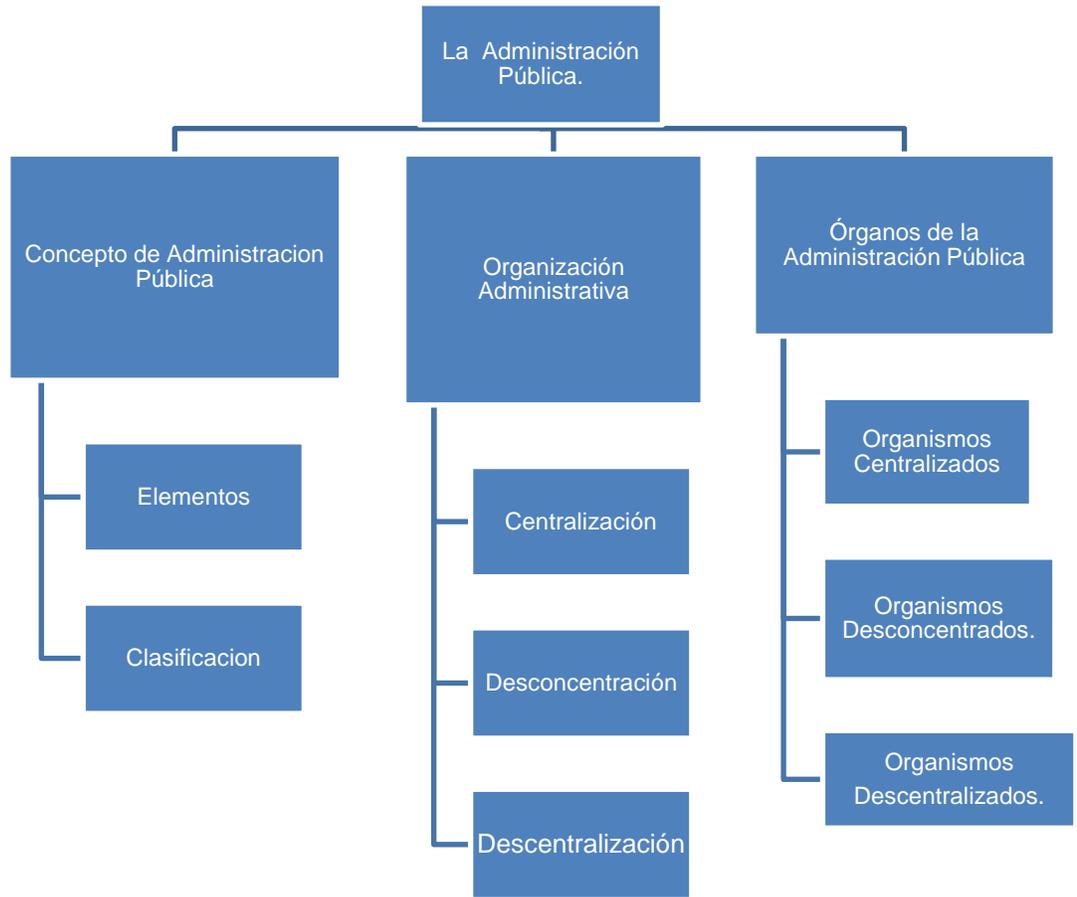
TEMARIO

3.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.2 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.3 ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAPA CONCEPTUAL



INTRODUCCIÓN

Se hablará de la Administración pública en general, de su conformación mediante órganos internos y externos; así como la forma en que éstos interactúan entre sí.

3.1. CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El verbo español administrar proviene del latín *ad*, traducible como hacía, y *ministrare* compuesto de *manus* y *trahere*, por lo tanto *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.

La administración Pública se ve como una parte integrante del Poder Ejecutivo, y regulada por el Derecho Administrativo; muchos estudiosos del Derecho se han dedicado a estudiar sus elementos para poder dar una definición completa, ya que no todos comparten la idea de que sea parte del Poder Ejecutivo; existen autores como Fernando Garrido Falla que la interpreta como “una actividad desarrollada por el Ejecutivo”. Aun y cuando existen discrepancias entre los autores todos de alguna manera relacionan a la Administración con el Poder Ejecutivo, lo que genera que existan diversos conceptos de administración Pública, tanto como parte integrante del Poder Ejecutivo, y como actividad o facultad realizada por el mismo.

La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; tal atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos exprofeso.⁴⁹

Jorge Fernández Ruíz menciona:

Es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras

⁴⁹ www.tuobra.unam.mx fecha de consulta 25 de abril del 2010.

actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado.⁵⁰

Rodrigo Moreno Rodríguez indica: “La Administración Pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política.”⁵¹

Serra Rojas por su parte comenta:

La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como; personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.⁵²

Gabino Fraga proporciona una definición de la Administración Pública desde un punto de vista formal y material:

Desde el punto de vista formal la administración Pública debe entenderse como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.⁵³

El mencionado autor considera que desde el punto de vista formal la administración pública tiene una relación directa con el Poder Ejecutivo.

⁵⁰ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, p.279.

⁵¹ Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, www.bibliojuridica.org. Fecha de consulta 25 de abril del 2010.

⁵² Andrés Serra Rojas, *El acto de gobierno*, pp.363-364.

⁵³ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*.

Siguiendo bajo esta misma tesitura, desde el punto de vista formal, la administración pública es considerada como un órgano gubernamental del Estado, ubicado dentro del Poder Ejecutivo, pero no por esto es todo el Poder Ejecutivo.

La Constitución no podría dejar de regular la Administración Pública, y lo hace mediante las facultades y obligaciones del Presidente de la República.⁵⁴

De este apartado inserto en el texto Constitucional se desprende que la administración pública se integra a su vez por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias y ámbitos de acción que abarca, los cuales serán objeto de estudio más adelante.

Continuando con el análisis de los elementos de la Administración pública, bajo el punto de vista material, es considerada como toda aquella actividad pública que no sea legislativa, no judicial y tendrá las siguientes funciones: 1) *realización de actos administrativos, jurídicos y materiales*, 2) *prestación de servicios públicos* e 3) *producción de bienes para satisfacer las necesidades colectivas*.⁵⁵

Estas definiciones aportan un panorama general de lo que es la Administración pública, deduciendo que existen circunstancias, elementos, y clasificaciones que nos ayudarán a tener un concepto completo de función del Poder Ejecutivo, conocido como Administración pública.

En este apartado se estudiarán cada una de las partes integrantes del concepto de Administración pública.

La Administración pública comprende los siguientes elementos, cabe resaltar que estos son los que la relacionan con la ciencia de la Administración, pero no se encuentran ajenos a la aplicación en el campo jurídico:

1. Organización.
2. Coordinación.

⁵⁴ Véase artículo. 89 al 93 Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.

⁵⁵ Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, www.bibliojuridica.org. Fecha de consulta 25 de abril del 2010.

3. Finalidad
4. Objetivos.
5. Métodos operativos.
6. Planeación.
7. Control
8. Evaluación.

Estos elementos son complementados, para el estudio de la materia, con los elementos jurídicos, los cuales serán analizados de manera específica.

Se menciona que la Administración pública cuenta con elementos específicos de carácter:

1. Técnico; sistemas, mecanismos, y procedimientos para administrar recursos y para elevar la eficiencia administrativa.
2. Político; aplicación de políticas gubernamentales y administración gubernamental, y
3. Jurídico; el derecho positivo regulador de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.⁵⁶

Existen diversas circunstancias que son de aplicación de la administración:

- La administración que es efectuada mediante de los particulares para distribuir el uso y consumo de sus recursos, y que conocemos como administración privada.
- La administración que realizan los tres órganos gubernamentales para poder satisfacer sus requerimientos propios, tal como lo hacen las personas morales. Esta es interna y mediata.
- La administración que realiza el Poder Ejecutivo y es llamada administración pública. Es externa respecto del órgano ejecutivo que la realiza; además de ser inmediata.

⁵⁶ *Idem.*

La Administración pública es externa respecto al órgano Ejecutivo ya que con su aplicación no se satisfacen necesidades del órgano titular, sino de la población.

Y también la administración pública es inmediata, porque el ejecutivo al practicarla, realiza de forma directa la prestación de un servicio público que de igual manera beneficia a la colectividad.⁵⁷

La administración pública ha sido clasificada por diversos autores además de la propia Ley, por lo que se citan algunas solamente:

a) Activa (doctrina francesa): funciona dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señale el orden jurídico, es decir denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos.

b) Contenciosa: supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos de aquél.

c) Directa: es la que se ejerce por los órganos centralizados y empresas de Participación estatal u otras constituciones.

d) Indirecta: es la que realiza a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal u otras constituciones.

e) Niveles del Mando: Federal, Estatal y Municipal. Esta se encuentra basada en la Constitución Política, a atiende a los tres niveles de gobierno existentes en el sistema jurídico-político.

f) Tipo de Organización: centralizada, desconcentrada, descentralizada, Empresas estatales y sociedades mercantiles del Estado.

⁵⁷ www.tuobra.unam.mx fecha de consulta 25 de abril del 2010.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

Investigación Documental. Diferencias y similitudes entre la Administración pública y la Administración en general. Se puede tomar como referencia la Administración de empresas contemplada en la Ley General de Sociedades Mercantiles.

3.2. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hablar de la organización Administrativa es mencionar un objeto jurídico, reglado jurídicamente, realizando fines jurídicos aunque tenga proyecciones sociales⁵⁸. Por medio del Derecho se regula la forma de la organización administrativa ya que la norma reparte el trabajo como principio de congruencia, unidad, y eficacia, garantiza a los administrados las condiciones y términos de la acción administrativa, como principios de certeza y finalmente sanciona la conducta de los agentes de la administración pública como principio de responsabilidad⁵⁹

Con el transcurso del tiempo la administración pública ha sido modificada de acuerdo con las necesidades propias de cada época y con las tareas y objetivos que anteriormente le eran ajenos.

La creación de Secretarías y Departamentos de Estado, se debió en gran parte por la participación estatal en la vida económica y desarrollo social.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ajusto el aparato administrativo, sentando las bases de la Administración Pública , además de tener como finalidades evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, siendo además la Ley reglamentaria del Art. 90 Constitucional que regula conjuntamente la administración centralizada y la

⁵⁸ Bartolomé Fiorini, *Manual de derecho administrativo*, Tomo I p.118. Citado por Emilio Chuayffetchemor, *Derecho administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1° Edición 1981,1ª reimpresión 1983. UNAM. México 1983.

⁵⁹ *Ídem*.

paraestatal o descentralizada. Surgiendo además una nueva forma de organización administrativa llamada desconcentración administrativa.

Al tocar el tema de la organización de la Administración pública es obligatorio mencionar los sistemas mediante los cuales se estructuran los entes del Poder Ejecutivo de acuerdo con la intensidad con que se encuentren vinculados con el titular del Poder Ejecutivo.

Se organizará en tres formas:

- a) Centralización.
- b) Desconcentración.
- c) Descentralización.

Centralización

De acuerdo con Gabino Fraga, la centralización existe cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría , a través de diversos grados.⁶⁰

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

Esta última definición otorgada por Rafael I. Martínez Morales, coincide con la del Maestro Gabino Fraga en que el poder es delegado y ejercido por un solo ente, bajo un sistema de jerarquización. La centralización utiliza una relación jerárquica, derivándose de ella poderes o facultades que el superior posee frente al subordinado.

Desconcentración

⁶⁰ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*.

La desconcentración al igual que muchos otros conceptos ha sido considerada como una modalidad de la descentralización, principalmente en el Derecho francés, en Francia la desconcentración se estima como sinónimo de delegación de poderes de los agentes locales.

En un sistema de organización de jerarquías los poderes parten de un vértice hacia los grados inferiores, y la competencia de dichos grados inferiores puede ser evocada por el órgano que sustenta la posición de la cúspide, se comprende que la desconcentración se refiere a la distorsión del grado jerárquico y a una atribución propia de competencia⁶¹

Al respecto Jorge Fernández Ruiz, opina que:

La desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior; ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada.

A pesar de las desiguales opiniones existentes sobre la desconcentración administrativa la Ley orgánica de la Administración, que es el ordenamiento jurídico que contiene las bases de la Administración pública, en su propio artículo 17 prevé esta forma de organización, al establecer lo siguiente:

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.

⁶¹ www.juridicas.unam. Revista de Administración Pública fecha de consulta 03 de mayo del 2010

Descentralización

Como se comentó en el punto anterior, es esta forma de organización administrativa la que comúnmente genera controversia y similitud según algunos autores con la desconcentración, de hecho existen quienes los tratan como si fueran sinónimos, de forma indebida.

La descentralización se refiere a los órganos locales, de gobierno, independientemente de la circunscripción territorial en la que tengan competencia se llame, Estado, Provincia, entidad, departamento, municipio, distrito etc.

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.⁶²

Rafael I. Martínez Morales conceptualiza a la descentralización como: 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.⁶³

En la actualidad la descentralización en México equivale a lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública denomina como administración paraestatal. Siendo organismos de esta forma de organización los que se encuentran bajo los supuestos del artículo 45 de la Ley en Comento.⁶⁴

En este apartado es conveniente señalar que se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

⁶² Rafael I. Martínez Morales, *Derecho administrativo*. .p 126.

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ Véase Ley Orgánica de la Administración Pública.

Si bien es cierto la descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Una vez aclaradas las diferencias entre estas dos formas de Administración pública se puede dar paso al estudio de los órganos que surgen de estas tres formas de administración.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Lectura dirigida, “La desconcentración política y la desconcentración administrativa, base del desarrollo nacional” De Elena Jeannetti Dávila revista virtual Tribuna.

3.3. ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Órgano administrativo es aquella unidad funcional abstracta perteneciente a una Administración pública que está capacitada para llevar a cabo funciones con efectos jurídicos frente a terceros, y cuya actuación tiene carácter preceptivo.

La expresión órgano ha sido tomada por el Derecho desde la biología (como parte de un cuerpo vivo, que desempeña una función) y se utiliza en sentido metafórico, con referencia a las partes de que consta una organización administrativa.

El órgano administrativo tiene un elemento objetivo, las funciones y atribuciones legalmente a él conferidas para que, a su través, se cumplan los fines a que se contraiga la total actividad de dicha organización. El elemento

subjetivo, el titular del órgano, es la persona física que reaviva el órgano o el conjunto de ellas.

Estos organismos surgen de las tres formas de organización administrativa, por lo tanto se clasifican en:

- 1) Organismos centralizados.
- 2) Organismos desconcentrados.
- 3) Organismos descentralizados.

Organismos centralizados

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración pública, la centralización se organizará de la siguiente manera:



Presidencia de la República

Se entenderá por Presidencia el conjunto de unidades administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo Federal, cuyo número,

denominación y estructura suelen modificarse cada sexenio, al gusto del titular del Poder Ejecutivo Federal⁶⁵

El Presidente en nuestro sistema tiene un doble carácter, como órgano político y como órgano administrativo; como órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Como órgano administrativo, es el jefe superior de toda la administración pública federal, y por ello se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala expresamente los requisitos que son necesarios para ser Presidente de la República así como el tiempo de inicio y duración de su encargo.⁶⁶

Secretarías de Estado

Se considera Secretaría de Estado a cada una de las ramas de la Administración pública integrada por el conjunto de servicios y demás actividades encomendadas a las dependencias que, bajo la autoridad inmediata y suprema del titular del Poder Ejecutivo, aseguran la acción del gobierno, en la ejecución de la ley.⁶⁷

Las Secretarías de Estado tienen su fundamento legal en el artículo 90 de la Carta Magna y cuenta con su reglamentación interna en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A pesar de que cuentan con una regulación de carácter interno, ninguna Secretaría goza de personalidad jurídica propia.

En los términos de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las secretarías de Estado:⁶⁸

⁶⁵ Jorge Fernández Ruíz, *Derecho administrativo*. p. 287.

⁶⁶ Artículos 82 y 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁷ Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, p.497 citado por Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*. p. 287.

⁶⁸ Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas y prioridades de la planeación nacional que establezca el Ejecutivo Federal.
- Formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal.
- Tendrán al frente de cada una de ellas a un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia será auxiliado por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes, y subjefes de departamento, oficina, sección o mes y demás funcionarios previstos en el reglamento interior respectivo.
- Puede contar con órganos administrativos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados, con facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso
- Se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas en su respectivo reglamento interior; mismo que será expedido por el Presidente de la República.
- Establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos, y demás necesarios.⁶⁹

El Secretario de Estado es considerado el auxiliar inmediato del Presidente de la República, considerándose éste el titular de una Secretaría de Estado por lo tanto encabeza a un órgano administrativo centralizado , con facultades para atender los asuntos que según la ley sean de su competencia.

<i>Secretaria</i>	<i>Algunas Atribuciones</i>	<i>Artículo de la LOAPF</i>
-------------------	-----------------------------	-----------------------------

⁶⁹ *Op. cit.*, p. 290.

Gobernación	Presentar iniciativas de Ley, publicar el "Diario Oficial", leyes o decretos, intervenir en los nombramientos, remociones, renuncias, licencias firmas y legalizaciones de actos de servidores públicos.	27
Relaciones Exteriores	Coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración. Celebra convenios, tratados y acuerdos internacionales.	28
Defensa Nacional	Le corresponde todo lo relativo al ejército y fuerza aérea, el servicio militar y la guardia nacional.	29
Marina	Le corresponde la organización y administración de la armada, a efecto de ejercer la soberanía en aguas territoriales.	30
Seguridad Pública	Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal; Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;	30bis

Hacienda y Crédito Público	Planeación nacional, proyectar los ingresos federales y del Departamento del Distrito Federal, manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.	31
Desarrollo Social	Le compete lo relativo al abatimiento de los niveles de pobreza, la política de asentamientos humanos, la coordinación del desarrollo regional y urbano.	32
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.	32bis
Energía	Recursos naturales no renovables, para lo que concederá su uso, o explotación mediante, concesión, permiso o autorización.	33
Economía	Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los	34

	precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal; regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios.	
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes; promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural.	35
Comunicaciones y Transportes	Regular, vigilar y conducir la política relacionada con la materia de comunicaciones, otorgando concesiones, y permisos para los diferentes servicios y sistemas de comunicación.	36
Función Pública	Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, coordinar,	37

	conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, , expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, vigilar el cumplimiento de las normas de control .	
Educación Pública	Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales lo establecido en la Constitución, respecto a la educación (artículo 3)	38
Salud	Establece la política en materia de asistencia social y salubridad general, aplica los fondos que le proporciona la Lotería Nacional y los pronósticos deportivos, organiza y vigila a las instituciones de asistencia privada.	39
Trabajo y Previsión Social	Supervisa la observancia del artículo 123 Constitucional. Procurando el equilibrio entre los factores de la producción.	40
Reforma Agraria	Le corresponde todo lo relacionado con la materia agraria, de acuerdo con el artículo 27 constitucional y las leyes respectivas.	41
Turismo	Formular y conducir la política en materia de turismo,	42

	promoverá su desarrollo en coordinación con los Estados,	
--	--	--

Departamentos administrativos

El jefe del Departamento administrativo no tiene ninguna situación política; no tiene el ejercicio de decretos; no puede ser llamado, a informar al Congreso ni tiene la obligación de dar a conocer a éste, en la apertura de cada sesión ordinaria el estado de los asuntos de su ramo.

A través de la evolución jurídica la figura de los departamentos ha sido modificada en numerosas ocasiones, subsistiendo únicamente el Departamento del Distrito Federal, cuya competencia es local y no en todo el territorio del País.

La desaparición de los departamentos administrativos se debió en gran medida en que éstos pasan al rango de Secretarías como ocurrió con los departamentos de pesca, agrario y turismo solo por hacer mención de algunos.

A pesar de esto el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla que pueden existir departamentos administrativos y es éste artículo el que se indica su organización interna.⁷⁰

Consejería jurídica

Se trata de una dependencia de la administración Pública, de rango equiparable al de las Secretarías de Estado, destinada a brindar asesoría y apoyo técnico – jurídico al Presidente de la República, e intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir, así como representarlo legalmente en los casos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además le compete la coordinación de los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal que aprueba el Presidente de la República.⁷¹

⁷⁰ Véase artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷¹ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo*, p.216.

En los términos del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los requisitos para ser Consejero son los mismos que se establecen para ocupar el puesto de Procurador de la República⁷²

El Consejero tiene entre otras facultades las siguientes:

- a. Determinar, dirigir y controlar las políticas de la Consejería.
- b. Planear, coordinar y evaluar las actividades necesarias para el despacho de los asuntos de su competencia.
- c. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal.
- d. Opinar y someter a consideración del Presidente de la República, los proyectos de iniciativa de reformas constitucionales, leyes o decretos que deban presentarse al Congreso.
- e. Proporcionar asesoría jurídica al Presidente de la República.
- f. Emitir opinión sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las dependencias de la Administración Pública.
- g. Representar al Presidente cuando éste así lo acuerde.

Organismos Desconcentrados

En la Administración Pública Federal se han creado órganos desconcentrados mediante leyes, decretos, reglamentos interiores y acuerdos, sin que exista disposición jurídica que especifique el instrumento o instrumentos aptos para la creación de los órganos desconcentrados.⁷³

Los organismos desconcentrados tienen su base constitucional en el artículo 73, fracción XXX, así mismo los artículos 89 y 90, mientras que su base legal se encuentra sustentada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El problema que se llega a presentar con estos organismos es cuando un Secretario de Estado o algún funcionario con menor

⁷² Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁷³ *Op cit.*, p. 436.

jerarquía pretenda crear al órgano desconcentrado ya que carece de base constitucional. El argumento anteriormente vertido y sustentado por jurista Rafael I. Martínez Morales, es controvertido por el Doctor Miguel Acosta Romero al sostener que no existe ningún sustento constitucional que avale la creación de los organismos objeto de este apartado, por lo que se deduce que ni el Congreso, ni el Presidente están facultados para la creación de tales órganos.

Lo que nos lleva a señalar las características de los órganos desconcentrados, a saber:

- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado.
- Forman parte de la estructura orgánica de una Secretaría de Estado.
- Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
- Son creados, modificados o extinguidos por una ley, reglamento, decreto o acuerdo.
- Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
- No poseen personalidad Jurídica.
- Tienen asignado un conjunto de bienes patrimoniales determinados.

A continuación se presenta un catálogo que incluye a cada una de las Secretarías de Estado junto con los Organismos desconcentrados dependientes de ellas:

Secretaría de Gobernación

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Archivo General de la Nación.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Instituto Nacional de Migración.
- Consejo Nacional de Población.

- Comisión Nacional de Ayuda a Refugiados.
- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte.
- Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.
- Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales.
- Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Secretaría de Relaciones Exteriores

- Instituto Matías Romero.
- Instituto México.

Secretaría de Seguridad Pública

- Consejo de Menores.
- Prevención y Readaptación Social.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Servicio de Administración Tributaria
- Servicio de Administración de Bienes Asegurados.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Secretaría de Desarrollo Social

- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.
- Coordinación Nacional del Programa de Educación.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales

- Comisión Nacional del Agua.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Secretaría de Energía

- Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas.
- Comisión Nacional para el ahorro de Energía.
- Comisión Reguladora de Energía.

Secretaría de Economía

- Comisión Federal de Competencia.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las empresas de Solidaridad.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.
- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.
- Instituto Nacional de Pesca.
- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Instituto Mexicano del Transporte.
- Servicios de Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.

Secretaría de la Función Pública

- Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales.

Secretaría de Educación Pública

- Comisión Nacional del Deporte.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
- Instituto Nacional del Derecho de Autor.
- Instituto Politécnico Nacional.
- Radio Educación.
- Universidad Pedagógica Nacional.

Secretaría de Salud

- Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
- Comisión Federal para la protección contra riesgos sanitarios.
- Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica.
- Centro Nacional para la Prevención y control del VIH/ SIDA
- Centro Nacional de Rehabilitación.

- Centro Nacional de Trasplantes.
- Centro Nacional de Transfusión Sanguínea.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Secretaría de la Reforma Agraria

- Registro Agrario Nacional.

Secretaría de Turismo

- Centro de Estudios Superiores en Turismo.

Organismos descentralizados

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es muy explícita al señalar en su artículo 45 los que serán considerados organismos descentralizados a la letra dice: "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."

De la definición dada por la propia Ley se desprenden las características siguientes:

- Son creados por Ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República.
- Tienen personalidad jurídica propia.
- Cuentan con patrimonio propio.
- Poseen un autogobierno.
- Existe una tutela por parte del Estado, sobre su actuación.

Al igual que con los organismos desconcentrados, diversas Secretarías de Estado cuentan con la colaboración de organismos descentralizados, el catálogo se expone en seguida:

Secretaría de Gobernación

- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Talleres Gráficos de México.

Secretaría de la Defensa Nacional

- Instituto de Seguridad Social para las fuerzas Armadas Mexicanas.

Secretaría de Hacienda y Crédito público

- Casa de Moneda de México.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Financiera Rural.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Instituto Nacional para la Protección del Ahorro Bancario.
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
- Pronósticos para la Asistencia Pública.
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

Secretaría de Desarrollo Social

- Comisión Nacional de las Zonas áridas.
- Comisión para la regulación de la Tenencia de la Tierra.
- Instituto Nacional de las personas Adultas Mayores.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Comisión Nacional Forestal.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Secretaría de Energía

- Comisión Federal de Electricidad.
- Instituto de Investigaciones Eléctricas.
- Instituto Mexicano del Petróleo.
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Pemex- Exploración y Producción.
- Pemex- Gas y Petroquímica básica.
- Pemex- Petroquímica.
- Pemex- Refinación.
- Petróleos Mexicanos.

Secretaría de Economía

- Centro Nacional de Metrología.
- Consejo de Recursos Minerales.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Colegio de Postgraduados.
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
- Productora Nacional de Semillas.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Servicio Postal Mexicano.
- Telecomunicaciones de México.

Secretaría de Educación Pública

- Centro de Enseñanza Técnica Industrial.
- Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- Colegio de Bachilleres.
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.
- Comisión Nacional de Cultura física y Deporte.
- Comisión Nacional de Libros de texto gratuitos.
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Mexicano de Cinematografía.
- Instituto Mexicano de la Juventud.
- Instituto Mexicano de la Radio.

- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

Secretaría de Salud

- Hospital General de México.
- Hospital General “DR. MANUEL GEA GONZÁLEZ”
- Hospital Infantil de México. Federico Gómez.
- Instituto Nacional de Cancerología.
- Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez.
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “SALVADOR ZUBIRÁN”
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
- Instituto Nacional de Medicina Genómica.
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez.
- Instituto Nacional de Pediatría.
- Instituto Nacional de Perinatología
- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.
- Instituto Nacional de Salud Pública.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

Investigación documental: Investigar las atribuciones de dos organismos desconcentrados.

Lectura dirigida: Organismos descentralizados Miguel Acosta Romero Editorial Porrúa.

AUTOEVALUACIÓN

Coloque el número que corresponda dentro de cada paréntesis.

- | | |
|--|--|
| Concepto de Administración Pública (10) | 1.- Federal, Local y Municipal. |
| Clasificación de la Administración Pública (1) | 2.-Ley Orgánica de la Administración Pública. |
| Elementos de la Administración Pública (5) | 3.- Descentralización. |
| Administración del Poder Ejecutivo. (4) | 4.- Administración Pública. |
| Administración Pública Inmediata (10) | 5.- Organización, Planeación, Control, Coordinación.. |
| Elementos de Punto de vista material (7) | 6.- Tener 35 años cumplidos, ser mexicano, no ser ministro de ningún culto. |
| Tipos de Poder (1) | 7.- Realización de actos administrativos, jurídicos o materiales, prestación de servicios públicos y producción de bienes para satisfacer necesidades colectivas |
| Definición de Centralización. (14) | 8.- El ejecutivo al practicarla realiza de forma directa la |

Definición de Desconcentración (15)	prestación de un servicio Público que beneficia a la colectividad.
Definición de Descentralización (12)	9.- 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.
Organismos Descentralizados (9)	10.- es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente
Presidente de la República (6)	11.- Casa de Moneda.
Centralización (14)	12.- Se refiere a órganos locales, de gobierno independientes de la circunscripción territorial.
	13.- migración, Consejo de menores.

Contiene las Bases de la Administración Pública (2) 14.- Existe cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en dependencia.

Organismos Centralizados (16)

15.- Traslado Parcial de la Competencia y poder decisorio de un órgano superior a uno inferior.

Organismos desconcentrados (13)

16.- marina, Consejería Jurídica, Energía.

UNIDAD 4

LA FUNCION PÚBLICA

OBJETIVO

Conocer la Naturaleza Jurídica de la Función Pública.

Identificar el Régimen Jurídico aplicable a los Servidores Públicos.

Distinguir las diferencias y similitudes entre Funcionario Público y Servidor Público.

Determinar las obligaciones, derechos y responsabilidades inherentes a los Servidores Públicos.

TEMARIO

4.1 NATURALEZA JURIDICA

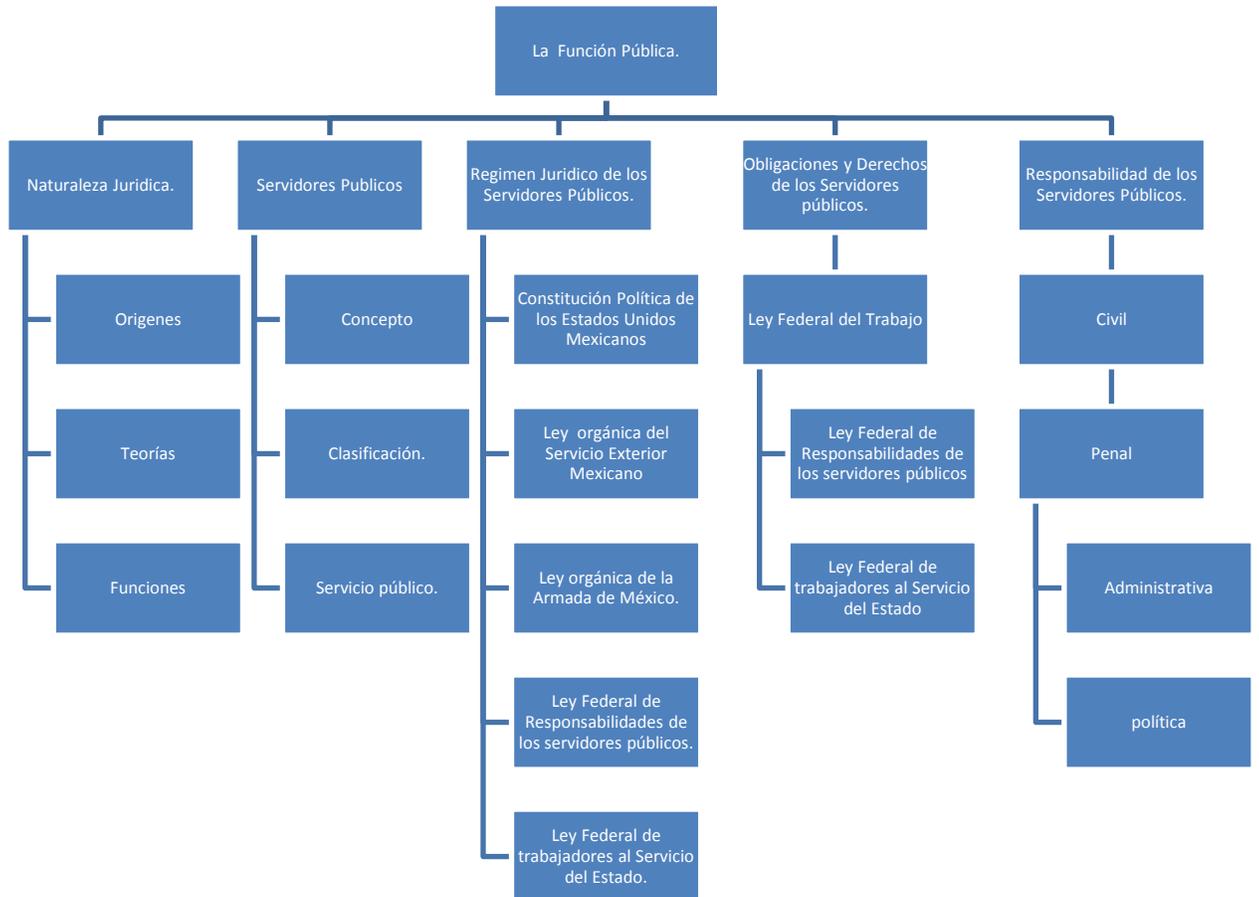
4.2 SERVIDORES PUBLICOS

4.3 REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

4.4 OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

4.5 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

MAPA CONCEPTUAL



INTRODUCCION

Se abordará el tema de los *servidores públicos*, partiendo del surgimiento de éstos, el régimen jurídico que los resguarda y regula, así como las obligaciones y responsabilidades inherentes a ellos, puesto que están al servicio de los particulares además de las relaciones que surgen frente a otros organismos.

4.1 NATURALEZA JURÍDICA

Desde la época prehispánica encontramos antecedentes de *función pública* y por consiguiente de servidores públicos, en esta etapa de la historia los mejores cargos públicos eran ocupados por los parientes de los gobernantes, tan importante es en esa época que contaban con una preparación especial y existían escuelas destinadas para ello, además, que se castigaba al servidor deshonesto y se estimulaba a quien prestaba buenos servicios.

Durante la época colonial, la Corona contaba con un enorme aparato burocrático que intervenía en toda la actividad económica.

Es hasta 1870 cuando Benito Juárez expide la Ley de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación, que puede considerarse como el primer antecedente legal de la función pública junto con la Ley del mismo nombre expedida por Porfirio Díaz.

Existen diversos autores dedicados al estudio del Derecho Administrativo que externan su opinión sobre la naturaleza jurídica no solo de la función Pública sino también de los funcionarios públicos, dando origen a diversos criterios y teorías, interesándonos especialmente en los referentes a la naturaleza jurídica administrativa sin dejar de mencionar, que también hay quien considera que son de naturaleza civil, entre los más relevantes encontramos los siguientes, según Gabino Fraga, quien comenta: “La naturaleza jurídica que se establece entre los funcionarios y empleados, por una parte y el Estado por la otra, es decir, la naturaleza jurídica de la función Pública, da origen a diversas teorías siendo las más sobresalientes las teorías del Derecho Privado y del Derecho Público.”

El multicitado jurista Rafael I. Martínez Morales, considera que la relación del Estado y los servidores públicos surge con motivo de un acto administrativo, como es el nombramiento consistente en la expresión unilateral de la potestad soberana de aquél con objeto de asignar una función pública a la persona que considere idónea para su desempeño.

Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas (Derecho Privado) de la función pública, deben descartarse, en primer lugar, porque el régimen que en principio (de una manera natural) conviene a las relaciones en que el Estado interviene, es el régimen del Derecho Público; en segundo, porque en la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, por lo mismo, el régimen de tal función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para destruir la satisfacción del interés general.⁷⁴

Dentro del Derecho Público las tesis que se han sostenido al respecto son las siguientes:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado.
- b) La que afirma que es un acto contractual.
- c) La que lo considera como un acto condición.

La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública, considera que ésta nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya una perfecta igualdad entre las partes, puesto que lo mismo ocurre en todos los contratos administrativos, ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración, que si lo están y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio.

⁷⁴ Jorge Jiménez Alonso, "El régimen jurídico de los servidores públicos", *Revista 20*, octubre-diciembre, 1994, fecha de consulta, 7 de mayo del 2010.

En el mismo orden de ideas, se manifiesta que estas tres teorías aunque han sido las más aceptadas, los comentarios sobre ellas son bajo conceptualizaciones diferentes por lo que es de nuestro interés conocer una segunda opinión al respecto y para ello se expone lo siguiente; respecto a la primera teoría se considera que se da por un acto unilateral, ya que el servicio a prestar es impuesto unilateralmente por el poder público lo cual no es posible ya que la libertad de trabajo es una garantía individual en los términos del artículo 5 Constitucional. La segunda le da un carácter de contrato administrativo, en virtud del concurso de voluntades que se requiere, sin embargo, la naturaleza pública del interés, materia de la relación, no puede quedar sujeta a la negociación, por lo que esta teoría se desecha. La tercera teoría, de mayor aceptación, dice que la concurrencia de voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la ley, que no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso concreto. Esta teoría se denomina del *acto-condición*.⁷⁵

Los criterios antes expuestos han sido rechazados en multitudes ocasiones por los juristas dedicados al estudio del Derecho Administrativo, por lo tanto, se considera conveniente mencionar lo sostenido por el maestro Gabino Fraga:

Es necesario considerarlo como un acto diverso, cuyas características son las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

⁷⁵ Los servidores públicos, www.ual.edu.mx, fecha de consulta: 11 de mayo del 2010.

Además de estos criterios y teorías, se debe hacer referencia a lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 89 fracción II faculta al Ejecutivo a nombrar y remover a su personal mientras que el artículo 123 constitucional en su apartado B regula las relaciones laborales entre el Congreso de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; el 128 obliga a los funcionarios públicos a presentar protesta antes de tomar posesión de su encargo.

Derivado de lo estipulado por el artículo 128 Constitucional surgen los deberes de la función pública, siendo el primero la protesta a la Constitución y a las leyes que emanen de ella, dando como consecuencia que la ley reglamentaria imponga a los trabajadores al servicio del Estado, las siguientes obligaciones:

- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.
- Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.
- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
- Asistir puntualmente a sus labores.
- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.
- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.⁷⁶

⁷⁶ Artículo 44 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

4.2 SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 108 Constitucional es bastante explícito al definir a quienes serán considerados como servidores públicos, ya que este reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados. Si bien esta definición proporcionada por el texto constitucional es explícita, también nos otorga un campo bastante amplio para ser considerado servidor público, lo que podría generar confusión al momento de pretender aplicar algún régimen jurídico, por lo que se considera conveniente señalar que al hablar propiamente de los trabajadores al servicio del Estado se clasifican en:

- Altos funcionarios. Son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración Pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado. La nota característica de esta categoría dentro de la administración pública es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.
- Funcionario. La persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona, y ejercicio de autoridad.
- Empleado. Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario.⁷⁷

La doctrina realiza también una clasificación basándose en los siguientes supuestos: *a)* en la duración en el empleo, *b)* de su retribución, *c)* de

⁷⁷ *Op cit.*

la naturaleza del derecho que regula la relación, d) del tipo de sus funciones, e) del tipo de ordenamiento que regula su actuación.

Sin embargo, todas estas clasificaciones pueden ser objetadas, ya que ninguna cuenta con los elementos suficientes para lograr una significativa diferencia entre las categorías objeto de este apartado.

Por lo tanto se considerará funcionario o servidor público a aquél que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando.

De igual manera el Servidor Público ha generado diferentes cuestiones respecto de su condición frente al Estado, ya que no obstante que se le ha identificado como un elemento esencial de los órganos de la administración pública sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos, obligaciones e intereses particulares. A través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al órgano administrativo, como persona física también expresa su voluntad en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.⁷⁸

Esta teoría al igual que las anteriores ha sido rechazada, ya que entre el servidor público y el Estado solo existe una relación de servicios, la actuación del servidor público en ejercicio de sus facultades conferidas al órgano solo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga, y como servidor público puede oponer al ente público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones.⁷⁹

Es necesario señalar en este punto, una vez entendido el concepto de servidor público, en qué consiste la actividad que éste realiza, denominada *servicio público*; para entender con precisión el porqué del surgimiento de derechos y obligaciones inherentes al servidor público, pero sobre todo, el porqué de la existencia de una responsabilidad, en algunos casos de tipo penal, en el desempeño del encargo de servidor público.

⁷⁸ *El Derecho disciplinario de la función pública* www.bibliojuridica.org Fecha de consulta 12 de mayo del 2010.

⁷⁹ *Op cit*

Andrés Serra Rojas define al servicio público como:

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.⁸⁰

Estos servicios públicos han sido catalogados de diversas maneras, y bajo diferentes criterios, por lo que se enunciara la clasificación más común de estos servicios, que es 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.
- b) Locales. 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.
- c) Municipales. Los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, etc. Así como los que determinen sus legislaturas locales.

Algunos de los elementos de los servicios públicos son:

- Es una creación jurídica, no hay servicio público sino hay una norma que lo cree.
- Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida.
- Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.
- Su ofrecimiento está desprovisto de lucro.
- Su actividad se rige por reglas de Derecho Público, aún cuando sea prestado por particulares concesionarios.⁸¹

⁸⁰ Andrés Serra Rojas, *Compendio de derecho administrativo*, Citado por Rafael I. Martínez Morales, *Derecho administrativo*, p. 266.

⁸¹ Rafael I. Martínez Morales, *Derecho administrativo*, p. 268.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE.

Realice un cuadro sinóptico de los elementos del Servicio Público.

4.3 RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El régimen jurídico es muy variado empezando porque existen dos ramas del Derecho que lo regulan, por un lado encontramos al Derecho Disciplinario y por otro al llamado Derecho laboral burocrático; además de algunas otras leyes que se estudiarán en este apartado.

El fenómeno disciplinario constituye un hecho connatural e indispensable de las relaciones jerárquicas de todo tipo de organizaciones, para mantener el orden y rumbo previamente determinado, en vías de la consecución de sus objetivos. En el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos

Este poder disciplinario se ha reglamentado en el transcurso del tiempo, inicialmente a través de cláusulas contractuales, después con la creación de reglamentación interna.

La sola existencia de normas reguladoras para el ejercicio de la función pública no es suficiente; puesto que se requiere además de la adecuada sistematización de principios e instituciones que deriven de la propia regulación.

Por lo que el Derecho disciplinario surge para limitar el poder otorgado a la autoridad, en este caso al Estado, surgiendo a partir de una legislación uniforme que establece sus propios valores, sujetos, obligaciones, infracciones, sanciones y procedimientos, y se denomina derecho disciplinario de la función pública.⁸²

⁸² El Derecho disciplinario de la función pública. www-bibliojuridica.org fecha de consulta 12 de mayo del 2010.

Del mismo modo existe otra rama del Derecho que rige a los Servidores Públicos, este es el llamado Derecho laboral burocrático, el cual regula la relación laboral del Estado y sus trabajadores la cual se establece esencialmente por el nombramiento que lleva a cabo el primero para designarlos en su cargo o empleo, lo que requiere el consentimiento del Servidor Público.⁸³

Para esta rama ha sido difícil estudiar y regular tales relaciones, ya que no se encuentran delimitadas correctamente, tal como lo hemos visto a lo largo de este capítulo, debido principalmente a la existencia de teorías civiles, laborales y administrativas por lo que resulta conveniente señalar la opinión del maestro Miguel Acosta Romero:

Estimamos que el Derecho que regula las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología, deben ser propios. En México durante mucho tiempo aún en las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios de derecho del trabajo; sin embargo es evidente, como ya se indicó, que en esta relación, no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado como tal persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: los trabajadores, que justificadamente, pretendan, tener estabilidad y un conjunto de derechos básicos, y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común. De ellos debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teórico-práctico y legal que sean inherentes a su naturaleza.⁸⁴

La regulación de las relaciones laborales de la administración pública federal y sus servidores están integrados por varios sistemas que son:

⁸³ Alfredo Farid Barquet Rodríguez, *Las relaciones de trabajo en el servicio público, el contrato y su impacto en la administración pública federal*, www.bibliojuridica.org fecha de consulta 13 de mayo del 2010.

⁸⁴ Acosta Romero Miguel, *Derecho burocrático mexicano* p.25.

- A. Los del apartado “A” del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo. En este sistema se encuentran reguladas las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- B. Los regulados por el apartado “B” del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 1º. de esta ley establece las dependencias y los trabajadores que se encuentran bajo este régimen, en las que incluye a los trabajadores de los Poderes de la Unión y a ciertos organismos descentralizados que identifica de manera expresa.
- C. Los trabajadores de confianza. Esta categoría surge al quedar excluidos estos trabajadores por lo dispuesto por el art. 8 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado su sistema jurídico-laboral se integra por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, los principios generales del derecho y los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- D. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano. Este es el órgano permanente del Estado que se encarga de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales (Art. 1 o. de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano), su personal de carrera estará integrado por quienes ingresen a las ramas diplomática, consular y administrativa. Al encontrarse excluido por el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se rige por lo establecido por el apartado “B” del artículo 123 constitucional, así como por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 123.

E. El de los Miembros de las Fuerzas Armadas. También los miembros del ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina quedan excluidos en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (Art. 8°.), y por lo tanto su régimen quedará integrado por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y las demás leyes que contiene la disciplina castrense entre ellas, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y la Ley Orgánica de la Armada de México de acuerdo a lo señalado por la fracción XIII del artículo 123 constitucional.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE.

Lectura dirigida. Las relaciones de trabajo en el servicio público, el contrato y su impacto en la Administración Pública Federal, de Alfredo Farid Barquet Rodríguez www.bibliojuridica.gob

4.4. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos emanan de la constitución y del ámbito legal y reglamentario, como primera obligación tienen el de presentar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que emanen de ella.

Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad. Honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En aras de proteger estos valores el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁸⁵ establece las obligaciones de éstos las cuales en caso de incumplimiento serán sujetos a un régimen de responsabilidades contemplados en la Ley en comento.

⁸⁵ Véase Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Del mismo modo el artículo 80⁸⁶ de la mencionada Ley, establece la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, siendo esta obligación únicamente para los servidores públicos que ostenten los cargos de jefe de departamentos y niveles superiores. Así como el de abstenerse dar dádivas, regalos, beneficios etc. Para él, su cónyuge y familiares hasta cuarto grado.

Así mismo el artículo 44 de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado⁸⁷ también prevé una serie de obligaciones inherentes al trabajador.

Por otra parte las leyes laborales también prevén para los trabajadores de la Administración Pública una serie de obligaciones inherentes a su relación laboral o de servicio. El artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo prevé las obligaciones de los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal que se rigen por tal ordenamiento.

Por lo que hace a los derechos de los servidores públicos Gabino Fraga considera que se deben tomar en consideración los siguientes elementos para poder precisarlos.

- 1º El funcionario o empleado en su carácter de titular de un cargo, tiene facultades respecto de los particulares. Tales facultades constituyen la esfera de competencia que forma el cargo público.
- 2º Las obligaciones y derechos del funcionario o empleado constituyen una situación jurídica general, o establecida para individuos en particular.
- 3º El hecho de que sea una ley la que defina la situación del empleado o funcionario, no debe ser un motivo para negar la existencia de derechos a su favor, pues la Ley se considera como una de las fuentes del derecho.

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Véase Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado.

4º No se puede negar la existencia de un derecho solo porque no sea de índole patrimonial.

5º El respeto en favor del empleado, de las prerrogativas que la ley otorga no es incompatible con ir adaptando el servicio a las necesidades que el Estado debe satisfacer.⁸⁸

Los derechos de los servidores públicos regulados en los ordenamientos antes señalados, se pueden resumir en: derecho al ascenso, derecho al sueldo o salario, derecho de asociación sindical derecho a huelga, derecho a ventajas económicas como compensaciones, horas extras, gastos de representación gratificaciones, aguinaldos, derecho a la seguridad social, pensiones, jubilaciones etc.

Además de los ya enunciados se agrega el primero y más importante que es el derecho al cargo o empleo para el que son designados y el derecho a la inamovilidad de sus puestos. Es bien sabido que dentro de la legislación mexicana existe la facultad expresa de "... crear y suprimir empleos públicos de la Federación" cual es indiscutible. Lo que si genera un punto de controversia es el surgimiento del problema de la inamovilidad de los Servidores públicos, ya que existe gran diversidad de opiniones en la doctrina para resolver este problema; en el sistema legal mexicano pueden distinguirse al respecto tres categorías de disposiciones a) unas, conforme a las cuales el poder público pueden hacer libremente remociones; b) otras, en las que se fija un término a la duración del cargo y c) por último, las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento.⁸⁹

⁸⁸ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, pp. 142-143.

⁸⁹ *Ibidem*.p.144.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE.

Realizar un cuadro comparativo entre las obligaciones contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos (artículo 47) y las contenidas en el artículo 44 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

4.5. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades: la penal, la civil, la política y la administrativa.

En lo que hace al tema de la responsabilidad, cabe considerar que el titular del órgano administrativo se encuentra en una doble relación con la organización a la que pertenece. Cuando actúa “hacia dentro de la administración” es decir, como sujeto de derecho con derechos y obligaciones propios diferentes a los de la organización y cuando actúa “hacia fuera” y en interrelación con otras personas físicas o jurídicas ajenas a la organización. La responsabilidad es control y garantía: es garantía de los ciudadanos, pero también es un principio de orden y un instrumento de control del poder.⁹⁰

Responsabilidad Política

La responsabilidad política se da cuando un detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que ha sido asignada.

El cumplimiento de esta responsabilidad se ejerce mediante, juicio político que será el control que ejercen las Cámaras del Congreso de la Unión sobre otros órganos del Gobierno Federal, con el objeto de hacer efectiva su

⁹⁰ Luis Martín Rebollo, *Los fundamentos de la responsabilidad del estado, responsabilidad del estado y de los funcionarios públicos*, Citado por Miriam Mabel Ivanega, *Las responsabilidades de los funcionarios públicos*, www.juridicas.unam.mx.

responsabilidad conforme a las causas expresadas en la constitución mediante un procedimiento especial

Burgoa define al juicio político como: “El procedimiento que se sigue contra algún Alto Funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.”

El juicio político es de carácter especial, no judicial; sólo procede respecto de cierto tipo de servidores públicos y se constituye en “un mecanismo extraordinario por los actos materia del mismo, por la jerarquía de aquellos cuya conducta se cuestiona por los órganos competentes para conocer y decidir, y por el carácter de las resoluciones que en el mismo se dictan”.⁹¹

Esta responsabilidad se encuentra prevista en los artículos 109 fracción I y 110 Constitucionales, y en el título II de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos y señala los sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal se configura por los actos u omisiones, que constituyen infracciones considerados delitos por el Código Penal o leyes especiales.

Los delitos cometidos por Servidores públicos han sido catalogados por el código penal en dos grupos:

- a) Delitos propios de los Servidores Públicos.
- b) Aquellos delitos en los que la figura del Servidor Público produce un agravamiento de la sanción.

En el primer grupo se encuentran abuso de autoridad y violación de deberes públicos, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales

⁹¹ Pacheco Pulido Gabriel, *Juicio político, declaración de procedencia y responsabilidad administrativa*, p. 69.

públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito; mientras que el segundo grupo estará conformado por: delitos de violación de domicilio, de secreto, atentado y resistencia a la autoridad, usurpación de autoridad, títulos y honores, denegación y retardo de justicia, evasión y quebrantamiento de pena, defraudación, rebelión y falsificación de sellos.

En el caso de que algunos funcionarios tengan la protección constitucional del fuero, como requisito para ser procesados, sería necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la Cámara de Diputados.

La responsabilidad Penal tiene sus fundamentos constitucionales en los artículos 109 Fracción XI y 111, además de lo establecido por el título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.⁹²

Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil se prevé como el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro honor, reputación, configuración vida privada y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás. La responsabilidad civil se exigirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal.⁹³

También existe la responsabilidad de naturaleza civil para con el Estado, que es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o el patrimonio de

⁹² Véase Legislaciones mencionadas.

⁹³ Véase el Código Civil Federal

los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos. Este tipo de responsabilidad tiene su base en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, o bien en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, y en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este tipo de responsabilidad se establece para todos los servidores públicos, por actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece un catálogo de obligaciones que sujeta a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios antes señalados y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuales pueden ser:

- I. Apercibimiento privado o público.
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica.
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.⁹⁴

⁹⁴ Véase Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE.

Investigación documental de Juicio Político regulado por los artículos del 109 al 114 de la Constitución Política Mexicana.

AUTOEVALUACIÓN

Subraye la respuesta correcta

1.- Primer antecedente de la función pública y de los servidores públicos.

Época colonial Época prehispánica Época moderna

2.- ¿Qué Presidentes expidieron la Ley de Responsabilidad de los Altos funcionarios de la Federación?

Porfirio Díaz Ernesto Zedillo Benito Juárez Miguel Hidalgo

3.- Tesis de la Naturaleza Jurídica, según el Derecho Público.

Positivista Marxista Jurista Acto-condición

4.- Regula las relaciones laborales entre el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Artículo 28 artículo 123 apartado "B" artículo 24 artículo 123 apartado "A"

5.- ¿Qué regula el artículo 108 Constitucional?

Servidores públicos Estado Responsabilidad Función pública

6.- Clasificación de servicios públicos.

Gratuitos-onerosos Locales-Federales Públicos-Privados

7.- Surge para limitar el poder otorgado a la autoridad.

Derecho disciplinario Constitución Código Penal

8.- Emanan de la Constitución, del ámbito legal y reglamentario y se imponen a los servidores públicos.

Premios Sanciones Prestaciones Obligaciones

9.- Derecho del Servidor Público

Adopción Cohecho Ascenso Matrimonio

10.- El juicio político ¿A qué tipo de responsabilidad corresponde?

Personal Administrativa Social Política

UNIDAD 5

EL ACTO ADMINISTRATIVO

OBJETIVO

El alumno tendrá los elementos para conceptuar el acto administrativo; Conocer sus elementos; Ubicar al acto administrativo en el plano Constitucional; Determinar los efectos del acto y la ausencia del mismo, y Describir los medios de ejecución, cumplimiento y extinción del acto.

TEMARIO

5.1 CONCEPTO

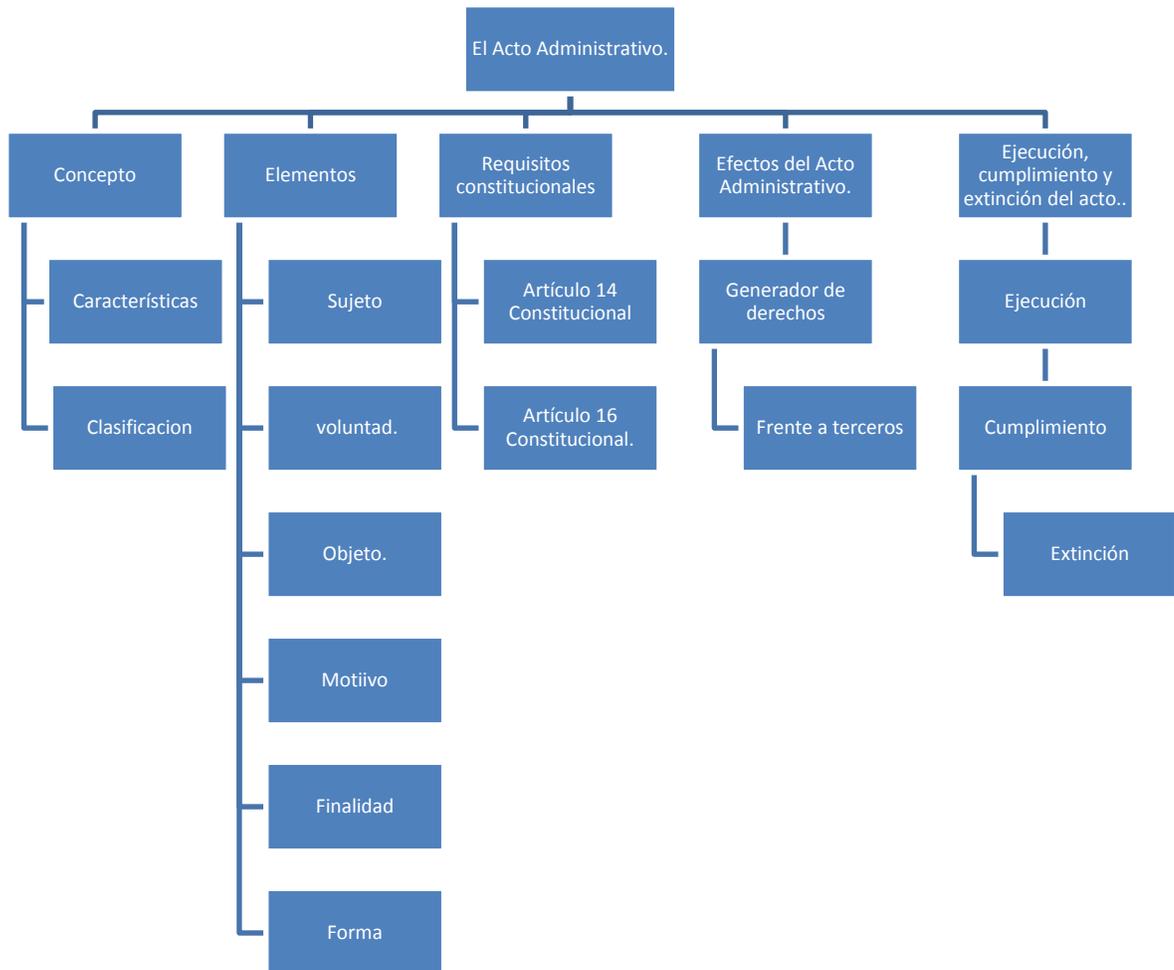
5.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5.3 REQUISITOS CONSTITUCIONALES

5.4 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

5.5 EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO

MAPA CONCEPTUAL



INTRODUCCIÓN

Se analizará el *acto administrativo*, desde su origen, pasando por su desarrollo y aplicación hasta llegar al punto en que éste puede llegar a extinguirse, así como las acciones y campos en los cuales se logra la aplicación práctica del mismo.

5.1 CONCEPTO

Según el *Diccionario Jurídico*, el *acto administrativo* será la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.⁹⁵

El acto administrativo es considerado como el núcleo conceptual de la materia que nos ocupa, por lo que no es posible englobar en un solo concepto todas las tareas que realiza el *poder público* por medio de sus órganos administrativos. Es por ello que muchos autores prefieren estudiar las características del acto administrativo para posteriormente tratar de ofrecer un concepto del mismo.

Rafael I. Martínez considera las siguientes características:

- Es un acto jurídico.
- Es de Derecho Público.
- Lo emite la Administración Pública, o algún órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

De la misma manera los especialistas consideran necesario realizar una clasificación de los actos administrativos, la doctrina se ha dedicado a proporcionar un sinnúmero de ellas, pero el maestro Gabino Fraga es quien aporta una clasificación basándose en: *a) la naturaleza misma de los actos, b) el de las voluntades que intervienen en la formación del acto, c) el de la relación que tales voluntades guardan con la ley, d) el del radio de aplicación del acto, y e) el del contenido y efectos jurídicos del acto.*

⁹⁵ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*.

Desde su naturaleza. Se dividen en actos materiales y actos jurídicos, los primeros no producen ningún efecto de derecho y los segundos si engendran consecuencias jurídicas.

Desde las voluntades que intervienen en la formulación del acto:

- a) Voluntad única. Se conserva ese carácter, aun cuando en el procedimiento se hagan necesarios otros actos de voluntad.
- b) Voluntad por el concurso de voluntades. Cuando intervienen diversas voluntades en la formación del acto.

Desde la voluntad creadora del acto con la Ley. Da origen al acto obligatorio y al acto discrecional.

El primero constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho.

El segundo tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento debe obrar, o cómo debe obrar, o en fin, qué contenido va a dar a su actuación.

Desde el Radio de acción. Se divide en internos y externos, siendo internos todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos y los referentes a la regulación interna. En los externos quedan comprendidos los actos por medio de los cuales se realizan los actos fundamentales del Estado, es decir, los de prestar los servicios que son a su cargo y los de ordenar y controlar la acción de los particulares.

Por su finalidad.

- a) Actos preliminares, todos aquéllos que son necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones.
- b) Actos de ejecución, todos aquéllos que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

Por su contenido.

1. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.
2. Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica.
3. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o derecho.

Rafael Bielsa dice que “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 ello”.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Investigación documental de los actos creados por voluntad colectiva. Derecho Administrativo de Gabino Fraga. Título I, capítulo I.

5.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para poder entender al *acto administrativo* es indispensable conocer los elementos que lo conforman, es por ello que en este apartado se enunciarán y estudiarán todos y cada uno de ellos.

Los elementos del acto son: sujeto, manifestación de la voluntad, objeto, forma, motivo, y finalidad.

Con el transcurso del tiempo los estudiosos del Derecho Administrativo han dejado claro la complejidad del acto administrativo, pero han concordado en esta clasificación de sus elementos, dejando fuera las discusiones doctrinales se procede a enumerar cada uno de los elementos:

Sujeto: Este es en sí el órgano administrativo facultado, al que la ley le atribuye una función específica, es decir, la propia institución pública que al ser representadas por personas físicas, son éstas las que cumplen con la ejecución material del acto.

Se desprende de esta definición la identificación de dos tipos de sujeto: el activo y el pasivo, entendiéndose por activo el órgano competente del Estado que produce el acto mediante el cual la emisión de la declaración unilateral de voluntad con efectos jurídicos subjetivos, mientras que el sujeto pasivo corresponde al particular a quien afecta el acto jurídicamente.

Rafael I. Martínez define al sujeto así: “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.”

Voluntad: La manifestación expresa 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.

Esta voluntad debe ser espontánea y libre, además, de comprendida dentro de las facultades del órgano, sin vicios que puedan ser atribuibles al dolo, error, violencia o cualquier otra contraria a la ley; asimismo, la voluntad no puede ser tácita y debe declararse en forma expresa, a efecto de que el sujeto pasivo quede debidamente enterado y en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

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.⁹⁶

El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez expresa lo siguiente: “El objeto se identifica como la materia o contenido del acto el cual de acuerdo al derecho común deber ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a la que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración de acuerdo a la Ley.”

Algunos autores consideran que el objeto puede ser directo inmediato e indirecto o mediato.

⁹⁶ Rafael I. Martínez, *Derecho administrativo*, p. 220.

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.⁹⁷

Puede interpretarse como la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realiza, que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad.⁹⁸

Finalidad: La doctrina señala que la finalidad debe ser de interés general o público y estar apegado a la ley, fijar dentro de la competencia del sujeto activo y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la ley, evitándose con ello el desvío de poder.⁹⁹

Forma: Es la exteriorización de la voluntad del sujeto activo.

Gabino Fraga al respecto comenta lo siguiente:

A diferencia de lo que ocurre en el Derecho Privado, la forma en el Derecho Administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa.¹⁰⁰

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 3 los elementos y requisitos del acto administrativo, en este artículo se consideran otros elementos además de los expuestos con antelación.¹⁰¹

⁹⁷ *Op. cit.*, p.222.

⁹⁸ El acto administrativo. www.bibliojurídica.org fecha de consulta 15 de mayo del 2010.

⁹⁹ El desvío de poder se puede entender como la falta de finalidad de un acto, emitido con base en facultades discrecionales.

¹⁰⁰ Gabino Fraga citado en “El acto administrativo” www.bibliojurídica.org, p.133, fecha de consulta 15 de mayo del 2010.

¹⁰¹ Véase Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Realizar un cuadro sinóptico de los elementos y requisitos señalados por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

5.3 REQUISITOS CONSTITUCIONALES

Como la mayoría de los actos, los actos administrativos también emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16 resguarda las garantías de *Legalidad jurídica* y exacta aplicación de la ley y es precisamente de estas garantías constitucionales de donde surgen los requisitos de los actos administrativos.

Por lo que hace al artículo 14, éste señala que “a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

El primer requisito Constitucional de acuerdo con el anterior artículo será la no retroactividad. Por retroactividad se entiende “la eficacia excepcionalmente reconocida a la Ley en virtud de la cual puede afectar a hechos, actos o situaciones jurídicas ocurridos o creados con anterioridad al momento de la iniciación de su vigencia”.¹⁰²

Este principio de no retroactividad es aplicable a los actos administrativos, dado que los órganos de la administración pública actuarán ejecutando la ley, por lo tanto, la no retroactividad se refiere a los efectos del acto administrativo, es decir, no se pueden lesionar los derechos adquiridos con anterioridad a su emisión. En ese sentido, se aplicará de manera directa lo estipulado en el artículo 14 Constitucional respetando los derechos adquiridos con anterioridad a la expedición o creación de una ley administrativa que pudiera dañarlos.

El artículo 16 del mismo ordenamiento señala diversos requisitos que surgen del párrafo siguiente:

¹⁰² Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*.

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.

Del párrafo antes descrito se desprenden cinco requisitos fundamentales para el acto jurídico y la actuación del órgano administrativo que pretenda llevarlo a cabo o ejecutarlo. Los requisitos son:

La competencia: Es la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto.

En palabras del Maestro Rafael I. Martínez la competencia es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. La disposición constitucional señala que el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, es decir, que el acto administrativo se encuentre entre los que le han sido asignados por ley, además que sean efectuados mediante un servidor público con facultades para ello.

La forma escrita: como se comentó en el punto anterior, la forma es un requisito indispensable del acto administrativo, y el mandato constitucional es muy claro al precisar que la manifestación del órgano deberá hacerse de manera escrita y nunca tácita, ya que con esto se constituye la garantía de certeza jurídica.¹⁰³

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 3, fracción IV, que el acto administrativo debe hacerse constar por escrito deberá de contar con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, señalando, además, una posible excepción a la regla aplicable únicamente para aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición.

Fundamentación: fundamentar un acto implica decir qué ley o qué leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión.

¹⁰³ Esta garantía de certeza jurídica se refiere a que el gobernador tendrá la certeza de que se respetará y aplicará al pie de la letra el artículo 16 Constitucional y si se requiere causar afectación a alguno de ellos se ajustará a los procedimientos debidamente establecidos.

Motivación: consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado lo siguiente: “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.”

Como se puede ver, los términos fundamento y motivación irán relacionados de manera conjunta por lo que hace a la emisión de los actos administrativos.

Principio de legalidad: en su planteamiento original, conforme al principio de legalidad, la *administración pública* no podría actuar por autoridad propia, sino que ejecutando el contenido de la ley. Ello obedecía a una interpretación estricta del principio de la separación de poderes.

Por eso, toda actividad del Estado debe ajustarse a la ley, debiendo estar los actos de los órganos administrativos producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Lectura dirigida. El control legal y constitucional de los actos administrativos del orden público. Santiago López Acosta. Edición electrónica. www.bibliojurídica.org.

5.4 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El *acto administrativo* una vez que se emite, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige y por lo terceros que estuvieren involucrados, el acto administrativo puede requerir el empleo de la coerción para que surta efectos.¹⁰⁴

Al considerar el efecto del acto administrativo como un efecto consistente en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular, el nacimiento modificación o extinción de

¹⁰⁴ Rafael I. Martínez, *op. cit.*, p.226.

una situación jurídica general, estamos conscientes, además, que este mismo efecto será generador de derechos y obligaciones, las cuales son de carácter personal e intrasmisibles, por lo que sólo pueden ser cumplidas o ejercitadas por la persona a la cual el acto se refiere.

Los derechos originados por el acto administrativo podrán tener el carácter de reales o personales, para un mejor entendimiento de estos derechos se proporciona a continuación algunas definiciones de estos tipos de derechos:

Derecho personal

Denominado también de obligaciones o de crédito, es la facultad correspondiente a una persona para exigir de otro sujeto pasivo individualmente determinado, el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer.¹⁰⁵

Se hace referencia a aquellas facultades que por el orden jurídico son atribuidas al individuo como otras tantas posibilidades de actuación, y precisamente en reconocimiento de su propia personalidad.¹⁰⁶

Derecho real

Son aquellos derechos que se atribuyen a una persona, natural o jurídica una facultad inmediata de dominación más o menos plena sobre una cosa.¹⁰⁷

Facultad correspondiente a una persona sobre una cosa específica y sin sujeto pasivo individualmente determinado contra quien aquella pueda dirigirse.¹⁰⁸

Mucho se ha discutido sobre los efectos que los actos administrativos tienen frente a terceros, se ha tratado de comparar los derechos reales administrativos con los derechos reales de naturaleza civil; sin embargo, se ha detectado una diferencia esencial entre estos dos derechos, el derecho real administrativo si puede llegar a afectar el patrimonio, mientras que los derechos

¹⁰⁵ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*.

¹⁰⁶ Ignacio de Casso, Francisco Cervera, citados por Rafael I. Martínez, *Derecho administrativo*, p. 227.

¹⁰⁷ *ibídem*.

¹⁰⁸ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, *op. cit.*

reales de carácter civil son inaplicables tratándose de bienes de dominio público.

Tratándose de los derechos administrativos se puede afirmar que el principio que regula sus efectos es contrario al que rige en materia civil, ya que la regla general es que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo.

En el Derecho Administrativo, el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, y difícilmente podría llegarse a conseguir ese fin si se exigiera que los actos a él encomendados no pudiera oponerse a todos los miembros de una colectividad.¹⁰⁹

En Derecho Administrativo, el concepto de tercero es sumamente diferente al de Derecho Civil, para el Derecho Administrativo el tercero es la persona a quien no es oponible un acto de autoridad, comprende al particular que tiene un derecho público o privado que puede resultar afectado por la ejecución de un acto administrativo.¹¹⁰

Para dejar claro el concepto y efectos frente a terceros tenemos como ejemplos: la concesión de una patente de invención, una licencia sanitaria, registro de un título profesional, las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad, sólo por mencionar algunos.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Investigación documental. Tema: Los derechos de patente de invención, son ¿derechos reales o personales?

5.5. EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO

El *acto administrativo* produce sus efectos partir del momento en que haya quedado formado y una vez que se cumplan los requisitos establecidos por la ley. Pudiendo interpretarse en dos sentidos 1) obligatorio o exigible y por tanto debe cumplirse, y 2) el acto se puede ejecutar coactivamente contra la

¹⁰⁹ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 301.

¹¹⁰ *Ídem.*

oposición de los interesados, sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional.

A pesar de que el acto administrativo genera obligatoriedad, puede ocurrir que no sea voluntariamente obedecido; cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas en la esfera del Derecho Público la administración está capacitada para proceder en forma directa a la ejecución de sus propias resoluciones, lo que se conoce como carácter ejecutorio.

Rafael I. Martínez define este carácter como sigue: “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.”¹¹¹

Tomando en consideración que esta acción directa de la administración no cuenta con un fundamento Constitucional que la apoye, debido a las inconsistencias principalmente en los artículos 17 y 14 Constitucionales, son estas mismas las que dan soporte y validez a la acción directa. Algunos autores consideran que lo establecido en estos artículos Constitucionales podría generar limitaciones a la acción directa, pero se han encontrado ciertos argumentos que logran desvirtuar estas aseveraciones.

El artículo 17 Constitucional contiene la afirmación de que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, la administración y los particulares tampoco pueden utilizar la coacción para llevar adelante sus resoluciones.

Del mismo modo, en su segundo párrafo establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales.¹¹²

Sin embargo este artículo no ha sido un obstáculo para la ejecución de la acción directa de la administración; ya que en ningún momento se deja en estado de indefensión al particular, pero si el particular considera que el acto no es perfecto, es decir, carece de algún requisito o elemento Constitucional, podrá

¹¹¹ Rafael I. Martínez, *Derecho administrativo*. p. 230.

¹¹² Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, como podría ser el juicio de amparo.

Bajo la misma tesitura se encuentra el texto del artículo 14 Constitucional al mencionar: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

En opinión del maestro Gabino Fraga, las limitaciones al artículo 14 Constitucional dejan un amplio campo a la acción directa del *poder administrativo*, generando además razones que consisten principalmente en: a) la carencia de facultades del Poder Judicial para intervenir normalmente en la ejecución de los actos administrativos y b) en la inutilidad de la creación constitucional del Poder Ejecutivo si no puede llevar a cabo sus determinaciones más que por el conducto del Poder Judicial.¹¹³

Es admisible el reconocimiento de la acción directa para ejecutar sus resoluciones sin necesidad de la intervención de un tribunal especializado, puesto que se ha considerado que las resoluciones deben resolverse en términos de la ley positiva o en un determinado momento decidir si la ejecución es de aplicación administrativa o judicial.

Existe además una ejecución de carácter forzoso o de carácter coactivo y son aquellas que penas pecuniarias o personales que siguen al apercibimiento decretado por la autoridad.

Hablando de un concepto ideal de la ejecución del acto administrativo, este sería que el obligado lo cumpliera de manera voluntaria, no coactiva. Por lo tanto este sería el cumplimiento del acto en su sentido liso y llano.

El acto administrativo se extingue por diversas circunstancias, existen circunstancias de derecho que están señaladas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el artículo 11 que a la letra dice:

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

¹¹³ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 307.

- I. Cumplimiento de su finalidad.
- II. Expiración del plazo.
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y este no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto.
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria.
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público.
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Las dos primeras fracciones del artículo anterior son conocidas en la doctrina como medios normales de extinción del acto, en tanto que las siguientes fracciones son llamadas medios anormales, los cuales se enlistaran a continuación:

Revocación. La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente.

Esta forma de extinción del acto administrativo genera ciertos problemas:

- 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.
- b) El segundo problema se da en torno a qué actos pueden revocarse y cuáles no.

Debemos dejar claro en este punto que para que exista la revocación el acto debe ser perfecto y no haber agotado sus consecuencias. La revocación se realiza por medio de un acto administrativo que debe llenar todos los requisitos internos y externos del acto administrativo en general, pero también puede darse el caso de que un acto posterior revoque a uno anterior.

Inexistencia. En caso de la falta absoluta o parcial de alguno de los elementos del acto jurídico la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria, sin afectar las consecuencias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste.

Por lo tanto, se considerará un acto inexistente cuando le falta uno o más de los elementos orgánicos.

Según el maestro Gabino Fraga, la inexistencia se puede producir en los siguientes casos:

- Cuando falta la voluntad.
- Cuando falta el objeto.
- Cuando falta la competencia para la realización del acto.
- Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.¹¹⁴

Nulidad. El problema de nulidades o irregularidades en el Derecho Administrativo es descrito acertadamente por Enrique Sayagués Laso al exponer lo siguiente:

La teoría sobre las irregularidades de los actos administrativos constituye uno de los capítulos más difíciles del derecho público. La inexistencia de disposiciones expresas que la regulen, junto con la evidente inaplicabilidad del derecho civil, ha hecho que la elaboración de los principios en esta materia quede librada a la doctrina y la jurisprudencia. Por esa razón y tratándose de cuestiones que promueven grandes dudas, no es de extrañar las vacilaciones y aun contradicciones en esta materia.¹¹⁵

Es bien sabido que existen varios tipos de nulidad en el Derecho Civil, siendo estas las nulidades absolutas y relativas, las cuales al no ser objeto de nuestro estudio sólo se les hace mención avocándonos al análisis de *la nulidad de pleno derecho* por ser la que se aplica a los actos administrativos.

¹¹⁴ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 314.

¹¹⁵ Enrique Sayagués Laso, citado por Rafael I. Martínez, *Derecho administrativo*, p. 234.

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 por que se haya producido sin respetar mínimamente las formas correspondientes, o bien constituya un delito o su objeto sea obviamente imposible.¹¹⁶

Existirá nulidad de presentarse los siguientes casos afectando a cada uno de los elementos o requisitos del acto en particular:

- Sujeto. Si el acto es emitido por un órgano incompetente, no debe producir efecto y es totalmente nulo o ineficaz.
- Manifestación de voluntad. Cuando haya existido algún vicio del consentimiento. Si no hay voluntad no existe el acto.
- Objeto. Si éste no existe o es ilícito, habrá ineficacia total.
- Forma. La falta de forma inválida el acto.
- Motivo. La ausencia o indebida motivación pueden ser subsanadas, si la Ley lo permite.
- Finalidad. Si no se persigue un fin de interés general, de manera directa, o indirecta, mediata o inmediata, el acto es ineficaz.¹¹⁷

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Lectura de los artículos referentes a la nulidad y anulabilidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹¹⁶ Rafael I. Martínez, *op. cit.*, p 238.

¹¹⁷ *Ídem.*

AUTOEVALUACIÓN

Conteste el siguiente cuestionario.

1. Concepto de acto administrativo.

R. Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.

2. Proporcione dos características del Acto Administrativo

R. Es de Derecho Público, y lo emite la Administración Pública, o algún órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.

3. Enumere los elementos del acto administrativo.

R. sujeto, manifestación de la voluntad, objeto, forma, motivo, y finalidad.

4.- Definición de Revocación administrativa.

R. la revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente.

5. ¿en qué consiste la forma en esta clase de actos?

R. consiste en la exteriorización de la voluntad del sujeto activo.

6. ¿De qué artículos surgen los requisitos constitucionales del acto administrativo?

R. de los artículos 14 y 16 constitucionales

7. ¿Qué son los derechos reales?

R. Son aquellos derechos que se atribuyen a una persona, natural o jurídica una facultad inmediata de dominación más o menos plena sobre una cosa

8. ¿Qué ley y que artículo regula los requisitos y elementos de los actos administrativos?

R. Ley del procedimiento administrativo en su artículo 3°.

UNIDAD 6

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

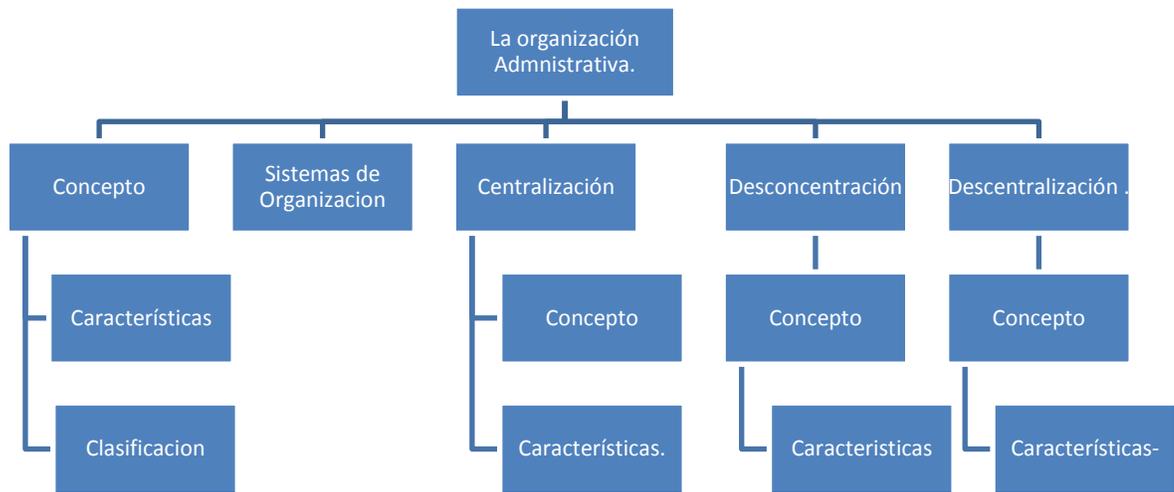
OBJETIVO

El alumno tendrá los elementos para conocer las formas de organización administrativa, diferenciar las formas de organización política de las administrativas, además de conocer las características de cada forma de organización administrativa.

TEMARIO

- 6.1. CONCEPTO
- 6.2. SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
- 6.3. CENTRALIZACION
- 6.4. DESCONCENTRACION
- 6.5. DESCENTRALIZACION.

MAPA CONCEPTUAL



INTRODUCCIÓN

Se tratará el tema de la organización administrativa, determinando las diversas formas jurídicas que adopta. Se conocerá la Empresa Pública; al mismo tiempo se enunciarán los distintos tipos de control de los órganos paraestatales.

6.1 CONCEPTO

Como se ha venido estudiando a lo largo de esta investigación del derecho administrativo y de la administración pública, se ha descubierto que la administración tiene diferentes ámbitos de aplicación desde la iniciativa privada hasta la comunidad internacional, lo que genera el surgimiento de diferentes burocracias, y es por eso que la organización administrativa es una herramienta indispensable del derecho administrativo para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa.

La organización administrativa se puede entender como la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de las relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto de la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

Esta organización administrativa surge de la necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la administración pública, se debe a que solo así se logra alcanzar una operativa adecuada a sus finalidades y al ejercicio de de la función o actividad administrativa.¹¹⁸

La organización administrativa como tanto otros temas ha sido objeto de discusiones jurídicas respecto a la rama que debería dedicarse a su estudio, durante un largo período se consideró que debía ser cobijado por el Derecho constitucional, pero hoy día nadie comparte ese argumento y queda perfectamente contemplado bajo las normas del Derecho administrativo.

¹¹⁸ Rafael I. Martínez, *Derecho administrativo*, p. 50.

Esta organización es llevada a cabo a través de diferentes formas siendo las más relevantes la centralización, desconcentración y descentralización, que al ser de vital importancia se consideran en el punto siguiente de este mismo apartado para su estudio y análisis individual.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Investigación documental sobre los antecedentes de la organización administrativa.

6.2 SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las necesidades de la época moderna han hecho que el gobierno con el afán de procurar el desarrollo económico y social de la Nación cree una gama cada vez mayor de entidades administrativas públicas, las cuales surgen con el propósito de dotar a ciertos programas gubernamentales de mayor flexibilidad de especialización en su desarrollo.

Como se ha venido refiriendo, los sistemas de organización de la administración son: centralización, desconcentración y descentralización. En unidades anteriores se ha tocado ya el tema de los órganos que conforman a cada uno, por eso es menester de este apartado explicar la forma de funcionamiento y atribuciones otorgadas a cada sistema y como consecuencia de ello entender la relación que tiene con el Estado.

Cabe señalar que la doctrina constitucional prevé dos formas de organización, la organización política y la organización administrativa, aunque vuestro objeto de estudio son aquellas de naturaleza administrativa, es importante señalar la diferencia entre ellas.

La organización política es la expresión de la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales.¹¹⁹

Las organizaciones políticas consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos, mientras que las administrativas se refieren a uno de los poderes del Estado, o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y administrativa, y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.¹²⁰

La relación jerárquica y el grado de autonomía administrativa de los diversos organismos públicos constituyen los elementos básicos para diferenciar las formas jurídicas de organización que van desde la centralización, pasando por la desconcentración hasta llegar a la descentralización.

6.3 CENTRALIZACIÓN

Para Andrés Serra Rojas la Centralización se puede dividir en dos formas:

- A. Régimen de centralización administrativa propiamente dicha. La cual será cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines.
- B. El régimen de centralización administrativa con desconcentración. Se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se

¹¹⁹ Andrés Serra Rojas, *Las formas de organización administrativa federal*, p. 163 www.juridicas.unam.mx fecha de consulta 18 de mayo del 2010.

¹²⁰ *Ídem.*

desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas.¹²¹

Rodrigo Moreno Rodríguez agrega a esta clasificación una más que sería la delegación de facultades, la cual se produce cuando un órgano superior jerárquico transfiere el ejercicio de una función que es de su competencia, a un órgano que depende de él, existiendo diversos grados de transferencia desde la de la firma hasta los más completos e integrales de competencia.¹²²

En el ámbito administrativo, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de servicios. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar resoluciones y para imponer sus determinaciones, lo cual realizan a través de las facultades de poder que gozan.

Cada autor realiza su propia clasificación de poderes, sin embargo la mayoría concuerda con la clasificación que se expone a continuación.

- a. Poder de Nombramiento.- Facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores.
- b. Poder de Remoción.-El Poder de nombramiento se ve reforzado por el de remoción. Por lo que el titular puede nombrar y remover libremente a sus colaboradores.
- c. Poder de Mando.- Facultad del superior Jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas.
- d. Poder de decisión.- Facultad donde el superior puede optar por varias alternativas de resolución, y en consecuencia elegir la que le parezca mejor, la cual deberá ser acatada por el inferior.
- e. Poder de vigilancia.- El superior tiene la facultad de supervisar, inspeccionar y vigilar, la actuación de sus subordinados.

¹²¹ Andrés Serra Rojas. *Op cit.*, p. 165.

¹²² Documento inédito Coordinación General de Estudios administrativos de la Presidencia de la República citado por Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*. www.bibliojurídica.org fecha de consulta 18 de mayo del 2010.

- f. Poder Disciplinario.- Facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas.
- g. Poder de Revisión.- Facultad atribuida al titular del órgano superior de revisar la actuación del inferior, y e considerarlo pertinente suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones.
- h. Poder para Resolver conflictos de competencia. El titular está dotado del poder para la resolución de conflictos de competencia, consistente en su atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos quiera hacerlo.¹²³

Siguiendo bajo este mismo orden de ideas y de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración pública¹²⁴ la centralización se organiza en: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Existen básicamente cuatro artículos Constitucionales que hacen referencia a la administración pública, y por lo consiguiente a sus formas de organización, el artículo 90 que establece la necesidad de que una Ley del Congreso cree y distribuya competencia entre las Secretarías de Estado, artículo 91 Señala los requisitos para ser Secretario de Estado, artículo 92 exige que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente sean refrendados por el Secretario del Ramo correspondiente, para que sean obedecidos, artículo 93 Se obliga a los Secretarios y jefes de departamento a informar anualmente al Congreso sobre el Estado que guarden sus dependencias y a concurrir ante las Cámaras, cuando cualquiera de ellas lo solicite.¹²⁵

Se pueden señalar como características de la centralización: 1) una relación jerárquica directa entre los diversos organismos administrativos, los cuales carecen por tanto de autonomía orgánica y financiera, 2) El Presidente

¹²³ Para la realización de esta clasificación se tomaron en consideración los datos aportados por Jorge Fernández Ruíz, en su libro *Derecho administrativo y administración pública*.

¹²⁴ Artículo 1 del mencionado ordenamiento.

¹²⁵ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

es el jefe supremo de la administración quien concentra los poderes de decisión, mando, nombramiento, vigilancia etc.

Tanto la estructura jerárquica, la Constitución y la Ley orgánica de la Administración Pública, sientan las bases sobre las cuales se desarrollara cada uno de los órganos que conforman la llamada Administración Pública. Los cuales ya fueron analizados en capítulos anteriores.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE.

Realizar un mapa conceptual de los poderes conferidos al sistema de Centralización Federal

6.4 DESCONCENTRACIÓN

Citando a Enrique Sayagués Laso la desconcentración es considerada como la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o de un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.

Las principales características de la desconcentración son:

- Para el mejor desempeño de las funciones de la administración, los titulares de los órganos centrales transfieren definitivamente ciertas funciones a determinados órganos inferiores con autonomía para ejercer dichas funciones dentro de un ámbito territorial determinado.
- La transferencia está acompañada de los elementos necesarios para acercar las decisiones administrativas a los centros de población, o a los lugares de ejecución de los actos.
- El acuerdo de desconcentración debe darse a conocer públicamente.

La desconcentración se ha tratado como un fenómeno de técnica administrativa para mejorar la eficacia de los servicios públicos. Sin embargo se

establecen diversas doctrinas y teorías para tratar de encuadrarla en una forma de organización diferente a la centralización y a la descentralización, hay autores que la consideran como parte de la centralización, mientras que otro grupo la considera como una modalidad de la descentralización. Debido a las características antes señaladas es necesario tratarla como una forma de organización independiente.

Por lo otra parte la desconcentración se encuentra clasificada en diversos rubros siendo los más específicos; la desconcentración por materia, desconcentración por región y desconcentración por servicio.

Desconcentración por materia. En esta la transferencia de poder decisorio y de competencia en determinada materia se transfiere de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma organización del cedente.

Esta se justifica en razón de la especialización requerida para atender los asuntos relativos a ciertas materias.

Desconcentración por región. Se caracteriza porque el órgano central cede parte de su competencia y su poder decisorio a varios órganos periféricos, cada uno con competencia en una circunscripción territorial determinada.

Desconcentración por servicio. Este tipo de desconcentración emplea al órgano para prestar un servicio público específico.¹²⁶

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE.

Lectura dirigida. La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo Nacional de Elena Jeannetti Dávila. www.bibliojurídica.gob

¹²⁶ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, pp.435-436.

6.5 DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización llega a confundirse en ocasiones con la desconcentración, muchos autores han tratado de utilizarlas como sinónimos de manera incorrecta, pues entre ellas existen demasiadas diferencias, la principal es que la desconcentración consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores, mientras que la descentralización es creada por el Poder Central por la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales.

La descentralización ha adoptado diferentes modalidades Gabino Fraga la clasifica en:

- a. Descentralización por región.
- b. Descentralización por servicio.
- c. Descentralización por colaboración.

Los autores de la llamada época moderna reconocen únicamente dos clasificaciones que serán la descentralización por región o territorial la descentralización por servicio, dejando de lado a la descentralización por colaboración.

La descentralización por región o territorial consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.¹²⁷

La descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión,

¹²⁷ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, p. 204.

sin perjuicio de que las personas morales territoriales, conserven determinadas facultades de intervención.¹²⁸

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia se le va presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.¹²⁹

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

Lectura dirigida Formas de Organización complementarias de la administración Pública. Derecho administrativo y la administración pública. Jorge Fernández Ruíz. Editorial Porrúa.

Investigación documental sobre las características de la descentralización.

¹²⁸ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, p 286.

¹²⁹ Gabino Fraga, *op cit.*, p.204.

AUTOEVALUACIÓN

Subraye la respuesta correcta

1. Ámbitos de aplicación de la Administración pública.
Gobierno iniciativa privada social
2. Forma o modo de estructurar las unidades administrativas.
Organización función administración
3. Centralización, desconcentración, descentralización.
Poderes Formas de gobierno formas de organización
4. La organización política es:

Expresión de voluntad general doctrina ordenamiento legal

5. Elementos básicos de la organización administrativa.
Pueblo y gobierno economía y democracia jerarquía y autonomía.
6. La centralización se divide en :
Pública y privada pura y con desconcentración simple y colectiva
7. Poderes de la centralización:
Federal y estatal voto y disciplinario nombramiento y decisión
8. Artículos Constitucionales referentes la administración pública.
3 y 4 90 y 92 40 y 123
9. Característica de la desconcentración.
Pública privada colectiva
10. La desconcentración se clasifica en:
Región y servicio gratuito y oneroso estatal y federal
11. La descentralización es igual a:
Centralización desconcentración ninguna
12. La descentralización por colaboración es cuando hay.
Preparación técnica creación territorio

UNIDAD 7

REGLAMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

OBJETIVO

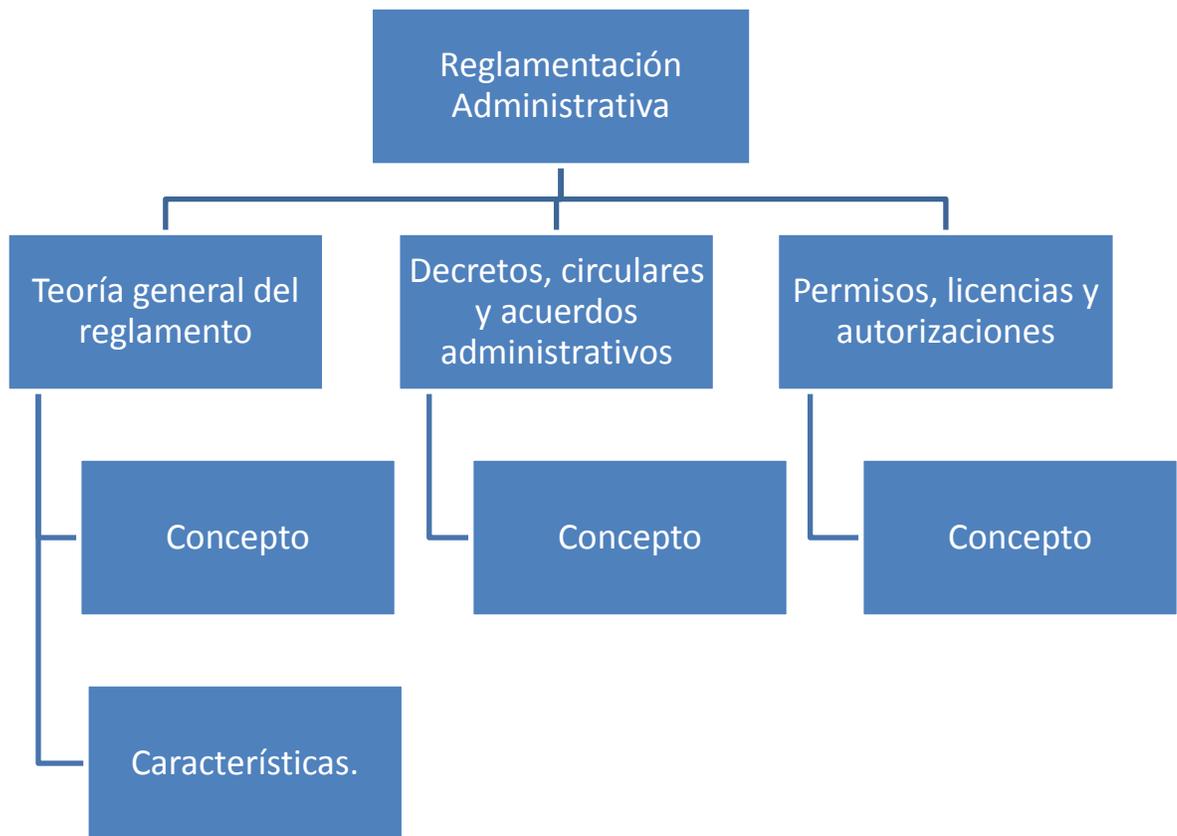
El alumno contará con elementos para

- Conocer la naturaleza, contenido y límites de la actividad reglamentaria.
- Conceptualizar y diferenciar las nociones de decreto, circular y acuerdo.
- Explicar los actos de aprobación, autorizaciones, permisos y licencias.

TEMARIO

- 7.1. TEORIA GENERAL DEL REGLAMENTO
- 7.2. DECRETOS, CIRCULARES Y ACUERDOS ADMINISTRATIVOS
- 7.3. PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES.

MAPA CONCEPTUAL



INTRODUCCIÓN

A través de esta unidad se conocerá la naturaleza, el contenido y los límites de la actividad reglamentaria y se explicarán de manera práctica los actos de aprobación autorizaciones, permisos, licencias etc.

7.1 TEORÍA GENERAL DEL REGLAMENTO

Los reglamentos contienen disposiciones generales, abstractas e impersonales, que da el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el artículo 89 constitucional. Son materialmente legislativas, aunque formalmente administrativos, y por lo mismo, constituyen una fuente indirecta del Derecho Administrativo, porque sirven para facilitar la aplicación de la Ley.

Los reglamentos son semejantes a las leyes en su aspecto material, por la naturaleza del acto jurídico, por el cual se exteriorizan, pero tienen como diferencia característica que carecen de vida propia y están condicionados a la vigencia de la Ley reglamentada; de tal suerte; que cuando se deroga o abroga una ley, cesa automáticamente la vigencia de los reglamentos que a ella se refieren.

Antes de conceptualizar al reglamento es conveniente señalar las diferencias que existen entre éste y la Ley entre ellas se encuentran:

- La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por lo tanto hay una distinción de grado.
- Por su trascendencia algunas materias solo serán reguladas por la Ley y no por reglamento.
- La Ley orgánicamente emana del Poder Legislativo, en tanto que el reglamento lo hace del Ejecutivo.
- El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones.
- Todo reglamento está vinculado a una Ley; no hay reglamento sin Ley.

- Ningún reglamento puede abrogar o derogar a una Ley, en tanto que ésta si puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.¹³⁰

La función del reglamento no es únicamente la de complementar la Ley, sino que también crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar los problemas que se presentan. Es conveniente resaltar que los reglamentos son de aplicación general y no únicamente para el área administrativa.

Una vez aclarados estos puntos, se procede a otorgar diversos conceptos de reglamento:

Para el maestro Gabino Fraga el reglamento es.

Una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.¹³¹

Un reglamento es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa. Es una *declaración*, o sea una manifestación o declaración de voluntad, conocimiento o juicio.

Esta definición aportada por el jurista argentino Agustín Gordillo otorga características esenciales del reglamento las cuales se transcriben a continuación:

Unilateral, por oposición a bilateral. Se dice que un acto es bilateral y particularmente un contrato, cuando es el resultado de una *declaración de voluntad común* entre dos o más partes, destinada a reglar sus derechos. En el acto unilateral falta esa “declaración de voluntad común” y es por el contrario

¹³⁰ Rafael I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo*, p. 285.

¹³¹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, p. 103.

una sola parte, en este caso la administración, la que expresa su voluntad, llamada por ello “unilateral.”

Dictado en ejercicio de la función administrativa. Ésta es toda la actividad realizada por los órganos administrativos y la actividad realizada por los órganos legislativos y judiciales excluidas sus respectivas funciones específicas. Por lo tanto, puede haber reglamentos dictados por los órganos administrativos y también, en sus respectivos campos de actuación, por los órganos legislativos y judiciales: en estos dos últimos casos los reglamentos se referirán exclusivamente al funcionamiento y organización interna de estos poderes.

Que produce efectos jurídicos. Esto es fundamental, pues si se trata de una mera declaración lírica, desprovista de efectos o consecuencias jurídicas (crear derechos y obligaciones) no parecería propio incluirla dentro del concepto jurídico formal de reglamento.

Generales. Aquí está la distinción, entre el reglamento y el acto administrativo. El acto administrativo se caracteriza por ser un acto que produce efectos jurídicos individuales, particulares, en un caso concreto; el reglamento, en cambio, por producirlos en forma genérica, para un número indeterminado de personas o de casos.

En forma directa. Esto quiere decir que el reglamento es por sí mismo susceptible de producir los efectos jurídicos de que se trata; ello no se desnaturaliza si el mismo reglamento supedita la producción de sus efectos al cumplimiento de determinada condición o al transcurso de determinado tiempo, porque en tales casos cumplido el plazo o la condición, es el mismo reglamento el que produce el efecto de que se trata.¹³²

¹³² Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, www.bibliojurídica.org fecha de consulta 19 de mayo del 2010.

Del mismo modo Rafael I. Martínez nos habla de requisitos teóricos y formales del reglamento administrativo, estos requisitos son encaminados además a diferenciar entre el reglamento jurídico¹³³ del reglamento administrativo.

Entre los requisitos teóricos encontramos:

- Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- Crea normas jurídicas unilaterales.
- Debe tener permanencia y vigencia generales.
- Es de rango inferior a la Ley y está subordinado a ésta.
- Aunque es un acto unilateral de la autoridad, obliga a la misma.

Los requisitos formales son:

- Ser firmado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo compete el asunto.
- Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE.

Investigación Documental sobre la naturaleza jurídica del reglamento y sus límites.

7.2. DECRETOS, CIRCULARES Y ACUERDOS ADMINISTRATIVOS

Decretos

Acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública.

Existen tres tipos de decretos, los administrativos, los legislativos y los judiciales, los cuales corresponden a cada uno de los poderes que los emiten como se ve a continuación

Decretos legislativos

¹³³ El reglamento jurídico es aquel que es el dictado por el poder legislativo.

El Decreto Legislativo es una norma jurídica con rango de ley que emana del poder ejecutivo en virtud de delegación expresa efectuada por el poder legislativo. El artículo 70 Constitucional otorga a todas las resoluciones del Congreso el carácter ya sea de Ley o Decreto,¹³⁴ por lo que para referirse a todas las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que le compete al Congreso se utilizará la expresión decreto.

Decretos judiciales

La actividad jurisdiccional se concreta al acto denominado sentencia, el proceso para llegar a ella está conformado por diferentes etapas, en las que se toman decisiones las cuales comúnmente son llamadas decretos. Concluyendo los decretos judiciales son resoluciones de trámite dentro de un proceso.¹³⁵

Decretos administrativos

También llamado decretos del Ejecutivo son actos administrativos que por su trascendencia y disposición de Ley deben ser refrendados y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En este punto no podemos dejar de mencionar a los Decretos Ley que según el diccionario de Derecho son: disposiciones de carácter general redactada en forma de decreto, pero de contenido que normalmente sería propio de la Ley, dictado por el Ejecutivo en circunstancias excepcionales y previas la autorización del Poder Legislativo.¹³⁶

Circulares

Por lo general, siempre que es expedido algún reglamento suele anexársele algún tipo de circular expedido por la administración, cabe resaltar que si bien es cierto dichas circulares contienen disposiciones de la misma naturaleza que los reglamentos, éstas no producen efectos jurídicos, ya que la circular no contiene normas de carácter jurídico, sino simplemente explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios técnicos o prácticos que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa.

¹³⁴ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁵ Rafael I. Martínez Morales, *op. cit.*, p.289.

¹³⁶ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*.

Son documentos 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.¹³⁷

SUS PRINCIPIOS:

1. Acto administrativo interno.
2. Tiene carácter unilateral.
3. Puede trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios, en este caso han de ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.
4. Deben sujetarse a la ley y a los reglamentos.
5. No deben crear normas legales o reglamentarias.

Las circulares tienen los siguientes efectos:

- Obliga de manera general o singular a la administración pública.
- No debe establecer derecho u obligaciones para el particular.
- No puede derogar o abrogar normas de mayor valor.
- Si contienen normas jurídicas se convierten en reglamentos.

Acuerdo

Es una resolución adoptada por un tribunal u órgano administrativo. Orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.

La palabra acuerdo tiene muchas connotaciones y diferentes alcances en el ámbito jurídico ya que puede ir desde las ramas del derecho internacional hasta el laboral.

¹³⁷ Rafael I. Martínez Morales, *op. Cit.*, p. 290.

En el ámbito del derecho, puede significar:

- 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.
- d) El instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación o extinción, venta o transferencia.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Lectura Dirigida. Decreto de fecha 30 de diciembre del 2005, sobre la Ley que regula la expedición de licencias de conducir del Estado de Nuevo León.

7.3 PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES

Autorizaciones

Es un acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá realizar una actividad para la que está previamente legitimado; pues el interesado tiene un derecho preexistente.

Permisos

Es el acto por el cual la administración remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho; por lo tanto no es un privilegio.

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.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Buscar ejemplos prácticos de cada uno de los actos de aprobación (autorizaciones, permisos y licencias)

AUTOEVALUACIÓN

Conteste el siguiente cuestionario.

1. ¿Qué es un reglamento?

Una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

2. Menciones tres características del reglamento

Unilateral, subordinado a una ley, obliga a la autoridad que lo expide.

3. Mencione los tipos de decreto que existen

Decretos legislativos, judiciales, ejecutivos y decretos- Ley.

4. Una licencia para la importación de mercancías, es considerada una licencia administrativa?

Si, ya que es expedida por una autoridad administrativa, y es esta misma Autoridad en este caso una autoridad de la secretaría de economía o aduanera quien supervisara y controlara el ejercicio de este derecho a importar mercancías-

5. Una concesión de licencia de uso de marca entre particulares ¿es considerada administrativa?

No, ya que en ella no hay intervención de autoridad administrativa. La intervención de la autoridad se da en el primer paso de otorgamiento de la licencias, pero cuando es entre particulares no hay intervención alguna de la autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel, *Compendio de Derecho administrativo*, Parte General. Editorial Porrúa, México, 2003.

Andrade Sánchez Eduardo, *Teoría general del Estado*, Editorial Textos Jurídicos Universitarios, México, 1987.

De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa. México, 1995.

Fernández Ruiz Jorge *Derecho administrativo y administración pública*. Editorial Porrúa. México 2009.

Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2001.

García Máynez Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Gordillo Agustín. *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo I, Parte, General 8 edición Fundación de Derecho Administrativo, Edición electrónica.

Martínez Morales Rafael I., *Derecho administrativo*, Editorial Harla, México, 2008.

Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, México, 1971,

Petit Eugene, *Tratado Elemental de Derecho Romano*, Editorial Edesa, México, 1978.

Serra Rojas Andrés, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2008.

Serra Rojas Andrés, *El acto de Gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975.

Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*. Editorial Porrúa, México, 1995.

Vallado Berrón Fausto E. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Herrero S.A. México, 1960.

Ediciones Electrónicas.

Barquet Rodríguez Alfredo Farid. *Las relaciones individuales de trabajo en el servicio público, el contrato y su impacto en la administración pública federal*. www.bibliojurídica.gob fecha de consulta 12 de mayo del 2010.

Carbonelli Miguel, Salazar Pedro. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*. www.bibliojurídica.org fecha de consulta 19 de abril del 2010.

Chuayffet Chemor Emilio. *Derecho Administrativo. Instituto de investigaciones jurídicas*. Primera edición 1981. 1° reimpresión 1983. UNAM. México 1983 Edición electrónica www.jurídicas.unam.mx Fecha de consulta 13 de abril

El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de la administración Pública. www.bibliojurídica.gob fecha de consulta 12 de mayo del 2010.

Fernández Ruiz Jorge. *Personas Jurídicas de Derecho Público en México*. Edición electrónica www.jurídicas.unam.mx Fecha de consulta 13 de abril

Ivanega Miriam Mabel. *Las responsabilidades de los Funcionarios Públicos*. www.jurídicas.unam.mx

Moreno Rodríguez Rodrigo. *La administración Pública Federal en México* www.bibliojurídica.org fecha de consulta 25 de abril del 2010.

Legislaciones consultadas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones fiscales ISEF. México 2008.

Código Civil Federal .Editorial Sista México 1990.

Ley orgánica de la administración Pública [www.cámara de diputados.org](http://www.cámara.de.diputados.org) versión electrónica

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Otras fuentes consultadas

dialnet.unirioja.es. El Consejo de Estado Fránces. Fecha de Consulta 31 de marzo del 2010

El Acto administrativo.www.bibliojurídica.org fecha de consulta 15 de mayo del 2010.

León Traconis Eligio. El acto jurídico Administrativo www.jurídicas.unam.mx fecha de consulta 15 de mayo del 2010.

Los principios del Derecho Electoral. www.cepc.es/rap/publicaciones/ revistas fecha de consulta 10 de abril del 2010.

Revista jurídica. Boletín Comparado de Derecho Mexicano..Personas de Derecho Público en México.

sapiens.com/castellano/articulos/administración_pública/fuentes_delderecho_administrativo. Fecha de consulta 03 de abril del 2010

www.tuobra.unam.mx fecha de consulta 25 de abril del 2010.

www.diputados.gob.mx fecha de consulta 26 de abril del 2010.

www.jurídicas.unam *Revista de Administración pública* fecha de consulta 03 de mayo del 2010.

www.encyclopedia-jurídica.biz14.com

www.ual.edu.mx *Los servidores públicos* fecha de consulta 11 de mayo del 2010.

GLOSARIO

ACTO ADMINISTRATIVO

Declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

ACTO JURIDICO

El acto jurídico es la manifestación de voluntad destinada a crear, regular, modificar o extinguir relaciones jurídicas. Para su validez se requiere: Agente capaz, Objeto física y jurídicamente posible, fin lícito.

ACUERDOS

Son decisiones específicas sobre cualquier asunto de interés público.

COHECHO

Corrupción. Comete delito de cohecho, el funcionario público que solicita o recibe dinero o cualquier otra dádiva, por realizar un acto que constituya delito o sea injusto, o por abstenerse de realizar un acto que debe practicar, al igual que los que con dinero u ofrecimientos corrompen o intentan corromper a los funcionarios públicos.

COMPETENCIA

Conjunto de atribuciones y responsabilidades inherentes o asignadas a una entidad pública para el ejercicio de sus funciones.

DECRETOS

Establecen normas de ejecución de los ordenamientos jurídicos, resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés general

DESCENTRALIZACIÓN

La transferencia de facultades y competencias del Gobierno Central y de los recursos del Estado a los organismos inferiores descentralizados

DESCONCENTRACIÓN

Distribución de las competencias y funciones de las Entidades Públicas hacia los órganos bajo su dependencia.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Principio organizativo según el cual se genera delegación de atribuciones y decisiones, desde un nivel de autoridad superior hacia niveles de autoridad subordinados, de menor jerarquía funcional o territorial, dentro del ámbito de la misma persona jurídico.

FUNCION PÚBLICA

Toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

FUNCIONARIO PÚBLICO.

Considerase funcionario al ciudadano que es elegido o designado por autoridad competente, conforme al ordenamiento legal, para desempeñar cargos del más alto nivel en los poderes públicos y los organismos con autonomía. Los cargos

políticos y de confianza son los determinados por la ley.

NIVELES JERÁRQUICOS

Son los diversos escalones o posiciones que ocupan en la estructura organizacional los cargos o las personas que los ejercen y que tienen suficiente autoridad y responsabilidad para dirigir o controlar una o más unidades administrativas.

SERVICIOS PÚBLICOS

Comprende el conjunto de servicios proporcionados por el Estado, con o sin contraprestación.

SERVIDOR O FUNCIONARIO PÚBLICO

Para efectos de la Ley, entiéndase por servidor público al ciudadano en ejercicio que presta servicio en entidades de la Administración Pública con nombramiento o contrato de autoridad competente, con las formalidades de ley, en jornada legal y sujeto a retribución remunerativa permanente en períodos regulares.