

Rafael I. Martínez Morales



Derecho  
administrativo

2o. curso

Quinta edición



OXFORD



Derecho administrativo

2o. curso

OXFORD

UNIVERSITY PRESS



# Derecho administrativo

2o. curso

Quinta edición

Rafael I. Martínez Morales

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

# OXFORD

UNIVERSITY PRESS

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

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

D.R. © Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2012

Se han hecho valer los derechos morales del autor

## DERECHO ADMINISTRATIVO 2º CURSO

Quinta edición publicada en soporte impreso en 2012

Quinta edición publicada en soporte digital en 2014

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

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

**Colección Textos Jurídicos Universitarios**

**ISBN 978-607-426-418-0**

México

Marzo de 2014

Créditos:

*Autor:* Rafael I. Martínez Morales

*Gerente editorial del área de derecho y ciencias sociales:* Lilia Guadalupe Aguilar Iriarte

*Edición:* Lilia Guadalupe Aguilar Iriarte

*Supervisión de producción:* Guillermo González Dorantes

*Portada:* Brenda Reyes Coix

*Diseño y formación:* Mariana González Gómez

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

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

*A mi hijo*

**Rafael Martínez V**



# Índice de contenido



Prólogo a la primera edición	XXI
Prefacio	XXIII
Abreviaturas	XXVII
I. Diversificación del derecho administrativo	1
1. Diversificación progresiva del derecho administrativo	1
1.1 Complicación y proliferación de las normas del derecho administrativo	2
1.2 El Diario Oficial de la Federación	2
1.3 Imposibilidad real de su codificación general	3
1.4 Dificultad para compilar las normas del derecho administrativo	5
1.5 Diversos criterios para clasificarlas por materias	5
1.6 Posible compilación	7
1.7 Principales leyes que aplican las secretarías de estado y la procuraduría general de la república	7
1.8 Disposiciones que aplica la presidencia de la república	11
1.9 El poder judicial y el legislativo	11
1.10 La nomenclatura legal	12
II. El patrimonio estatal	17
2. El patrimonio del estado	17
2.1 Nociones generales	17
2.2 Patrimonio del estado. Concepto	18
2.3 Elementos del patrimonio. El territorio y todas sus integrantes	18
2.4 Todos los bienes con titularidad directa del estado	19
2.5 Los bienes de dominio privado del estado	20

2.6	Los ingresos del estado por vía del derecho público y del privado	20
2.7	Todos los derechos de titularidad estatal	20
2.8	El derecho del estado sobre su patrimonio	21
2.9	Evolución del concepto jurídico de dominio público. Diversas acepciones del término	21
2.10	Titularidad soberana del estado sobre sus bienes	22
2.11	Patrimonio de las entidades federativas y de los municipios	22
3.	La administración y disposición de los bienes del estado	23
3.1	Clasificación de los bienes del estado	23
3.2	Bienes de dominio público	24
3.3	Régimen de los bienes de dominio público	27
3.4	Inalienabilidad de los bienes de dominio público	31
3.5	Acuerdo de destino para los bienes de dominio público	31
3.6	Bienes de dominio privado del estado	32
3.7	Procedimiento para adquisición y venta	33
3.8	El registro público de la propiedad federal	34
4.	Modos de adquisición de bienes por el estado	35
4.1	Explicación previa	35
4.2	Modos de adquisición por vía del derecho público y del derecho privado	35
4.3	Crítica a la doctrina de procedimiento de adquisición	36
4.4	Adquisición y soberanía territorial	36
4.5	Propiedad originaria	36
4.6	Dominio directo	37
4.7	Expropiación por causa de utilidad pública	38
4.8	Concepto de expropiación	38
4.9	Bienes expropiables	39
4.10	Elementos de la expropiación	39
4.11	Utilidad pública	39
4.12	La indemnización	41
4.13	Procedimiento para la expropiación	42
4.14	Derecho de reversión en la expropiación	43
4.15	Diferencias entre expropiación e impuesto	44
4.16	El decomiso	44

4.17	Extinción de dominio	45
4.18	El aseguramiento	46
4.19	Los esquilmos	46
4.20	La requisición	46
4.21	La confiscación	48
4.22	La nacionalización	49
4.23	Las modalidades de la propiedad, su diferencia con los procedimientos de adquisición de bienes	50
III.	Finanzas públicas	53
5.	Los ingresos y egresos del estado	53
5.1	Nociones generales	53
5.2	Actividad financiera del estado	54
5.3	Importancia del gasto público	54
5.4	Vías de ingresos	55
5.5	Derecho financiero. Concepto	55
5.6	Gasto público. Concepto	56
6.	Los ingresos del estado	56
6.1	Nociones generales	56
6.2	Ingresos por vía del derecho privado y del público	57
6.3	Ingresos de derecho público. Concepto	58
6.4	Clasificaciones de los ingresos públicos ordinarios y de los extraordinarios	58
6.5	El impuesto. Concepto	60
6.6	Características del impuesto	60
6.7	Principios constitucionales	61
6.8	Clasificación de los impuestos	61
6.9	Elementos del impuesto	62
6.10	Sujetos del impuesto	62
6.11	Objeto del impuesto	63
6.12	Fuente	63
6.13	Cuota	63
6.14	El sistema de participación a los estados y los municipios en impuestos federales	63
6.15	Limitaciones impositivas a los estados y municipios	64
6.16	Concurrencia impositiva	65
6.17	La reforma fiscal y los impuestos en México	65

6.18	Los derechos fiscales o tasas	66
6.19	Aportaciones de seguridad social	67
6.20	Diferencias entre aportaciones de seguridad social, derechos e impuestos	68
6.21	Las contribuciones especiales	68
6.22	Los recargos	69
6.23	Las multas	69
6.24	Los aprovechamientos	70
6.25	Los productos	70
6.26	La ley anual de ingresos	71
7.	Los egresos del estado	73
7.1	Nociones generales	73
7.2	Orígenes del concepto presupuesto	73
7.3	Conceptos de presupuesto	74
7.4	Definición	74
7.5	Naturaleza jurídica del presupuesto	75
7.6	Principios que lo rigen	76
7.7	El presupuesto por programas	79
7.8	Términos para la preparación y elaboración del presupuesto	80
7.9	Procedimiento para la elaboración y aprobación del presupuesto	80
7.10	Intervención del ejecutivo; formas de calcular los ingresos	81
7.11	Distribución y administración del presupuesto federal	82
7.12	Ejecución del presupuesto	84
7.13	Organismos descentralizados y empresas de participación estatal	84
7.14	Control por la secretaría de hacienda y crédito público y la secretaría de la función pública	84
7.15	Control legislativo	85
7.16	La auditoría superior de la federación	85
8.	Inventarios del patrimonio del estado y contabilidad	87
8.1	Inventarios. Nociones generales	87
8.2	Inventarios estatales	88
8.3	Contabilidad. Nociones generales	88

8.4	La necesidad de una contabilidad pública, general, organizada y sistematizada	89
8.5	Formas de llevar la contabilidad	89
8.6	Conveniencia de la contabilidad de las operaciones financieras del estado	90
8.7	Contabilidad e inventarios de las entidades federativas y de los municipios	91
IV.	Actividad contractual del estado	93
9.	Contratos que celebra la administración pública	93
9.1	Necesidad de que la administración pública realice convenios y contratos	93
9.2	Contratos sujetos a derecho privado que celebra la administración pública	95
9.3	Contratos de derecho administrativo	97
9.4	Criterios para distinguir los contratos administrativos de los contratos de derecho civil	97
9.5	Otros criterios de distinción	100
9.6	Elementos de los contratos administrativos	101
9.7	Tipos de contratos administrativos	104
9.8	Contrato de obra pública	107
9.9	Contrato de suministro	110
9.10	Convenios que celebran entre sí diversos entes públicos	110
9.11	Convenios de coordinación	111
9.12	Referencias de casos prácticos de instituciones tratadas en este capítulo	112
V.	Política, policía e infracciones administrativas	115
10.	Política estadual. Política administrativa. Poderes de policía y facultades de policía	115
10.1	La política estadual y administrativa	115
10.2	Concepto de policía	119
10.3	Policía administrativa	128
10.4	Manifestaciones de la policía administrativa	130
10.5	Clasificación constitucional de la policía	130

11. Las infracciones administrativas	132
11.1 Crítica a la denominación derecho penal administrativo	133
11.2 Delitos previstos en leyes administrativas	134
11.3 Infracciones administrativas	135
11.4 Poder sancionador de la administración pública	136
11.5 Diferencias entre el procedimiento para averiguar y sancionar los delitos y el de las infracciones	137
11.6 Procedimiento de la infracción administrativa	138
11.7 Naturaleza de las sanciones aplicables a las faltas administrativas	138
11.8 Infracciones procesales y sanción	139
11.9 Diferencias entre la metodología del derecho penal y la del derecho de las infracciones administrativas	139
11.10 Crítica al sistema y propuesta de reformas. Justicia igualitaria	139
12. La justicia de barandilla	141
12.1 Los juzgados cívicos	141
12.2 Las faltas de policía y buen gobierno	141
12.3 Cultura cívica e infracciones administrativas	146
12.4 Procedimientos	150
VI. Interés y orden públicos	153
13. Interés público, orden público e interés general en el derecho administrativo	153
13.1 El interés público	153
13.2 El orden público	161
13.3 El interés general	168
VII. Las fuerzas armadas	171
14. Las fuerzas armadas	171
14.1 Antecedentes	171
14.2 El ejército y la administración pública	173
14.3 Jerarquías	176
14.4 Educación militar	176
14.5 Justicia militar	177

15. La fuerza naval	179
15.1 Nociones generales	179
15.2 La armada de México	180
15.3 Organización naval militar	181
15.4 Justicia naval	183
15.5 Secretaría de marina	183
VIII. Rectoría económica	187
16. Rectoría económica del estado	187
16.1 El estado policía	188
16.2 Las tendencias liberales del siglo XIX	188
16.3 El intervencionismo estatal	189
16.4 La conducción económica total del estado	190
16.5 El sistema de economía mixta y la rectoría económica del estado	190
16.6 Disposiciones rectoras de la economía mexicana	191
16.7 El art. 25 constitucional	191
16.8 Comercio exterior	193
16.9 Ley Federal de Competencia Económica	195
16.10 Monopolios	197
17. Sistema nacional de planeación	199
17.1 Antecedentes y evolución de la planeación en México	199
17.2 Fines de la planeación	199
17.3 Sistema nacional de planeación en el ámbito del desarrollo regional	200
17.4 La planeación en algunos renglones gubernativos	200
17.5 Bases constitucionales de la planeación en México	202
17.6 Objeto de la Ley de Planeación	203
17.7 Sujetos	203
17.8 Plan y programas	204
17.9 Coordinación en materia de planeación	206
17.10 Concertación e inducción	207
17.11 Estadística y datos geográficos	207

IX. Población, salubridad y ambiente	211
18. Política y derecho de población	211
18.1 Aspectos que abarca la política poblacional del estado	211
18.2 La demografía	212
18.3 El crecimiento demográfico	213
18.4 El derecho a determinar el número de hijos conforme al artículo 4º constitucional	214
18.5 Política migratoria	214
18.6 La migración de los nacionales	214
18.7 La inmigración de extranjeros	215
18.8 Las calidades migratorias	215
18.9 La emigración de mexicanos y de extranjeros	219
18.10 Los problemas fronterizos	222
19. El derecho a la protección de la salud	223
19.1 La base constitucional de la protección de la salud	223
19.2 Áreas que abarca la salud	224
19.3 Prevención de enfermedades	225
19.4 Duración de enfermedades. Rehabilitación de enfermos	226
19.5 Control de bebidas y alimentos	226
19.6 Control de medicamentos	227
19.7 Aspectos sanitarios	227
19.8 La asistencia pública. La beneficencia pública	228
19.9 El consejo de salubridad general	229
19.10 La Ley General de Salud	230
20. El derecho ambiental	233
20.1 Derecho hidrológico	239
20.2 Derecho de los bosques	240
20.3 La flora y fauna silvestres	242
20.4 Su conservación	243
20.5 Régimen jurídico	244
X. Propiedad intelectual	247
21. El sistema de patentes, marcas y derechos de autor	247
21.1 Patentes	248
21.2 Modelos de utilidad	249
21.3 Diseño industrial	250

21.4	Esquema de trazado	250
21.5	Secreto industrial	250
21.6	Variedades vegetales	251
21.7	Marcas	251
21.8	Marcas colectivas	253
21.9	Denominaciones de origen	254
21.10	Avisos comerciales	255
21.11	Nombres comerciales	255
21.12	Procedimientos	255
21.13	Autoridades que aplican la ley	257
21.14	Transferencia de tecnología	257
21.15	Los derechos de autor	258
21.16	Aspectos administrativos. Procedimientos	262
XI.	Energéticos y turismo	265
22.	La política de energéticos	265
22.1	Bases constitucionales para el desarrollo de los energéticos	266
22.2	Hidrocarburos	267
22.3	Energía eléctrica	269
22.4	Energía nuclear	270
22.5	Otras fuentes	272
22.6	Legislación aplicable	275
22.7	Entes administrativos encargados de su aplicación	276
23.	El turismo	281
23.1	Política de turismo	281
23.2	Prestadores de servicios turísticos	284
23.3	Turismo interno	286
23.4	Turismo externo	287
23.5	Desarrollo de zonas turísticas	287
XII.	La protección del débil	291
24.	La legislación de política social, la protección del débil y la procuración administrativa	291
24.1	La protección del débil como derecho social	291
24.2	La protección del consumidor	294

24.3	La procuraduría de la defensa del trabajo	301
24.4	La defensa del menor y de la familia	302
24.5	La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	303
24.6.	El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	305
24.7	La procuraduría del contribuyente	306
XIII. Derecho burocrático		311
25.	La función pública. Las relaciones entre el estado y sus servidores	311
25.1	Concepto de servidor público	313
25.2	Caracteres de la relación	313
25.3	Ubicación de la rama del derecho que regula las relaciones entre el estado y sus servidores	314
25.4	Teorías que la asimilan al derecho del trabajo	314
25.5	Teorías que la asimilan al derecho administrativo	315
25.6	Teorías que la consideran rama autónoma	315
25.7	Aspectos administrativos	315
26.	Antecedentes nacionales de la relación de trabajo entre el estado y sus servidores	316
26.1	Época colonial	316
26.2	El decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814	318
26.3	La constitución de 1824	318
26.4	Leyes constitucionales de 1836	319
26.5	La constitución de 1857	320
26.6	La constitución de 1917	320
27.	Clasificación de los servicios personales prestados al estado	321
27.1	Concepto y diferencias entre altos funcionarios y empleados	323
27.2	Clasificación de los servidores del estado	325
27.3	Clasificación de los funcionarios según nuestras leyes	327

28. Teorías que explican la naturaleza jurídica del acto por el cual se prestan servicios al estado	328
28.1 Teorías civilistas	328
28.2 Teoría del acto unilateral del estado	329
28.3 Tesis del contrato administrativo	330
28.4 Teoría del acto unión	331
28.5 Teoría del derecho vigente	331
29. Sistemas para la designación de los agentes públicos	332
29.1 Servicios obligatorios y gratuitos	332
29.2 La elección	333
29.3 Funcionarios de elección popular	333
29.4 Servicios que se prestan por contrato	335
29.5 Servicios que se prestan en virtud de nombramiento	335
29.6 El nombramiento	335
29.7 Clases de nombramiento	336
29.8 El nombramiento en la ley mexicana	337
29.9 Oposición	337
29.10 El concurso en nuestra legislación	337
30. La relación de trabajo entre el estado y sus trabajadores de base	339
30.1 Requisitos para ingresar en el servicio de la administración pública	339
30.2 El contenido de la relación	341
30.3 Efectos de la relación	341
30.4 Prestaciones económicas	341
30.5 Formación profesional o técnica	343
30.6 Sistemas de nuestra legislación	343
31. Derecho colectivo y finalización	345
31.1 Las condiciones generales de trabajo	345
31.2 Suspensión de la relación de servicio	346
31.3 Organización colectiva de los trabajadores	346
31.4 Huelga	347
31.5 Terminación de los servicios	348
32. Los funcionarios y empleados de confianza	349
32.1 Los funcionarios y empleados de confianza	349
32.2 El servicio civil de carrera	354

33. El contencioso burocrático	356
33.1 Tribunal federal de conciliación y arbitraje	
Procedimiento	356
33.2 Procedimiento para resolver los conflictos laborales entre el poder judicial federal y sus servidores	357
33.3 Amparo procedente por baja de un trabajador de confianza al servicio del estado	358
33.4 Jurisprudencia	358
34. Régimen aplicable a los miembros de las fuerzas armadas	360
34.1 La secretaría de la defensa nacional	361
34.2 La secretaría de marina	362
35. Seguridad social	365
35.1 Medicina preventiva	368
35.2 Atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental	368
35.3 Seguro de riesgo de trabajo	369
35.4 Pensiones	370
35.5 La jubilación	372
35.6 Pensión por causa de muerte	372
35.7 Préstamos personales	373
35.8 Habitaciones para trabajadores	374
35.9 Prestaciones sociales y culturales	374
35.10 Conveniencia de establecer un código de los servicios del estado	375
36. Los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios	376
36.1 Base constitucional	376
36.2 Los trabajadores al servicio de las entidades federativas	376
36.3 Los trabajadores municipales	377
36.4 Las relaciones laborales con los servidores del sector paraestatal local y municipal	378

37. Relaciones de trabajo reguladas en el apartado A del artículo 123 de la constitución	379
37.1 Organismos públicos descentralizados de la administración pública federal	383
37.2 Las empresas de participación estatal	386
37.3 Instituciones nacionales de crédito	387
37.4 Las sociedades nacionales de crédito	387
37.5 Las universidades autónomas	387
38. Responsabilidades de los servidores públicos	388
38.1 Antecedentes	388
38.2 Base constitucional	389
38.3 Responsabilidad penal	390
38.4 Responsabilidad civil	393
38.5 Responsabilidad administrativa	394
38.6 Responsabilidad política	395
39. Odenamientos	397
39.1 Sistema jurídico que regula la relación entre el estado y sus servidores	397
39.2 Clases de estatutos	397
39.3 Los inconvenientes del estatuto reglamentario	398
39.4 Las ventajas del estatuto legal	399
39.5 Las dificultades del estatuto legal	399
39.6 Fundamentación	399
39.7 Diversificación de los regímenes existentes en México para regular las relaciones de los servidores públicos con los poderes legislativo, judicial y ejecutivo	400
39.8 Régimen jurídico	402
39.9 Necesidad de unificar la legislación del servicio civil	403
40. Antecedentes en otros países de la relación de trabajo entre el estado y sus servidores	404
40.1 Nota preliminar	404
40.2 Alemania	404
40.3 Argentina	405
40.4 Estados Unidos de América	406

40.5	Francia	406
40.6.	Inglaterra	406
40.7	Italia	407
40.8	Portugal	407
XIV. Justicia administrativa		411
41.	Justicia administrativa	411
41.1	El procedimiento administrativo	412
41.2	Sistemas de control de legalidad de la acción administrativa	416
41.3	Recursos administrativos	416
41.4	El contencioso administrativo	422
41.5	Tribunal federal de justicia fiscal y administrativa	425
41.6	Tribunal federal de conciliación y arbitraje	431
41.7	Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal	431
41.8.	El control judicial	435
41.9	Las comisiones de derechos humanos	437
41.10	Tribunales de la administración	440
Bibliografía general		447
Índice onomástico		463
Índice analítico		469

# Prólogo

## a la primera edición



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

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

que se puede mencionar el análisis del acto administrativo, expuesto con enorme vitalidad, y que en algunos tratadistas nubla los demás puntos.

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

En la obra se tratan los temas fundamentales siguientes:

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

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

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

# Prefacio



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

Desde el primer día de clases fue evidente la grave situación provocada por la falta de libros de texto ajustados al programa oficial de la materia. Éste, por otro lado, ha tenido múltiples modificaciones a lo largo de los años de nuestro ejercicio docente; la situación resulta en especial alarmante en el actual curso segundo. Esa carencia nos llevó a pensar en preparar un instrumento didáctico que auxiliase a los estudiantes y les permitiera tener a mano la información pertinente, sin necesidad de estar tomando notas, que por lo general son de dudosa veracidad y provocan además constante distracción a la clase que imparte el profesor y al tratamiento de ejemplos y de dudas, donde la participación de los alumnos resulta insustituible para el mejor aprovechamiento de la cátedra.

Lo anterior significa que estos *cursos de derecho administrativo* van dirigidos primordialmente a los estudiantes de licenciatura en derecho; desde luego, si resultan de utilidad para el profesional o el especialista, enhorabuena: habrán rebasado el objetivo original.

Los conocimientos vertidos en estos volúmenes se los debo, en lo que tengan de valioso, a la Universidad Nacional Autónoma de México en general y a mis ex alumnos en especial; una y otros alimentan la permanente necesidad de actualización en una rama jurídica tan cambiante como el derecho administrativo, la cual se transforma de manera vertiginosa, al ritmo de la vida social contemporánea. Esos cambios, entre otras razones invocadas más adelante, propiciaron la inserción de

los apoyos bibliográficos anotados al final de cada tema. En la exposición de los dos cursos de derecho administrativo se siguieron puntualmente los programas oficiales vigentes en la Facultad de Derecho (según publicación de 1986); y sólo nos permitimos hacer ajustes de estilo y de sistemática. Algunos agregados los consideramos necesarios; por ejemplo, el último capítulo del segundo volumen (justicia administrativa) y el tema 40 del mismo volumen, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos. Al final de cada tema (89 en total) se incluyó una bibliografía a fin de reconocer el crédito correspondiente al autor consultado, apoyar nuestra idea, informar de la fuente donde se desarrolla otra opinión u ofrecer una guía para que el lector amplíe el conocimiento del rubro. Las fechas de las disposiciones jurídicas referidas son las de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo alguna otra indicación.

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

El programa de la asignatura optativa *Derecho burocrático* es igual en una extensa parte que el del actual segundo curso de derecho administrativo, con el que coincide en los temas 25 a 39 (casi todo el capítulo XIII de este texto jurídico universitario). Por esa razón estimamos que puede resultar útil a los alumnos inscritos en aquélla.

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

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

No obstante que el material fue reunido a lo largo de varios años de ejercer la docencia, el trabajo final de estructuración, actualización, redacción y revisión

requirió cientos de horas valiosas robadas a mi familia, en especial a mi hijo Rafael, a la que agradezco su paciencia y entusiasmo.

Cada tema fue comentado con el jurista Héctor Miguel Gómez Flores, quien formuló certeras observaciones, producto de su amplio conocimiento del derecho y de su acendrada vocación ius filosófica; en tales intercambios también participó de manera brillante el catedrático universitario Eduardo Galindo Becerra. En una lectura final, el doctor Rodolfo Montiel Herrera aportó acertadas opiniones. A ellos, mi renovado y permanente reconocimiento.

Al maestro Jorge Olivera Toro, mil gracias por aceptar prologar las obras de uno de sus discípulos. Al licenciado Manuel López Gallo y a Rodrigo López Ramírez, mi agradecimiento por su hospitalidad para la redacción final del curso segundo. Especial mención merece Fernanda Hernández Silva y Laynes por su ayuda.

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

Dado el abundante empleo de letras mayúsculas por los redactores de los textos normativos del actual derecho mexicano, donde parece que cualquier palabra considerada importante la inician así, hemos optado por limitar drásticamente su uso; las reservamos para nombres de personas físicas o colectivas, la denominación oficial de disposiciones jurídicas o los toponímicos, y seguimos la regla gramatical respecto a inicio de párrafo o después de punto. La única excepción corresponde a *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Así, por no ser nombres propios, van con minúscula *estado, ejecutivo, presidente, senadores, diputados, ley y secretaría*, entre otros.

En 1993, la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México adoptó un nuevo plan de estudios para la licenciatura en derecho, donde los programas de nuestra asignatura se modificaron: el primer curso pasó a ser el I y II; y el segundo, el III y IV, en términos generales. Los nuevos programas fueron revisados en 1997, con la tendencia a regresar a los anteriores (ajustados y actualizados). En la presente edición, el contenido y orden de los temas se adecuaron a la versión vigente.

En las universidades donde continúa el plan de estudios de dos cursos de derecho administrativo, el primer volumen de la obra podrá utilizarse para la teoría general; y el segundo, para la parte especial de nuestra disciplina.

El autor



# Abreviaturas



art(s).	artículo, artículos
cap(s).	capítulo, capítulos
<i>cf</i> :	confrontar con, confróntese con
Col.	Colección
comp(s).	compilador, compiladores; compilado por
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
coord(s).	coordinador, coordinadores; coordinado por
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
dir(s).	director, directores; dirigido por
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
ed(s).	edición; editor, editores; editado por
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> : y otros, y colaboradores
fig(s).	figura, figuras
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
fracc(s).	fracción, fracciones
frag(s).	fragmento, fragmentos
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, actualmente OMC, Organización Mundial de Comercio
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
inc(s).	inciso, incisos
inéd.	inédito: no editado, no impreso, no publicado
<i>infra</i>	adelante, abajo, después (adverbio que remite a un contenido anotado posteriormente)
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

<i>loc. cit.</i>	<i>loco citato</i> : en el lugar citado
NAB	Nomenclatura arancelaria de Bruselas
núm(s).	número, números, numeral, numerales
<i>op. cit.</i>	<i>opus citato</i> : obra citada
p., pp.	página, páginas
párr(s).	párrafo, párrafos
Pemex	Petróleos Mexicanos
prgf(s).	parágrafo, párrafos
reimp.	reimpresión, reimpreso por
rev.	revisado por
S.A. de C.V.	Sociedad Anónima de Capital Variable
s., ss.	siguiente, siguientes
s. d.	<i>sin data</i> : sin fecha; sin dato, de casa editora o de lugar de publicación
sec(s).	sección, secciones
<i>supra</i>	atrás, arriba, antes [adverbio que remite a un contenido anotado anteriormente]
t(s).	tomo, tomos
tít(s).	título, títulos
trad(s).	traductor, traductores; traducido de, traducido por
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
vol(s).	volumen, volúmenes

# I

## Diversificación del derecho administrativo

### *Objetivos*

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

- × distinguir entre compilación y codificación
- × manejar algunos criterios de compilación
- × identificar la legislación administrativa de acuerdo con el órgano que la aplica.

### 1. Diversificación progresiva del derecho administrativo

**E**l derecho administrativo se convirtió durante los siglos XIX y XX en la rama del orden jurídico que más aspectos del quehacer social regulaba. A medida que la sociedad contemporánea se desarrollaba en lo cultural y tecnológico, se volvían más complejas las relaciones económicas y políticas, el derecho, especialmente el administrativo, aumentaba en la misma proporción su injerencia en la vida social y, por ende, en la del individuo.

En el primer volumen (tema 5) comentamos este fenómeno, que produjo como consecuencia el surgimiento de ramas especializadas del derecho administrativo. Independientemente de si aceptamos o no su autonomía, ello ilustra con claridad la manera en que casi cualquier actividad social está regida por el sistema jurídico. Se habla así de derecho ambiental, educativo, energético, sanitario, agropecuario, financiero, fiscal, económico, forestal, aduanero, de la propiedad intelectual, migratorio, demográfico, electoral, de las comunicaciones, de las telecomunicaciones, contable, militar, naval, marítimo, aéreo y espacial, urbanístico, minero, bancario, bursátil, pesquero, patrimonial del estado, agrario, consular, de la seguridad social, turístico, notarial, registral, presupuestario, municipal y funerario.

Ese incremento de las tareas sociales jurídicamente normadas ha provocado una producción de reglas de derecho abundante, pero rara vez sistemática. En el derecho administrativo nos encontramos ante singular diversidad de aspectos regulados y frente a vastedad de normas dispersas en un sinnúmero de ordenamientos.

### 1.1 Complicación y proliferación de las normas del derecho administrativo

La falta de un código administrativo ha contribuido de manera decisiva para que la diversificación acelerada del derecho administrativo provoque la complicación y el crecimiento desmesurado de los ordenamientos jurídicos en esta materia. La ausencia de un texto único en tan importante y extensa rama del derecho propicia la dispersión legislativa, la duplicación de normas, la contradicción de textos y la carencia de definición uniforme de algunas figuras jurídicas, todo lo cual redundará en perjuicio del gobernado: se traduce en falta de certeza jurídica. La situación persiste no obstante la *desregulación* que pregona el gobierno federal mexicano, pues ésta es muy relativa.

### 1.2 El Diario Oficial de la Federación

Puesto que, como atributo de todo acto jurídico de carácter general, cualquier disposición legal (orgánica o materialmente considerada) debe publicarse en el medio periodístico gubernamental, se supone que su conocimiento no debe representar problema. No obstante, en virtud del descomunal volumen de ordenamientos se torna verdaderamente imposible conocerlos, interpretarlos, compilarlos y aplicarlos de manera adecuada.

Conviene dedicar algunas líneas al órgano periodístico gubernamental citado. Ese medio de difusión legislativa se denomina en el plano federal *Diario Oficial de la Federación* y fue fundado el 20 de agosto de 1867, cuando era presidente de la república Benito Juárez García. Las entidades federativas también cuentan con un medio similar, llamado generalmente *Periódico Oficial*. En esas publicaciones gubernativas deben insertarse las leyes, los reglamentos y los otros actos del poder público cuya inclusión se prevea en los ordenamientos jurídicos, de conformidad con el código civil y con la Ley del Diario Oficial y Gacetas Gubernamentales (1986), a fin que sean aplicados y observados debidamente.

En relación con el *Diario Oficial de la Federación*, caben los siguientes comentarios: cierta proliferación de errores (por ejemplo, equivocarse su fecha en primera plana: 1 de noviembre de 1988) provoca el uso de fe de erratas o nota aclaratoria; esto plantea un interesante problema en cuanto al inicio de vigencia del acto cuya publicación defectuosa se corrige. Por otra parte, no hay un término para corregir vía fe de erratas; así, con fecha 23 de julio de 1986 se enmendó la publicación del 7 de febrero de 1984 (Ley General de Salud) y el 24 de febrero de 2004 se hizo lo propio con la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (9 de julio de 2003). Se ha llegado a afirmar que por medio de las citadas fes de erratas o notas aclaratorias se realiza, indebidamente, actividad legislativa. Dada la gran cantidad de información publicada en dicho diario resulta imposible para la mayoría de los particulares interesados lograr su adecuada conservación y clasificación; se desconoce cuándo será publicado el índice de cada tomo. Además, se ignora quién aprueba o se responsabiliza de las fes de erratas; el ejecutivo llega a modificar sin base el texto jurídico que el legislador le envía para promulgar y publicar.

Usualmente, a partir del régimen de Luis Echeverría (1970-1976), el *Diario Oficial de la Federación* circula de lunes a viernes, pero algunas veces también los sábados, y esto resulta desconcertante para los lectores. Incluso se ha llegado a publicar en domingo (10 de noviembre de 1991) y en días de descanso obligatorio (21 de marzo de 2007 y 1 de enero de 2002). De manera adicional, desde el 30 de noviembre de 2000 ha surgido en ocasiones una llamada *edición vespertina*.

Los problemas mencionados a propósito del *Diario Oficial* agudizan la “complicación y proliferación de las normas del derecho administrativo” a que se refiere el programa de nuestra asignatura.

### 1.3 Imposibilidad real de su codificación general

Esto señalaba el citado programa oficial de derecho administrativo, mas no compartimos esa opinión en virtud de las razones expuestas con cierta amplitud en el primer curso (tema 5, capítulo I). Entre tales argumentos recuérdese: hay códigos vigentes en varias partes del mundo; sólo mediante la codificación se alcanzan la evolución y el perfeccionamiento de los conceptos fundamentales de nuestra disciplina, pues para garantizar certeza jurídica al gobernado se requiere un texto sistemático y único; finalmente, por cuestiones pedagógicas y científicas, también es recomendable la expedición del código.

Para abundar en los argumentos doctrinarios favorables a la codificación administrativa incluimos las opiniones siguientes:

“Un código administrativo debe ser la reunión, en un sistema legislativo, de todos *los principios fundamentales* en la materia de administración pública.” (C. J. B. Bonnin, importante autor francés de inicios del siglo XIX, citado por Omar Guerrero.)

J. A. García-Trevijano Fos, a pesar de que al concluir opina contra el código, afirma:

Uno de los defectos que se ha achacado a nuestra disciplina ha sido el de la falta de codificación. Se dice que ello demuestra que no nos encontramos ante un conjunto sistemático de normas ni de principios y que, por tanto, no puede hablarse de una rama autónoma.

La codificación es un movimiento generalizado en el siglo XIX, que tiene sus antecedentes lógicos en todos los principios que sustentaron la Revolución francesa. El racionalismo, la Ilustración, la Reforma protestante conducen a la codificación, porque el hombre prefiere ser gobernado por normas abstractas y no por personas. El hombre del siglo XIX quiere constituciones, códigos escritos, porque cree que de esta forma queda salvaguardado frente a las arbitrariedades de los siglos anteriores.

Para Ducrocq el derecho administrativo presentaba menos dificultades que el civil en 1804 y 1805, cuando se redactó el Código de Napoleón.

Según Álvarez Gendín, Broccoli sostiene, en *La codificazione del diritto amministrativo*, que “se puede codificar el derecho administrativo porque si bien la codificación total sería absurda... son codificables aquellas normas y principios jurídicos constantemente aplicables, cualquiera que sea el campo de estas normas”.

Cuando insistimos en la posibilidad real de codificación del derecho administrativo, claro está que nos referimos a disposiciones legales, orgánica y materialmente consideradas, excluyendo de su texto el amplio campo de normas reglamentarias que, en efecto, sí deben estar fuera del código por razones técnicas, constitucionales y prácticas.

En nuestra opinión, la ausencia de un código administrativo y la presencia de cientos de leyes propias de la materia, es decir, la dispersión legislativa, sólo pueden beneficiar a un reducido grupo de expertos en legislación que posean

los datos correspondientes y cuenten con tiempo y medios para sistematizarlos. Esta idea continúa vigente no obstante el uso cada día más extendido de sistemas computacionales.

#### 1.4 Dificultad para compilar las normas del derecho administrativo

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

La compilación de las normas jurídico administrativas es sólo un problema de tipo editorial o de organización interna de alguna oficina pública o particular que decida realizarla. Son de citarse entre nosotros, como encomiables labores de compilación, la colección *Leyes y Códigos de México*, de Porrúa; la serie *Agenda* por cada rama de derecho que elabora Ediciones Fiscales ISEF; con mayor información reglamentaria, la de Ediciones Andrade, que cuenta con sistema de hojas sustituibles, y, en una vertiente más científica, la colección *Leyes Comentadas*, de Oxford University Press México. En derecho comparado son de mencionarse, en Francia, los códigos *Dalloz*; en España, la realizada por Eduardo García de Enterría, y en Italia, la de Guido Zanobini.

Con el desarrollo de la informática y su aplicación en el derecho, la compilación ya no significa mayor problema, incluso respecto al abuso de la *fe de erratas*, como el hecho de que ante una modificación normativa sólo se publique en el órgano oficial la reforma y no el nuevo texto completo de la ley (esta práctica, tan arraigada en nuestro sistema, no sucede en algunos países de tradición legal escrita).

#### 1.5 Diversos criterios para clasificarlas por materias

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

- a) *Por jerarquía normativa.* Según este sistema, las normas jurídico administrativas se catalogarían en constitucionales, legales, contenidas en instrumentos internacionales, reglamentarias, normas de calidad y previstas en circulares o decretos.

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

- b) *Por materia o criterio temático.* Los ordenamientos administrativos pueden agruparse conforme a temas de interés para el compilador. Con esta base, la posibilidad de clasificación es amplísima: patrimonio nacional, impuestos, finanzas, organización, sanidad, migración, turismo, ambiente, energéticos, contratos, expropiación, consumidor, patentes, marcas, fuerzas armadas, función pública, servicios públicos, agricultura, fauna, seguridad social, protección del consumidor, seguridad pública y otras materias.
- c) *Por sector.* De acuerdo con este criterio, la clasificación obedecería a un encuadramiento macroorgánico: leyes que aplican una dependencia centralizada y las entidades paraestatales por ella coordinadas. Por ejemplo, secretaría de hacienda y crédito público: leyes bancarias, tributarias y de la lotería nacional, entre otras.
- d) *Por dependencia.* Éste resulta de la adopción de un enfoque orgánico para efectos de clasificación: cada secretaría aplica ciertas leyes. Este sistema requiere precisar que ninguna ley pertenece a dependencia alguna y que muchos ordenamientos son aplicados por diversos órganos (legislación relativa a servidores públicos o al presupuesto de egresos, como ejemplos).
- e) *Por materia dentro de la dependencia que las aplica.* Este criterio es una prolongación del anterior y supone tal abundancia de disposiciones que se necesita una subdivisión. En el caso de la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación se requieren apartados para agricultura, ganadería, fomento, sanidad fitopecuaria, pesca y demás rubros.
- f) *Cronológico.* El derecho administrativo vigente puede clasificarse por fechas, es decir, conforme a un criterio cronológico; no sería muy práctico y tal vez resultaría útil para los investigadores. La fecha por emplear puede ser la del decreto del congreso, o bien, la de promulgación, publicación o inicio de vigencia.
- g) *Alfabético.* Clasificar la legislación administrativa por orden alfabético, aunque es posible, también resultaría de muy poca utilidad si no se refiere propiamente a la materia que regula (la Ley General de Población, por ejemplo, quedaría en la letra *P* y no en la *L*).

## 1.6 Posible compilación

Las compilaciones pueden ser por dependencia que las aplica y por materia dentro de la misma.

A pesar de las dificultades que representa el manejo de la legislación administrativa, el estudiante, el litigante, el jurista y el servidor público que requieren su consulta o aplicación acuden a las fuentes que hemos citado o a prontuarios que los llevan (con mayor o menor actualización) al texto jurídico que necesitan.

Sexenalmente se efectúan en casi todas las secretarías labores de compilación; algunas de ellas de acertada técnica, otras en costosas impresiones, pero son abandonadas en el periodo siguiente para emprender otras, lo cual resulta lamentable debido a la falta de continuidad y al empleo de sistemas diferentes.

Tales compilaciones habitualmente siguen un criterio orgánico: agrupan las normas vigentes que la secretaría correspondiente aplica, incluidas las relativas a las entidades paraestatales de su sector. En general, se subdividen por materia en la competencia asignada a la propia secretaría.

Dadas la abundancia normativa y la diversidad de materias reguladas, la subdivisión resulta recomendable, sobre todo en las dependencias donde el fenómeno alcanza proporciones alarmantes. (La legislación que aplica la secretaría de hacienda y crédito público requiere necesariamente una clasificación; por ejemplo: tributaria, bancaria, monetaria, crediticia, presupuestaria, de seguros y fianzas, bursátil, aduanera o de paraestatales no bancarias.)

## 1.7 Principales leyes que aplican las secretarías de estado y la procuraduría general de la república

En 1982 publicamos el *Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal. Panorama de la legislación administrativa*, donde se detallan las leyes y otros ordenamientos que aplica cada uno de los órganos centralizados federales, y se menciona el *Diario Oficial* en que fueron incluidos. Al final de este tema se anota la ficha bibliográfica correspondiente a la última edición de esa obra, y a ella remitimos al lector para la información precisa requerida en el presente inciso.

Conforme a un criterio temático, mencionaremos en qué materia cada dependencia aplica las leyes correspondientes.

1. **Secretaría de gobernación.** A esta secretaría conciernen las relativas a cuestiones migratorias; recompensas civiles; símbolos nacionales; publicaciones gubernamentales; juegos, rifas y sorteos; cinematografía, radio y televisión; culto religioso; relaciones del estado con sus trabajadores, y protección civil.
2. **Secretaría de relaciones exteriores.** Le corresponde aplicar las leyes reguladoras del personal diplomático y consular; para la celebración de tratados; de la nacionalidad por naturalización; para la extradición de inculpados en procesos penales; legalización de firmas que consten en documentos con efectos en otros países; la normatividad para autorizar sociedades por acciones en cuanto a la presencia de extranjeros, y tratados internacionales en múltiples materias: límites, aguas, y protección de nacionales en otros países y de extranjeros en México.
3. **Secretaría de la defensa nacional.** Esta dependencia trabaja sobre todo con leyes relativas a armas y explosivos; justicia militar; seguridad social militar; servicio militar obligatorio; disciplina y estímulos para el ejército y fuerza aérea, y educación militar. Además, una ley orgánica rige a estos dos cuerpos.
4. **Secretaría de marina.** Además de la legislación común a todos los entes centralizados, esta secretaría aplica las leyes referentes a la organización de la armada (fuerza naval militar); la justicia y seguridad social para los miembros de la marina de guerra; la disciplina y las recompensas en la armada de México, y la soberanía y vigilancia en los mares del país. Asimismo, aplica los tratados y convenios internacionales en las materias de su competencia (por ejemplo, accidentes en alta mar, vigilancia y apoyo en el combate de la delincuencia) en aguas marítimas y vías navegables.
5. **Secretaría de seguridad pública.** Aplica leyes acerca del sistema nacional de seguridad pública; para la organización y administración de la policía federal preventiva; el auxilio en el combate contra las organizaciones delictivas; la administración de los centros tutelares de menores infractores, y el manejo del sistema federal penitenciario.
6. **Secretaría de hacienda y crédito público.** Es la dependencia a que corresponde el mayor número de leyes administrativas (cerca de 50); entre éstas, las que regulan cuestiones tributarias y otras referidas a la banca, los empréstitos,

la moneda, el presupuesto de egresos, los seguros, las fianzas, el mercado bursátil, las aduanas, la lotería nacional, la coordinación tributaria con los gobiernos locales, la banca central, las organizaciones auxiliares de crédito, la tesorería de la federación y los ingresos públicos en general.

7. **Secretaría de desarrollo social.** Las principales leyes que norman la actividad de este órgano se refieren a materias como vivienda, desarrollo urbano, asentamientos humanos, política demográfica y combate a la pobreza.
8. **Secretaría de medio ambiente y recursos naturales.** La creación de una secretaría de recursos hidráulicos se prevé para la próxima administración, cabe aclarar que aún es un anteproyecto de reforma. Habría que esperar la aprobación del poder legislativo. Esta dependencia, de nombre pleonástico, aplica principalmente la legislación ambiental, forestal, de bienes estatales, de recursos hidráulicos, de vida silvestre y expropiatoria.
9. **Secretaría de energía.** Le corresponde aplicar los ordenamientos referidos a petróleo, petroquímica, gas, electricidad (provenientes de fuentes tradicionales y alternas), energía nuclear y expropiación.
10. **Secretaría de economía.** Esta secretaría, que ha tenido frecuentes cambios de nombre (economía, industria y comercio, comercio, economía nacional, comercio y fomento industrial) y, resulta obvio, de competencia, en la actualidad aplica la regulación jurídica en materia de patentes y marcas, inversiones extranjeras, control de precios, protección del consumidor, normas industriales y comerciales, pesas y medidas, comercio exterior, monopolios, transferencia de tecnología, cámaras de comercio e industriales, fomento de industrias y microindustrias, y reforma administrativa (mejora regulatoria).
11. **Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.** La materia de pesca pasará a una secretaría de pesca con la propuesta del nuevo gobierno (2012-2018), si obtiene la aprobación del poder legislativo. Hay leyes vigentes en los renglones de sistema para el fomento del campo, asociaciones ganaderas y agrícolas, financiamiento del campo, sanidad fitopecuaria, fomento de la producción agropecuaria, educación agronómica y pesca, cuya aplicación compete a esta secretaría.

12. **Secretaría de comunicaciones y transportes.** La secretaría de comunicaciones y transportes, con la propuesta del nuevo titular del ejecutivo, se dividirá en dos dependencias: infraestructura y transportes y telecomunicaciones. Si bien falta definir el destino de la comisión federal de telecomunicaciones. A esta dependencia corresponde aplicar las leyes de vías generales de comunicación, radio, televisión, marina mercante en sus diversos enfoques, correos y ferrocarriles, caminos, aeropuertos, autotransportes y telecomunicaciones.
13. **Secretaría de la función pública.** El principal cometido de la comisión nacional anticorrupción propuesta por el nuevo presidente de la república sería realizar los actos y procedimientos de la actual secretaría de la función pública, en específico la prevención y el combate a prácticas ilícitas, inoportunas o inmorales en el aparato estatal. Esta dependencia aplica la legislación relativa a responsabilidades de los trabajadores, empleados y funcionarios del estado; contratos administrativos; patrimonio nacional; control y vigilancia de la actividad de los entes públicos (dependencias y entidades), en tanto puedan presentarse conductas ilícitas; presupuesto de egresos, y ley en materia de expropiación.
14. **Secretaría de educación pública.** Compete a esta secretaría aplicar la legislación vigente en los siguientes rubros: educación que imparta la federación, profesiones, patrimonio cultural, bibliotecas, coordinación de la educación superior, deportes, derechos de autor, órganos públicos con fines culturales y educativos, alfabetización, construcción de escuelas, antropología e historia.
15. **Secretaría de salud.** Esta dependencia, anteriormente llamada de *salubridad y asistencia*, aplica las leyes referidas a salud en general, asistencias pública y privada, coordinación de los organismos estatales prestadores de atención médica, medicina preventiva y supervisión de algunas paraestatales del ramo. Por otro lado, hay un abundante y complejo acervo reglamentario para los asuntos manejados por ella.
16. **Secretaría del trabajo y previsión social.** Este órgano estatal aplica los ordenamientos de derecho del trabajo, seguro social y vivienda para trabajadores regulados por el apartado A del art. 123 de la constitución federal.
17. **Secretaría de la reforma agraria.** A esta secretaría corresponde aplicar los ordenamientos relativos al régimen de tenencia de la tierra en el medio rural,

al fomento de la producción agropecuaria en ejidos y comunidades, y al financiamiento de éstos; también ejecuta la ley concerniente a terrenos baldíos, nacionales y sus demasías.

18. **Secretaría de turismo.** Después de un auge en la legislación turística (1960-1982), en la actualidad sólo existe una ley en el renglón, si bien la secretaría aplica algunas disposiciones en común con diversas dependencias (contratos, relaciones laborales, control, presupuesto, responsabilidades).
19. **Procuraduría general de la república.** Este órgano centralizado, visto en el primer curso, aplica su ley orgánica, además de la legislación penal de carácter federal y toda la que dé participación al ministerio público en asuntos de cualquier naturaleza.

## 1.8 Disposiciones que aplica la presidencia de la república

La presidencia de la república no existe como órgano administrativo; se entiende por ella habitualmente el despacho del titular del poder ejecutivo y sus oficinas de apoyo (vistas en el primer volumen, capítulo V). En ese sentido, el presidente ejerce las facultades específicas a que se refieren la constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como jefe del poder ejecutivo, ha de emplear prácticamente toda la legislación administrativa, incluida la de carácter militar y naval referida a su calidad de titular de las fuerzas armadas, así como la de índole diplomática y consular, entre otras. Al ejercer la potestad reglamentaria que le corresponde en el nivel federal, el presidente aplica también en cierto sentido la ley, la cual puede ser de cualquier naturaleza (administrativa, civil, laboral, mercantil, penal).

## 1.9 El poder judicial y el legislativo

Al poder judicial corresponde aplicar toda clase de legislación cuando realiza sus funciones (jurisdiccional principalmente), pues al resolver controversias ha de apoyarse de manera central en la ley relativa y en la jurisprudencia que le sea obligatoria. De acuerdo con las circunstancias, ejecutará disposiciones de naturaleza civil, mercantil, laboral, agraria, administrativa, ambiental, fiscal, penal, internacional.

Al lado de toda la normatividad que maneja el juzgador, encontramos en el ámbito del poder judicial sus leyes orgánicas (federal y local), los códigos de pro-

cedimientos (leyes adjetivas) y la ley de amparo. Esta última, cuyo nombre completo y fechas de publicación aparecen en el *Catálogo* indicado en la bibliografía, es de fundamental trascendencia en nuestro sistema jurídico e instrumento de primer orden en los tribunales federales para tutelar los derechos humanos, que (antes con el nombre de *garantías individuales*) consagra la constitución general de la república.

El poder legislativo aplica, como todos los órganos públicos, la constitución política. Cuenta además con su ley orgánica (como sucede en el caso de los congresos de las entidades federativas). Se puede citar también alguna otra legislación que, sin ser de carácter estrictamente parlamentario en cuanto a su aplicación, llega a ser manejada por el congreso; por ejemplo, en el renglón de responsabilidades de servidores públicos, en cuestiones presupuestarias, en materia electoral, en la designación de ciertos funcionarios y en el campo de las relaciones internacionales.

### 1.10 La nomenclatura legal

Las leyes que emite el poder legislativo suelen recibir cierta denominación que corresponde a la materia objeto de ellas (ley forestal o ley de hacienda, por citar algunas) y además, eventualmente, otro vocablo como complemento: *orgánica*, *reglamentaria*, *federal* o *general* (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, Ley Federal de Juegos y Sorteos, Ley General de Población).

No hay diferencia real entre las leyes porque se les denomine *orgánica*, *reglamentaria*, *federal* o *general*, o cuando, prescindiendo de estos calificativos, sólo se indique la materia regulada.

Una ley, cualquiera que sea su denominación, en tanto cuerpo de normas jurídicas, debe sustentarse siempre en una disposición constitucional, y no hay diferencias materiales de fondo en razón de su nombre. En cuanto a las formales (procedimiento de creación), las habrá en los casos excepcionales en que el ejecutivo llegue a legislar (tema 47, primer curso).

Las denominaciones que se acostumbra dar a la mayoría de las leyes, se dice, obedecen a estas consideraciones:

- a) *Ley orgánica*. Se llama así la sustentada en algún artículo constitucional relacionado con la estructura del poder público (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) o la referida a un ente estatal específico (Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, Ley de Petróleos Mexicanos).

- b) *Ley reglamentaria*. Aplícase el nombre a las derivadas de los primeros 29 artículos de la constitución federal (parte dogmática) y a las que desarrollan directamente algún artículo constitucional sin el ánimo preponderante de estructurar órganos públicos (Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario).
- c) *Ley federal*. Este nombre se reserva para los ordenamientos del congreso de la unión en rubros donde también puede haber leyes de carácter local por ser materias concurrentes (Ley Federal de las Entidades Paraestatales).
- d) *Ley general*. Denominación aplicable a las que regulan actividades de competencia exclusiva de la federación (Ley General de Población).

No es ocioso aclarar que esta clasificación no siempre se sigue en la práctica; hay numerosas excepciones. Como conclusión, puede afirmarse que el nombre dado a la ley depende exclusivamente del capricho del legislador.

Tomada de la doctrina francesa, ha empezado a utilizarse la expresión *leyes marco* (o *leyes eje*) que, se dice, fijan normas que habrán de desarrollarse en otros cuerpos jurídicos. Tal idea es inaplicable en nuestro sistema, donde todas tienen igual rango y sólo se distingue entre las federales y las locales: persiste el principio de que toda norma deroga la anterior en lo que se le oponga.

Enseguida se mencionan las leyes administrativas vigentes, catalogadas según la nomenclatura descrita:

#### 1. Leyes orgánicas

- × Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- × Ley Orgánica de la Armada de México
- × Ley Orgánica de la Financiera Rural
- × Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- × Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
- × Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana
- × Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México
- × Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
- × Ley Orgánica de los Tribunales Militares
- × Ley Orgánica de Nacional Financiera
- × Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal
- × Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional
- × Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior

- × Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
  - × Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
  - × Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
  - × Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
  - × Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia
  - × Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional
  - × Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana
  - × Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
2. Leyes reglamentarias
- × Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República
  - × Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
  - × Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional, en lo que se Refiere a la Facultad del Congreso para Dictar Reglas para Determinar el Valor Relativo de la Moneda Extranjera
  - × Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
  - × Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear
  - × Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal
  - × Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
3. Leyes federales
- × Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
  - × Ley Federal de Cinematografía
  - × Ley Federal de Competencia Económica
  - × Ley Federal de Correduría Pública
  - × Ley Federal de Derechos
  - × Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
  - × Ley Federal de Instituciones de Fianzas
  - × Ley Federal de Juegos y Sorteos
  - × Ley Federal de las Entidades Paraestatales
  - × Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional
  - × Ley Federal sobre Metrología y Normalización
  - × Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

- × Ley Federal de Procedimiento Administrativo
  - × Ley Federal de Protección al Consumidor
  - × Ley Federal de Radio y Televisión
  - × Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
  - × Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
  - × Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
  - × Ley Federal de Sanidad Animal
  - × Ley Federal de Sanidad Vegetal
  - × Ley Federal de Telecomunicaciones
  - × Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
  - × Ley Federal de Variedades Vegetales
  - × Ley Federal de Vivienda
  - × Ley Federal del Derecho de Autor
  - × Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
  - × Ley Federal del Mar
  - × Ley Federal del Trabajo
  - × Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos
  - × Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal
  - × Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados
  - × Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público
  - × Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
  - × Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
4. Leyes generales
- × Ley General de Asentamientos Humanos
  - × Ley General de Bibliotecas
  - × Ley General de Bienes Nacionales
  - × Ley General de Cultura Física y Deporte
  - × Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
  - × Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
  - × Ley General de Desarrollo Social
  - × Ley General de Deuda Pública
  - × Ley General de Educación
  - × Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
  - × Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

- × Ley General de Población
- × Ley General de Protección Civil
- × Ley General de Salud
- × Ley General de Sociedades Cooperativas
- × Ley General de Turismo
- × Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- × Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- × Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- × Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
- × Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### *Bibliografía del tema*

- Álvarez-Gendín, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona, 1958.
- García-Trevijano Fos, José Antonio, “Tratado de derecho administrativo”, en *Revista de Derecho Privado*, t. I, 3ª ed., Madrid, 1974.
- Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, Harla, México, 1984.
- Laubadère, André de, *Traité de droit administratif*, t. I, 8ª ed., LGDJ, París, 1980.
- Martínez Morales, Rafael, *Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal. Panorama de la legislación administrativa*, 3ª ed., Porrúa, México, 1989.
- Merkel, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, Nacional, México, 1975.
- Quero Morales, José, “La codificación administrativa en Francia”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. IV, núm. 14, México, 1954.

## Questionario

1. Señale la principal diferencia entre compilar y codificar.
2. Mencione el instrumento jurídico base de cualquier compilación y sus características.
3. Anote dos criterios de compilación.
4. Cite las dos leyes más importantes que aplican las secretarías de educación pública, hacienda y crédito público, y gobernación.
5. Apunte dos leyes que aplica el poder judicial.
6. Proporcione los nombres de dos leyes generales y dos reglamentarias.

# II

## El patrimonio estatal



### *Objetivos*

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

- × conocer qué renglones comprende el patrimonio estatal
- × conceptualizar el patrimonio del estado
- × clasificar los bienes estatales
- × entender las características del dominio público y las del privado
- × distinguir los modos de adquirir los bienes del estado y otras figuras
- × definir y explicar la expropiación.

## 2. El patrimonio del estado

### 2.1 Nociones generales

El estado es persona moral o colectiva y, en virtud de los fines que persigue, cuenta con patrimonio cuyo manejo le corresponde. Dadas las dimensiones de las tareas estatales, la importancia económica y estratégica de su acervo patrimonial, así como la necesidad de un adecuado control de éste, conceptualizarlo y sistematizarlo ha sido labor constante y ampliamente desarrollada por tratadistas y legisladores.

El patrimonio está integrado por los recursos materiales del estado y es tan importante, aunque en otro plano, como su sistema jurídico, ámbito territorial de actuación, estructura política y población (esta última es el factor fundamental, desde luego). En el presente capítulo habremos de ocuparnos de los bienes materiales de diversas clases y los derechos con que el estado lleva a cabo sus cometidos o atribuciones.

## 2.2 Patrimonio del estado. Concepto

Hay gran cantidad de conceptos de *patrimonio del estado*; muchos de ellos insisten en aportar el mayor número de notas. Por nuestra parte, consideramos que debe definirse de forma abreviada: universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el estado para cumplir sus atribuciones.

Para Fernando Garrido Falla, “el patrimonio estatal es el conjunto de derechos de contenido económico que pertenecen al estado”.

Jorge Olivera Toro lo conceptualiza como “el conjunto de bienes, recursos e inversiones que destina o afecta en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica”.

Con estas ideas acerca de los recursos materiales del estado puede darse una concepción general acerca de éstos, la cual será precisada cuando veamos la amplia variedad de bienes comprendidos en ella.

## 2.3 Elementos del patrimonio. El territorio y todas sus integrantes

Como elementos del concepto de *patrimonio del estado* pueden señalarse:

- a) *El titular del patrimonio*: el estado, como persona jurídica colectiva que es.
- b) *Qué integra dicho patrimonio*: cosas, derechos y recursos financieros; es decir, medios de tipo económico.
- c) *Una finalidad*: sus propósitos pueden ser de naturaleza muy diversa. Además, están determinados por la posición iusfilosófica de quien define: el bien común, el interés general, la justicia social, la hegemonía de la clase dominante, el beneficio social, la garantía de la libertad individual, el cumplimiento de cometidos o atribuciones estatales.

La finalidad es la nota distintiva de la figura de *patrimonio estatal*: impide que se adapten los criterios civilistas a la actividad patrimonial de derecho público.

El territorio se considera uno de los elementos del estado por la mayoría de los autores; también se estudia como el espacio geográfico en que puede aplicarse el sistema jurídico creado por el ente político soberano (estado).

Según cierta corriente doctrinal minoritaria, tras el poder soberano del estado sobre su territorio hay un verdadero derecho de propiedad.

En la idea de territorio se incluyen la superficie terrestre, el subsuelo, los mares y el espacio ubicado sobre aquél. Conforme el art. 42 constitucional, el territorio nacional comprende:

1. El de las partes integrantes de la federación (las entidades).
2. El de las islas, incluidos los arrecifes y cayos en los mares adyacentes.
3. El de las islas de Guadalupe y de Revillagigedo.
4. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los cayos y arrecifes.
5. Las aguas de los mares territoriales, en la extensión y los términos que fije el derecho internacional, y las marítimas interiores.
6. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y las modalidades que establezca el derecho internacional.

La constitución señala más adelante que dependerá del gobierno federal lo indicado en los numerales 2, 4, 5 y 6, con excepción de las islas que a la fecha de la carta magna pertenecían a las entidades federativas (por cierto, la posesión insular es uno de los aspectos menos atendidos y peor conocidos del país).

Si se mantuviera la idea de que el territorio (tridimensional: superficie, subsuelo y espacio) es propiedad del estado, estaríamos en graves problemas para explicar por qué un predio, por ejemplo, pertenece al mismo tiempo a un particular, a un municipio, a una entidad y a la federación.

Resulta claro que el territorio no es del estado, en una acepción patrimonial, sino que únicamente constituye (y ello no es poco) el ámbito de aplicación o validez del orden jurídico; es el lugar geográfico donde pueden imponerse las decisiones soberanas de dicho estado.

Cuando el art. 27 de la constitución afirma que la propiedad territorial corresponde originariamente a la nación, se refiere a que ésta, en su versión estatal, puede fijar modalidades a los bienes de los particulares, según veremos más adelante (*infra* 4.5).

## 2.4 Todos los bienes con titularidad directa del estado

El estado puede imponer modalidades a todos los bienes del ámbito territorial donde ejerce soberanía, pero es titular sólo de algunos que por diversas causas le pertenecen, considerados *patrimonio estatal*. El estado posee directamente estos

bienes o, en casos aislados, los cede en forma temporal a particulares por medio de concesión o contrato, cuando la ley lo permite.

El estudio del patrimonio del estado se hace normalmente a partir de un concepto amplio que incluye todo su caudal de contenido económico, para luego circunscribirlo a bienes o cosas. Así, se clasifica en los de dominio público y en los de dominio privado estatal, donde los primeros son los más trascendentales en el ámbito social.

## 2.5 Los bienes de dominio privado del estado

Los bienes de dominio privado del estado son los que el legislador ha considerado innecesario otorgarles una protección tan rígida como a los bienes que integran el dominio público (unos y otros serán objeto de nuestro siguiente tema).

## 2.6 Los ingresos del estado por vía del derecho público y del privado

El poder público en los tres niveles (federal, local o estadual y municipal) capta recursos financieros en volúmenes determinantes para la economía nacional; puede hacerlo por vías de derecho público y por derecho privado, cuyo estudio está reservado para el capítulo siguiente de este segundo volumen.

Adelantando lo que se analizará en temas posteriores, anotemos los siguientes ejemplos: ingresos por vía de derecho público, impuesto sobre la renta, y por derecho privado, dividendos de una acción de sociedad anónima paraestatal.

## 2.7 Todos los derechos de titularidad estatal

Entendidos los *derechos* con un contenido económico distintos de los bienes y recursos financieros, el estado es titular de una larga serie de ellos: servidumbres, patentes de invención, marcas, derechos de autor, participación en sociedades y asociaciones, y derechos sucesorios, entre otros.

Tales derechos usualmente están regulados en el derecho privado, pero en algunos supuestos la normatividad es objeto del derecho público, como los primeros anotados en el párrafo anterior.

## 2.8 El derecho del estado sobre su patrimonio

Suele estudiarse la naturaleza del patrimonio público; es decir, qué derecho tiene el estado sobre sus bienes.

Para la corriente civilista, se trata de un derecho de propiedad con las mismas notas esenciales de esta figura en el derecho privado.

Rafael Bielsa sostiene que sí existe un verdadero derecho de propiedad, cuyo titular es el pueblo, y que el estado sólo administra el patrimonio común.

Maurice Hauriou considera que se trata de un patrimonio de afectación, y desarrolla a partir de ello su teoría sobre la propiedad administrativa.

Conforme al anterior programa de estudios de nuestra disciplina, hay una titularidad soberana del estado sobre sus bienes.

## 2.9 Evolución del concepto jurídico de dominio público.

### Diversas acepciones del término

El dominio público es en el sistema patrimonial del estado una de las figuras estudiadas más profundamente y en ocasiones se identifica, de manera errónea, con la totalidad de los bienes públicos. Para muchos autores, el dominio público está precisado ya desde el derecho romano; otros ubican su delimitación en la doctrina francesa de finales del siglo XVIII.

Puesto que el dominio público está incluido para su estudio en el próximo tema, indiquemos por ahora que forman parte de él los bienes más importantes del estado y que hay un afán cultural y conservacionista, de que cierto patrimonio trascienda, aun sobre el interés social, y sobre el momento histórico que se vive. Ésta parece la más importante y tal vez única nota constante en la amplia gama de bienes que forman el dominio público.

**Diversas acepciones del término.** De acuerdo con el Diccionario de la lengua española, la expresión *dominio público* puede significar

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

En propiedad intelectual, es de dominio público la obra que ha dejado de estar protegida por la normatividad jurídica existente en la materia y, en consecuencia, puede ser explotada por cualquier persona.

## 2.10 Titularidad soberana del estado sobre sus bienes

Para los seguidores de la teoría clásica de G. Jellinek acerca del estado, la cuestión patrimonial está determinada por la preocupación de buscar un titular a los bienes.

Independientemente de a quién se asigne, desde la perspectiva doctrinal, la titularidad del patrimonio público (persona moral, estado, nación, comunidad, gobierno, pueblo, patria, país u otro ente), la realidad jurídico social es que el estado a sus bienes puede establecerles modalidades, disponer de ellos y regularlos conforme a mecanismos de derecho creados por él.

El patrimonio del estado, considerado en el sentido restringido, es decir, limitándolo a bienes o cosas que tiene para sus cometidos, está regulado en los arts. 27, 42, 43, 48 y 132 de la constitución política federal. En el plano legal, está regido primordialmente por la Ley General de Bienes Nacionales, la cual se publicó el 20 de mayo de 2004 y abrogó la del 8 de enero de 1982.

## 2.11 Patrimonio de las entidades federativas y de los municipios

En su calidad de personas jurídicas, las entidades federativas (incluido el Distrito Federal) y los municipios cuentan con patrimonio propio, generalmente regulado en la constitución política local y complementado con disposiciones de sus leyes orgánicas y código civil estadual.

El concepto, los elementos y la clasificación señalados son aplicables en términos generales a los bienes pertenecientes a los estados y a los municipios. La importancia económica, social y estratégica del patrimonio local o municipal es desde luego menor que la del federal, pero aun así representa un renglón significativo de la administración pública.

El acervo patrimonial de esos entes de derecho público está integrado, aparte de los derechos y recursos financieros que les correspondan, por bienes como mercados, calles, jardines, plazas, escuelas, centros penitenciarios, palacios de los poderes locales, caminos vecinales, museos, bibliotecas, monumentos conmemorativos, centros de salud, gimnasios, estadios, pequeñas obras de irrigación, redes de alcantarillado y agua potable, instalaciones de alumbrado público, rastro, panteones, transportes urbanos, equipo y mobiliario de las oficinas estatales

o municipales, archivos y documentos públicos, algunos centros recreativos y talleres gráficos.

Cada entidad federativa determinará cuáles bienes pertenecen a ella y cuáles a los municipios, conforme a sus particulares circunstancias y antecedentes. En todo caso, la regulación debe respetar derechos adquiridos, el contenido del art. 115 de la constitución general de la república y el principio de legalidad.

### *Bibliografía del tema*

- Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, 3ª ed., Bosch, Barcelona, s. d.
- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. III, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, 2ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- Godfrin, Philippe, *Droit administratif des biens*, Masson, París, 1978.
- Hauriou, Maurice, *Obra escogida*, Col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 2, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- Jéze, Gaston, *Principios generales del derecho administrativo*, vol. VI, Depalma, Buenos Aires, 1950.
- Madrazo, Jorge, “Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México, desde la perspectiva constitucional”, en *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, Porrúa, México, 1984.
- Margadant, Guillermo F., *El derecho privado romano*, 4ª ed., Esfinge, México, 1970.
- Martínez Morales, Rafael, *Diccionario jurídico general*, 3 vols., Iure, México, 2006.
- Molina Enríquez, Andrés, *Breve estudio para la determinación jurídica de los bienes municipales llamados de común repartimiento*, gobierno del estado de México, Toluca, 1971.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1967.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 19ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

## 3. La administración y disposición de los bienes del estado

### 3.1 Clasificación de los bienes del estado

Delimitado el estudio a los *bienes* o *cosas* que forman parte del patrimonio estatal, examinemos ahora su clasificación.

El Código Civil Federal, en el art. 767, clasifica el patrimonio del poder público en:

1. Bienes de uso común.
2. Bienes destinados a un servicio público.
3. Bienes propios.

Esta idea tiene un error de origen, ya que el patrimonio no es del poder público sino del estado.

La subdivisión tradicional del patrimonio del estado seguida por la mayoría de autores y por nuestras anteriores leyes generales de bienes nacionales es:

1. Bienes de dominio público.
2. Bienes de dominio privado.

Por otra parte, la actual Ley General de Bienes Nacionales (2004) hace esta clasificación de lo que denomina *bienes nacionales*:

1. Los señalados en los arts. 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracc. IV, y 132 de la constitución política federal.
2. Los bienes de uso común.
3. Los bienes muebles e inmuebles de la federación.
4. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades paraestatales.
5. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a que la constitución reconoce autonomía (organismos autónomos).
6. Los demás bienes considerados nacionales en otras leyes.

Con un criterio ante todo civilista, hay quienes clasifican los bienes estatales en muebles e inmuebles, mas ello resulta insuficiente para explicar el trato diferencial que la ley impone a los componentes del dominio público. Lo mismo sucede con el agrupamiento en cosas materiales e inmateriales, y en tangibles e intangibles.

### 3.2 Bienes de dominio público

Empecemos por formular un concepto de *dominio público*: sector de los bienes del estado sobre los cuales éste ejerce potestad soberana, conforme a reglas del

derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esa manera asegurar la preservación o racional explotación.

Resulta interesante tomar en cuenta, en el siglo XXI, la definición adoptada por el proyecto de reforma del Código de Napoleón, citada por Laubadère y que hoy inspira ampliamente la jurisprudencia francesa: “Dominio público es el conjunto de bienes de las colectividades públicas y establecimientos públicos que se encuentran sea a la directa disposición del público usuario, sea afectados a un servicio público.”

Finalmente, citemos la definición de Álvarez-Gendín: “Dominio público es una forma de propiedad especial privilegiada de los entes públicos, afectada a la utilidad pública, a un servicio público o al interés nacional y, entre tanto, sujeto a la inalienabilidad o imprescriptibilidad.”

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

#### 1. Culturales

- × templos y otros inmuebles construidos o destinados (hasta enero de 1992) al culto o a la administración, propaganda o enseñanza de alguna religión
- × monumentos históricos y artísticos (incluso los arqueológicos)
- × documentos y expedientes de las oficinas
- × libros, incunables, publicaciones periódicas
- × mapas, planos
- × grabados importantes
- × colecciones de museos, científicas, de flora, de fauna, numismáticas y filatélicas
- × objetos que contengan imágenes o sonidos (por ejemplo, películas, fonograbaciones, discos compactos o material computacional)
- × pinturas murales y obras artísticas (incluso si pertenecen a entes descentralizados)
- × inmuebles utilizados por los poderes federales
- × inmuebles destinados al servicio de otros gobiernos.

#### 2. Ecológicos

- × espacio aéreo
- × espacio sideral
- × mar territorial (12 millas marinas)

- × mar patrimonial (188 millas marinas)
- × aguas marítimas interiores, de lagunas y de minas, esteros, lagos, ríos y corrientes de agua
- × cauces, lechos y riberas
- × plataforma continental y zócalos submarinos
- × terrenos baldíos
- × terrenos ganados al mar
- × servidumbres, cuando el predio dominante sea de dominio público (se trata desde luego de un derecho, no de un bien)
- × zona marítimo terrestre
- × playas
- × bahías, radas y ensenadas
- × obras hidráulicas
- × plazas, paseos y parques públicos
- × predios rústicos
- × meteoritos y similares.

### 3. Económicos

- × caminos y puentes
- × minerales
- × salinas
- × yacimientos utilizables como fertilizantes
- × hidrocarburos
- × lechos del mar territorial y de las aguas marítimas interiores
- × inmuebles destinados a un servicio público
- × inmuebles declarados inalienables
- × puertos marítimos y sus obras
- × inmuebles patrimonio de organismos descentralizados y no usados como oficinas.

Conforme a la legislación federal (resumida), serán bienes de dominio público:

#### a) *Los de uso común*

- × espacio aéreo y sideral
- × mar territorial
- × mar patrimonial
- × aguas marítimas interiores: bahías, radas y ensenadas

- × playas
  - × zona marítimo terrestre
  - × puertos marítimos y sus obras
  - × corrientes de agua, incluidos cauces, riberas y zona federal
  - × vasos de lagos, lagunas y esteros
  - × obras hidráulicas
  - × caminos y puentes: calles, avenidas, carreteras, caminos vecinales, terracerías, viaductos, autopistas y similares
  - × parques, jardines y explanadas
  - × monumentos arqueológicos, históricos, artísticos y ornamentales.
- b) *Ciertos recursos naturales*: hidrocarburos, minerales, aguas del subsuelo y de minas, plataforma continental y zócalos submarinos.
- c) *Lechos del mar territorial y de las aguas marítimas interiores*.
- d) *Inmuebles destinados a un servicio público o una actividad asimilada a éste*: palacios de los poderes federales, templos, establecimientos fabriles; los afectos a organismos federales, a otros gobiernos, a entes de la federación y a asociaciones no lucrativas de interés social; y predios rústicos al servicio de la federación, y los de los descentralizados (excepto sus oficinas).
- e) *Terrenos baldíos o ganados al mar*, incluidas sus servidumbres cuando sean predios dominantes.
- f) *Muebles valiosos e insustituibles*: expedientes de oficina, documentos, grabados, colecciones de museos, fonograbaciones, libros, incunables, videograbaciones, archivos computacionales.

### 3.3 Régimen de los bienes de dominio público

Los bienes de dominio público están sujetos a un régimen del derecho público, basado sobre todo en los artículos constitucionales citados (*supra* 2.10) y, en el plano federal, en la Ley General de Bienes Nacionales. Aplica además legislación específica en materias como patrimonio cultural, recursos mineros, energéticos, sistema hidrológico, bosques, mares, templos, caminos o terrenos baldíos. Los bienes de ese sector patrimonial, llamado dominio público, presentan características que autores y legisladores señalan en forma casi unánime, aunque con diferencias conceptuales, terminológicas y de sistematización.

Enseguida se explican en forma breve las características o consecuencias de la naturaleza dominical, sin rebasar el objeto de nuestro estudio.

- a) *Pueden formar parte del patrimonio federal, local o municipal.* En efecto, los arts. 27, 73 y 132 constitucionales reservan a la federación solamente algunos bienes; en tanto, de acuerdo con el art. 124, el resto del patrimonio público será regulado en la ley local que, conforme al orden jurídico de cada entidad federativa, los distribuirá entre las órbitas competenciales correspondientes. Esta situación, con sus lógicas variantes, se repite en otros países. Entre los bienes fuera de la órbita federal se señalan, aunque sin generalizar, las calles, los mercados públicos y los panteones.
- b) *Su incorporación, desincorporación o cambio de usuario requieren un procedimiento especial de derecho público.* Aparte de que la constitución política señala los bienes estatales y remite a una ley secundaria para regular las cuestiones dominicales (todo lo cual bastaría para indicar el régimen de derecho público de esta clase de bienes), la Ley General de Bienes Nacionales estatuye que ese tipo de actos de administración patrimonial habrá de efectuarse mediante un acuerdo emitido por el secretario de la función pública en la mayoría de los supuestos. Además, la propia ley y otros ordenamientos aplicables consideran detalles del cambio de destino.
- c) *Son imprescriptibles.* El estado jamás perderá la potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares por el transcurso del tiempo.
- Esta protección de los bienes dominicales es una de las notas constantes en la doctrina y la legislación: la ley lo establece (aunque amplía tal protección a los inmuebles de dominio privado, supuesto que no se daba en la anterior ley de la materia).
- d) *Son inalienables.* El dominio público está por esencia fuera del comercio; sin embargo, para algunos tal idea se refiere al comercio en el ámbito de los particulares y ese tipo de bienes sí está dentro del comercio de derecho público. Resulta claro que mientras no haya de por medio un acto de desafectación, esas cosas no podrán válidamente enajenarse en beneficio o a nombre de los administrados; éste es uno de los puntos torales del dominio.
- e) *Son inembargables.* En nuestro derecho, esta característica es común a todo patrimonio estatal. Para forzar al estado a cumplir sus obligaciones no es dable seguir procedimientos que impliquen el embargo de bienes; ello resulta extensible sobre todo a lo perteneciente al dominio.
- f) *Generalmente son concesionables.* Los bienes *dominiales* son en ocasiones concesionables, dada su naturaleza o su importancia económica. Tal es el caso del espacio aéreo, la zona marítimo terrestre, los yacimientos minerales y las aguas.

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

Los bienes así concesionados no salen del patrimonio del estado: éste conserva el dominio, y al particular concesionario se permiten únicamente el uso y disfrute, según modalidades impuestas por la autoridad en el acto de la concesión; modalidades que atenderán a las circunstancias por cuya causa los bienes puedan regresar a la tutela directa del estado.

- g) *Hay un régimen especial de infracciones y sanciones tendente a protegerlos.* La Ley General de Bienes Nacionales vigente considera este aspecto de la dinámica de los bienes estatales: su protección represiva por el derecho público. A esto habrán de agregarse las disposiciones que para los propios bienes estatuyen el código penal y otros ordenamientos.

El asunto no carece de importancia; por el contrario, es nota constante y central de la dominicalidad. El poder público reitera su tutela sobre estos bienes al protegerlos de cualquier acción que conlleve su demérito o cualquier daño que merme su utilidad.

- b) *Régimen fiscal privilegiado.* El orden jurídico les da un tratamiento fiscal de excepción, pues establece que los bienes de dominio público estarán libres de cargas tributarias en los tres niveles de gobierno.

La ley de 2004 usa la expresión *bienes nacionales* de manera imprecisa. Así, el art. 6° prevé que están sujetos al régimen de dominio público de la federación:

1. Los bienes señalados en los arts. 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracc. IV, y 132 de la constitución política.
2. Los bienes de uso común a que se refiere el art. 7° de la ley.
3. Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados internacionales de que México sea parte.
4. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.
5. Los inmuebles nacionalizados a enero de 1992 a asociaciones religiosas.
6. Los inmuebles federales destinados de hecho o mediante un ordenamiento a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a la ley.
7. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados en la ley inalienables e imprescriptibles.

8. Los inmuebles federales considerados monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.
9. Los terrenos ganados de manera natural o artificial al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
10. Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición.
11. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal.
12. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponde a la federación.
13. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
14. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la federación.
15. Los bienes muebles de la federación considerados monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.
16. Los bienes muebles determinados como monumentos arqueológicos.
17. Los bienes muebles de la federación al servicio de las dependencias, la procuraduría general de la república y la presidencia de la república, así como de los órganos de los poderes legislativo y judicial de la federación.
18. Los muebles de la federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, las películas, los archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, las cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos.
19. Los meteoritos, aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio, caídos y recuperados en territorio mexicano.
20. Algún otro bien mueble o inmueble que por cualquier vía pase a formar parte del patrimonio de la federación sujeto a la regulación específica de otra ley.
21. Los demás bienes considerados de dominio público o inalienables e imprescriptibles en otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

### 3.4 Inalienabilidad de los bienes de dominio público

En el párrafo anterior vimos, como característica capital del dominio público, que forman parte de él bienes inalienables. Se ha indicado cierta nota distintiva de la dominicalidad: dichos bienes están fuera del comercio; nosotros la consideramos de importancia, pero no determinante.

El dominio público es una figura muy estudiada en el derecho administrativo; con ese motivo se han ensayado diversos criterios para considerar un bien en este sector patrimonial: por la naturaleza del objeto o por la mera voluntad del legislador, entre otros. En nuestro caso, hemos adoptado una posición conservacionista: cierto interés ecológico no reconocido expresamente persiste a lo largo del tiempo en toda la mecánica de protección o tutela con que el legislador ha rodeado la dominicalidad. Tal parece que la sociedad antes de tomar conciencia plena de la dolorosa destrucción o degradación de la naturaleza (víctima de los avances tecnológicos), en una actitud subconsciente de autoconservación, por instinto de supervivencia, ha intentado preservar (y sentado las bases para ello) algunos bienes, con un afán de trascendencia histórica: un deseo de que perdure cierto patrimonio hace que el legislador permita o decreta su incorporación a la dominicalidad.

Esta idea de trascendencia en el tiempo parecerá clara si se tiene en cuenta la tradicional división del patrimonio estatal en bienes de dominio público y los de dominio privado; en aquéllos se tiene un interés de conservarlos, mientras que en los segundos está claramente aceptado que pueden ser sustituidos con facilidad. En el caso de recursos naturales no renovables, el estado (expresión jurídica de la sociedad) no desea que sean explotados de manera irracional: limita en su obtención y reserva para el futuro una “porción” considerable de ellos.

### 3.5 Acuerdo de destino para los bienes de dominio público

Si un bien será incorporado o desincorporado del dominio público, o cuando sin salir de él cambiará de usuario, se requiere para ello el acto administrativo llamado *acuerdo de destino*.

Los requisitos del acuerdo de destino son los siguientes:

1. Que lo emita el secretario de estado; en las leyes que precedieron la vigente lo expedía el presidente de la república.

2. Que lo firmen el secretario de la función pública y el titular de cualquier otro órgano centralizado relacionado con el bien que cambia de destino.
3. Que se publique en el *Diario Oficial*.
4. Que esté fundado y motivado correctamente.
5. Que se indique con claridad la justificación para que el bien salga del dominio público, pase a formar parte de él o cambie de usuario sin perder tal naturaleza.

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

### 3.6 Bienes de dominio privado del estado

Los bienes de dominio privado del estado son aquellos a los que el legislador ha estimado innecesario otorgarles tantos requisitos como a los del dominio público. Para los primeros, en términos generales, no hay reglas exorbitantes al derecho privado. La Ley General de Bienes Nacionales, de 2004, no los menciona con ese nombre, pero les sigue dando trato similar.

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

**Clasificación.** Los bienes de dominio privado de la federación son los siguientes:

- a) *Tierras y aguas que no sean de uso común, enajenables a particulares.* Queda incluida aquí la disposición acerca de áreas para regularizar la tenencia de la tierra y atender el problema habitacional.
- b) *Nacionalizados a asociaciones religiosas y no destinados a culto público.* Comprenden los bienes pertenecientes a corporaciones religiosas de forma directa o por interpósita persona y cuya finalidad no sea la enseñanza o

propagación de alguna religión; en la actualidad ya no se da, por reforma constitucional de 1992, la nacionalización de ese tipo de bienes.

- c) *Los de organismos federales paraestatales que se extingan.*
- d) *Los adquiridos en el extranjero.*
- e) *Muebles sustituibles puestos al servicio de los poderes federales.* Aquí quedan comprendidos bienes como escritorios, vehículos o archiveros.
- f) *Otros adquiridos por la federación.* Se incluye cualquier bien que hubiera sido omitido en la lista anterior, como en la relativa al dominio público, de tal manera que ningún bien salga del control patrimonial del poder público.

### 3.7 Procedimiento para adquisición y venta

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

En la actualidad, los inmuebles de esta categoría son imprescriptibles. Los bienes muebles pueden prescribir a favor de particulares y ser enajenados fuera de subasta pública y, en ocasiones, a plazos.

Aunque en principio, como quedó anotado, les aplica el derecho común y carecen de protección especial en el orden jurídico, varias disposiciones de derecho administrativo los regula, principalmente porque forman parte del acervo patrimonial estatal y otras de tipo reglamentario. Al respecto se mencionan los ordenamientos siguientes:

1. Ley General de Bienes Nacionales (2004).
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).
3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000).
4. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (2000).
5. Ley de Aguas Nacionales (1992).
6. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003).
7. Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional (1940).
8. Ley Federal de Vivienda (1984).

9. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).
10. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (2002).

### 3.8 El registro público de la propiedad federal

Adscrito a la secretaría de la función pública, el registro público de la propiedad federal es regulado en la Ley General de Bienes Nacionales y la Orgánica de la Administración Pública Federal (según la reforma del 28 de diciembre de 1994).

En el registro, al que tendrá acceso toda persona interesada, deben inscribirse los actos jurídicos que involucren un bien inmueble perteneciente a la federación; por ejemplo: los títulos por los que se adquiere o extingue el dominio estatal respecto a bienes inmuebles, los contratos de arrendamiento con duración de cinco años o más, las sentencias judiciales relacionadas con ese tipo de bienes (inmuebles federales), las informaciones *ad perpétuam*, los acuerdos de destino, los laudos arbitrales y las concesiones. Es de mencionar que está considerada la cancelación de registros.

#### *Bibliografía del tema*

- Álvarez-Gendín, Sabino, *El dominio público, su naturaleza jurídica*, Bosch, Barcelona, 1956.
- Charlier, Robert-Eduard, “Les biens affectés au service public”, en *Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.
- Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. II, Omeba, Buenos Aires, 1965.
- García de Enterría, Eduardo, *Dos estudios sobre la usucapión en derecho administrativo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1974.
- González Pérez, Jesús, *Los derechos reales administrativos*, Civitas, Madrid, 1975.
- Laubadère, André de, *Traité de droit administratif*, t. II, 7ª ed., LGDJ, París, 1980.
- Ley General de Bienes Nacionales*.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado de dominio público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.
- Martínez Morales, Rafael I., “Dominio público (su concepto)”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, núms. 148-150, México, 1986.
- Rangel Couto, Hugo, *La teoría económica y el derecho*, 3ª ed., Porrúa, México, 1980.
- Reyes Riveros, Jorge, *Naturaleza jurídica del permiso y de la concesión sobre bienes nacionales de uso público*, Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1960.

Villasana Rivero, Edgardo, “La administración de recursos materiales en el sector público”, en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, secretaría de la presidencia, México, 1977.

## 4. Modos de adquisición de bienes por el estado

### 4.1 Explicación previa

El tema de los modos de adquirir bienes por el estado guarda estrecha relación con la polémica acerca de qué clase de derecho tiene éste sobre su patrimonio, ya comentada (*supra* 2.8). Cualquiera que sea la posición asumida: derecho de propiedad, propiedad de afectación, imposición soberana de dominio u otra, importa destacar que ciertos medios jurídicos permiten al estado incorporar a su ámbito de actividad directa algunos bienes y comportarse con éstos como verdadero dueño. Ello ocurre además de la posibilidad que tiene el poder público de legislar en materia patrimonial de manera plena, sin más límites que el propio orden jurídico.

### 4.2 Modos de adquisición por vía del derecho público y del derecho privado

El estado adquiere bienes tanto por vía del derecho privado como del público, según actúe como particular o en su carácter de ente soberano.

Adquirirá bienes por vía de derecho privado cuando reciba un legado o una herencia; realice contratos de compraventa, comodato, donación, fideicomiso, o bien, medien la prescripción, la accesión, la adjudicación judicial, la permuta, el aluvión.

Entre los modos de adquirir bienes, regulados por el derecho público, hay algunos excepcionales; ejemplos: la conquista, la recuperación de territorios (caso El Chamizal) y la anexión. Usualmente, por la expropiación, el decomiso y la requisición el poder público los obtiene; podríamos agregar la obra pública y el contrato de suministro como otros modos en el derecho público para lograr el dominio estatal.

Existen otras figuras jurídicas o metajurídicas cuyo estudio se torna necesario en el tema: la propiedad originaria, el dominio directo, la confiscación, la nacionalización y las modalidades de la propiedad.

### 4.3 Crítica a la doctrina de procedimiento de adquisición

En este párrafo parece que el programa de estudios toma partido en el debate acerca de la naturaleza del patrimonio estatal: no se adquieren bienes, solamente se afecta a fines públicos o se imponen modalidades para que queden sujetos a la administración pública.

Preferimos dejar abierta la discusión porque, ya indicamos, ciertos modos de adquisición permiten al estado conducirse como dueño, sin que ello implique la configuración de una propiedad ilimitada pues, por otro lado, los bienes tienen una función social que conlleva restricciones más o menos acentuadas. En todo caso, el patrimonio público ha de servir a los fines y las atribuciones estatales.

### 4.4 Adquisición y soberanía territorial

Hemos dicho que el territorio no es propiedad del estado sino su ámbito espacial de actuación jurídica y política; por tanto, no se adquiere territorio sino que se ejerce, o deja de hacerlo, un poder soberano en cierto lugar.

Conforme a lo comentado en las líneas iniciales del tema, estamos en condiciones de hablar de la *propiedad originaria*.

### 4.5 Propiedad originaria

Según el art. 27 constitucional, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación. Esta expresión del constituyente ha sido discutida con amplitud por la doctrina, en la jurisprudencia y en la práctica, particularmente en torno a dos aspectos:

1. Si la carta magna se refiriere a la nación, la federación, los estados, los municipios o a varios de ellos. Consideramos, pues no es el lugar para analizar detalladamente esto, que habla del estado como expresión jurídica y política de la nación y que el legislador determinará a cuál de los tres niveles de gobierno se reservan alguna actividad o bienes.
2. Si el estado, realmente dueño inicial de tierras y aguas, en un momento dado de la historia, ha cedido la propiedad de los bienes al pueblo.

Como fundamento de este criterio se mencionan las mercedes reales otorgadas por la corona española a raíz de la conquista de 1521. La Suprema Corte

de Justicia se ha pronunciado por considerar que los títulos que contienen esas mercedes reales de tierras y aguas cuentan con validez para efectos agrarios únicamente como medio de prueba.

La postura contraria supone que la monarquía ibérica careció de derecho para transmitir propiedad a los particulares y que el estado mexicano de 1821 recuperó la soberanía arrebatada a las culturas precolombinas. En este supuesto no hubo, a lo largo de nuestra historia, momento en que el poder público haya cedido los bienes para constituir la propiedad privada. De tal manera, la propiedad originaria, como la entiende el constituyente, se limita a que el estado es jurídicamente soberano para establecer modalidades a la propiedad privada y regular el patrimonio público: el llamado *dominio eminente* sobre el territorio.

#### 4.6 Dominio directo

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

El constituyente adjudicó al estado determinados recursos de lo que se ha llamado *dominio directo*:

1. Hidrocarburos.
2. Energía eléctrica.
3. Energía nuclear.
4. Aguas.
5. Minerales.

En hidrocarburos, electricidad y energía nuclear, la explotación es exclusiva del estado y no admite la posibilidad de otorgar concesiones ni de celebrar contratos. La electricidad supone dominio directo cuando se genera y distribuye como servicio público; si es para otros fines, corresponde al ámbito de la actividad de los particulares: plantas de luz en cines u hospitales, y acumuladores, por ejemplo. La energía nuclear, utilizable sólo con propósitos pacíficos, fue regulada constitucionalmente a partir de 1975.

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

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

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

#### 4.7 Expropiación por causa de utilidad pública

Esta figura constituye el más importante de los modos de adquirir bienes por el estado en el derecho público. Así lo es en la actualidad y lo fue en el pasado, en nuestro derecho y en numerosos casos de derecho comparado.

La expropiación aparece entre los medios de acción que la administración ha empleado desde siglos atrás. Ya en la época del imperio romano era utilizada, y en los siglos siguientes a la caída de éste fue uno de los contados instrumentos con que el poder político podía enfrentar el gran poderío económico de la iglesia.

A raíz de la revolución francesa de 1789, la expropiación se regula como una excepción necesaria al derecho de propiedad, que tan vehementemente defiende y consagra ese movimiento; además se establece que la expropiación será siempre mediante indemnización justa, previa y en dinero. Con estos requisitos, la doctrina posterior ha estudiado esta figura del derecho patrimonial del estado.

Así, Teodosio Lares, en la clásica obra de derecho administrativo, expone el tema e indica dichas condiciones para que se configure la expropiación.

#### 4.8 Concepto de expropiación

Podemos ensayar un concepto de *expropiación*, o *expropiación forzosa*, como se denomina en derecho comparado, con notas conocidas y de uso frecuente: es el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Importa insistir en que se trata de un acto unilateral del estado, acto administrativo, en virtud de lo cual no se requiere el consentimiento del particular afectado, si bien en ocasiones la administración pública procura obtener los bienes requeridos por otro medio, como compraventa o permuta. Ello se debe a razones de economía en los procedimientos administrativos y no a un requisito teórico o legal de intentar, antes de la expropiación, otros medios de adquirir bienes.

Nunca resultará ocioso hacer hincapié en que la figura que se comenta es un acto administrativo, no legislativo o jurisdiccional.

Es un acto administrativo desde los puntos de vista orgánico, formal y material. Conviene recordar que es un acto discrecional, mas no arbitrario.

#### 4.9 Bienes expropiables

En principio, cualquier bien puede ser expropiado, mueble o inmueble. Empero, debe pertenecer a un particular, ya que no puede concebirse que el estado se apropie a sí mismo (en todo caso, recurre a un acuerdo de destino para afectar un bien a cierta actividad).

Para que determinado bien resulte susceptible de expropiación, se requiere que sea exactamente el adecuado para satisfacer la causa de utilidad pública que pretende atenderse con él. Éste es el aspecto por cumplir; pero en términos generales no hay bienes particulares inexpropiables.

En el momento actual hay duda en la expropiación de dinero, pues precisamente con él se cubre la indemnización. Si el estado necesitara recursos monetarios se estaría, como en otros supuestos, en presencia de una requisición.

#### 4.10 Elementos de la expropiación

La doctrina señala como elementos de la expropiación la autoridad expropiante, el particular afectado, el bien expropiado, la causa de utilidad pública que motiva el acto y la indemnización. Los cinco se estudian en los temas siguientes.

#### 4.11 Utilidad pública

En torno a la expropiación, lo más debatido es la *utilidad pública*. La constitución política no la define y deja al legislador la tarea de determinar, de manera genérica, cuándo habrá utilidad pública para que proceda la expropiación. Una definición resulta arriesgada y poco provechosa en la práctica.

Podemos afirmar provisionalmente que habrá utilidad pública cuando un bien o un servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, el poder público considere fundamental protegerlo o darlo.

En el derecho positivo, la Ley de Expropiación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1936, incluye amplia enumeración de causas de utilidad pública, entre las cuales cabe prácticamente cualquier situación prevista para expropiar en otras leyes, así como los casos en que la administración pública requiera bienes de particulares para realizar sus cometidos.

Veamos un resumen de las disposiciones del art. 1º de la Ley de Expropiación y unas brevísimas consideraciones acerca de esas causas de utilidad pública:

- a) *Servicios públicos.* Aquí se trata esta figura en un sentido restringido, como la organización de la actividad de la administración pública tendente a satisfacer de manera permanente, adecuada y continua las necesidades materiales o culturales de la población; por ejemplo: transporte público, educación y salubridad.
- b) *Caminos y puentes.* Comprende esta denominación todo tipo de caminos (carreteras, autopistas, vías férreas, terracerías, brechas, calles, avenidas, calzadas) y los puentes en esas vías de comunicación.
- c) *Parques.* El rubro abarca parques, jardines, plazas, parques nacionales, parques recreativos.
- d) *Embelllecimiento y saneamiento de poblaciones.* El renglón ampara todas las cuestiones, ahora de actualidad, relativas a urbanismo y protección ambiental, sobre todo.
- e) *Conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza panorámica.* La nominación comprende los sitios y monumentos arqueológicos, propiamente históricos y de algún valor artístico. En cuanto a los lugares de belleza panorámica, estaríamos en presencia de protección del patrimonio natural y de una medida ambiental contra la contaminación visual.
- f) *Guerra exterior o interior.* Esta causa de utilidad pública se daría en caso de conflicto armado interior o de guerra con alguna potencia extranjera. En ciertas situaciones, con motivo de este supuesto, nos hallaríamos ante la requisita u ocupación temporal de la propiedad, que regula la propia ley de 1936.
- g) *Abastecimiento de artículos de consumo necesario.* Asegurar la adecuada distribución de este tipo de mercancías, preferentemente alimentos, ha sido preocupación del legislador mexicano desde hace tiempo, y constituye respuesta a una añeja práctica especulativa de ciertos particulares. De ahí la importancia de incluirla, cuando menos de forma hipotética, como causa de utilidad pública con fines expropiatorios.
- h) *Con motivo de calamidad pública.* Opera ante la presencia de terremotos, incendios, plagas o inundaciones y con la idea de controlar los efectos o, en su caso, impedirlos. Estaríamos en similar situación también frente a la requisita de servicios personales, para lo cual sería necesaria la suspensión de la garantía del art. 5º constitucional.
- i) *Conservación de elementos naturales explotables.* Esta causal de utilidad pública es, afirmaríamos, la síntesis de la intención del art. 27 constitu-

cional en materia de energéticos y otros recursos naturales. La visión que sobre el tema tuvo el legislador de 1916-17, se ha dicho y repetimos, resulta asombrosa y premonitoria.

- j) *Distribución de la riqueza.* Lograr una mejor distribución de la riqueza parecería mera expresión propia del régimen populista que generó la actual legislación expropiatoria; sin embargo, el rubro da tal flexibilidad a la administración pública que, en circunstancias muy concretas y alejadas de algún tinte socialista, le permiten realizar determinados cometidos en nuestro sistema y economía capitalistas.
- k) *Empresa de beneficio general.* Esta causa de utilidad pública, como las anteriores, se encuentra entre las concebibles sólo en un sistema social de derecho, donde el poder público no puede sustraerse a la dinámica de los tiempos y las carencias mayoritarias. La causal ha sido un valioso instrumento de la administración pública. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que no hay utilidad pública en el supuesto.

Como se indicó, estas 11 causales de utilidad pública comprenden prácticamente todas las previstas en otras leyes, como el Código Civil Federal, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Vivienda y la Ley Agraria.

#### 4.12 La indemnización

La indemnización es, con la utilidad pública, el eje de la expropiación; ya hemos expuesto algunas consideraciones acerca de esto, que reviste gran importancia para el particular que ha visto mermado su patrimonio por el acto de expropiación.

La carta magna de 1857 regulaba la expropiación: estableció que procedería por causas de utilidad pública y previa indemnización. Dada la precaria situación financiera del estado, al fijarse el requisito de previo pago se limitó considerablemente el uso de este medio de adquisición; en ocasiones se actuó al margen del texto constitucional, y el pago no fue cubierto antes de la ocupación de la propiedad privada.

El art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 considera que la expropiación procederá por causas de utilidad pública y mediante indemnización. El cambio del término *previa* por el de *mediante* ha sido interpretado por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina como un claro deseo del poder constituyente de permitir el pago del importe de la indemnización en forma previa, simultánea o posterior al acto expropiatorio.

No obstante ese criterio casi unánime, en ocasiones el particular afectado insiste en que cualquier norma legal o interpretación judicial para efectuar pagos posteriores al desposeimiento resultan anticonstitucionales.

La *indemnización*, compensación que el estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio, está prevista en el texto constitucional como esencia de la expropiación.

Desde fines del siglo XVIII se determinó que fuera justa, previa y en dinero, pero el actual orden jurídico permite que sea posterior.

La constitución señala que el valor catastral declarado o consentido por el particular sea la base para la indemnización, y la ley de la materia establece un lapso máximo de 45 días para pagarla. Un plazo mayor (15 años en algún estado de la república) ha sido considerado anticonstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la práctica opera el Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Inmuebles (órgano desconcentrado que sustituyó a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales), el cual determina con el auxilio de instituciones bancarias el monto o las bases para fijar el importe de la indemnización, por lo general a precios comerciales, muy superior al valor catastral de que habla la carta magna; según la ley, la indemnización no puede ser más baja que éste.

El pago ocurre normalmente en el plazo arriba señalado. En efecto, la indemnización, debido a razones presupuestales, es cubierta dentro del ejercicio financiero en que se llevó a cabo la expropiación, pues durante él debe erogarse la partida presupuestaria de pago de indemnizaciones. Curiosamente, por negligencia o fallas de los particulares en demostrar su derecho, la secretaría de estado correspondiente no paga en tiempo.

#### 4.13 Procedimiento para la expropiación

El procedimiento es considerado por algunos autores como elemento esencial de la expropiación.

Ésta se efectúa a través de un decreto del presidente de la república, por publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y con el refrendo de los secretarios de la función pública, y de hacienda y crédito público, así como de la dependencia involucrada de manera directa en el acto.

Como acto administrativo que es, y de conformidad con el sistema constitucional, ha de estar debidamente fundado y motivado ese decreto; y publicarse por segunda vez en el *Diario Oficial*, si se desconoce el domicilio o el nombre

del particular afectado. La segunda inserción se efectuará dentro de los cinco días siguientes a la primera.

También deberá haber un decreto presidencial con los requisitos señalados para declarar de utilidad pública determinada acción concreta gubernamental, en virtud de lo cual va a proceder la expropiación; es decir, adecuar el caso particular a la hipótesis legal.

Esta declaratoria de utilidad pública, que en nuestra opinión es un acto distinto y previo al de la expropiación, solía incluirse en el mismo decreto expropiatorio. Actualmente, el decreto presidencial se refiere a dos aspectos: la expropiación y la incorporación del bien al dominio público.

Con motivo de la aplicación de la Ley de Expropiación, el particular afectado puede interponer recurso administrativo. Éste habrá de ser gestionado en un término de 15 días ante la secretaría expropiante. Cuestiones complementarias de procedimiento se establecen en la ley, pero será necesario acudir a la teoría y jurisprudencia en materia de recursos administrativos; en el plano legal, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, de forma supletoria, al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Agotar el recurso anterior al intento de otro medio de defensa será obligatorio en tanto no se trate de impugnar la constitucionalidad de la ley o haya alguna causa grave que haga necesario acudir al amparo, según veremos al final de este segundo curso.

Si bien en el procedimiento expropiatorio no es necesario respetar la garantía de previa audiencia, la necesidad de integrar un expediente en la oficina que lo efectúa ha sido considerada una obligación por la autoridad judicial.

La expropiación en materia agraria, que obedece a causa de utilidad pública, presenta sin embargo determinadas diferencias, principalmente de procedimiento, con la expropiación genérica que es estudiada por el derecho administrativo. Tales contrastes no son objeto de nuestro curso; corresponde comentarlos al derecho agrario y están previstos en la ley de esa materia.

#### 4.14 Derecho de reversión en la expropiación

La Ley de Expropiación citada, también aplicable en el Distrito Federal para asuntos locales, establece la reexpropiación o retrocesión y la nombra *reversión*. Deberá intentarla el gobernado si en un lapso de cinco años la cosa que se le quitó no ha sido utilizada, o bien, se destinó a un fin distinto para el que fue expropiada. El texto legal también es omiso en cuanto a los detalles de la reversión. (La ley fija

un término de dos años para ejercer ese derecho, a partir de la fecha en que sea exigible.) La autoridad resolverá en 45 días; el particular está obligado a regresar nada más lo pagado por concepto de indemnización.

La reversión, poco usada en la práctica, teóricamente es de interés y capta la atención de los alumnos en la cátedra, especialmente acerca de los términos y destino de la indemnización ya pagada, entre otros aspectos. Un ejemplo de aquélla es el caso publicado en el *Diario Oficial* el 10 de enero de 1994, relativo a una expropiación del 11 y el 15 de agosto de 1978.

#### 4.15 Diferencias entre expropiación e impuesto

El programa tomó de la obra de Gabino Fraga este asunto.

Las diferencias entre *expropiación* e *impuesto* son palmarias: mediante la primera el estado adquiere bienes de los particulares, pero ello le implica erogar determinada cantidad por concepto de indemnización; por el impuesto obtiene recursos monetarios para los gastos públicos, sin que tenga que compensar la merma en la riqueza del particular que lo aporta.

La expropiación es una medida excepcional, en tanto que el impuesto tiene carácter permanente, casi siempre periódico. Usualmente en la primera, el estado capta bienes; y en el segundo, dinero.

Unas líneas finales en relación con la expropiación: quedan diversas cuestiones pendientes de comentar en este importante tema; por ejemplo:

1. Sus diferencias con la nacionalización y la requisición.
2. La intervención judicial ante controversia en torno al aumento o demérito del valor tras el avalúo catastral.
3. El análisis de alguna de las más famosas expropiaciones del siglo pasado.

No se trata de efectuar un estudio exhaustivo del tema sino de dar algunas notas para contextualizarlo en un curso de derecho administrativo mexicano.

#### 4.16 El decomiso

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

Si el delito es intencional (doloso), se decomisarán los instrumentos, objetos y productos lícitos e ilícitos; si es no intencional (culposo), sólo éstos pasarán al estado.

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

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

La solución respecto a la anticonstitucionalidad del decomiso administrativo está en reformar el art. 21 de la ley suprema, donde se prevean otros medios de acción en materia represiva por la administración pública, como el propio decomiso, la clausura o la cancelación de permisos, licencias y autorizaciones que, por otra parte, se consideran en la legislación ordinaria.

Son de interés, para explicar la naturaleza del decomiso y el destino de los bienes decomisados, los arts. 24, 40, 160, 172 *bis*, 199, 201 *bis* y 224 del Código Penal Federal, y 182 Q, 182 R y 535 del Código Federal de Procedimientos Penales.

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

#### 4.17 Extinción de dominio

A fin de evitar el problema que implicaba el uso del decomiso o de la expropiación, el estado mexicano se inspiró en el derecho de Colombia y adaptó esta figura. Para ello modificó el art. 22 constitucional, que ahora prevé al respecto: “No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona [...] cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:”

1. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal.
2. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes que
  - × sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que decida la responsabilidad penal, pero haya elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió
  - × no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que se hayan utilizado o destinado a ocultar o mezclar bienes producto del acto ilícito, siempre que se reúnan los extremos del punto anterior

- × se estén utilizando para la comisión de delitos por un tercero, si el dueño tuvo conocimiento de ello y no lo hizo saber a la autoridad o efectuó algo para impedirlo
  - × estén a nombre de terceros, pero haya elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o delincuencia organizada, y el acusado por ellos se comporte como dueño.
3. Cualquier persona que se considere afectada podrá interponer recursos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de éstos.

#### 4.18 El aseguramiento

El *aseguramiento* que de ciertos bienes llega a ordenar el ministerio público no es una forma de adquirir bienes; se trata de retener algunos muebles e inmuebles que sirvan para averiguaciones previas o como medios de prueba en algún proceso penal, pero la propiedad no pasa al estado. Es incorrecto por tanto asimilar ese aseguramiento o retención al decomiso.

#### 4.19 Los esquilmos

Según el *Diccionario de la lengua española*, el término *esquilmos* significa “frutos y provechos que se sacan de las haciendas y ganados”; como connotación mexicana señala: “Provechos accesorios de menor cuantía que se obtienen del cultivo o de la ganadería.” Esta idea, trasladada al derecho administrativo, se refiere a un modo de adquirir bienes por el estado: la captación de desechos industriales o urbanos para su reciclaje o utilización.

La figura *esquilmos* está, al menos en el país, en etapa incipiente; en materia minera, conocidos como *terrereros*, sí tiene alguna importancia.

#### 4.20 La requisición

La *requisa* o *requisición* surgió en el derecho militar y se da ante una situación de guerra con el exterior o de conflicto bélico interior. Por ella el estado adquiere de manera temporal bienes. El último párrafo del art. 16 de la constitución general de la república establece al respecto: “En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento,

bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

La idea del constituyente de regular la requisición sintetiza la finalidad que las normas jurídicas han tenido en este punto desde hace siglos: limitar la acción de los ejércitos a efecto de preservar a la población civil de posibles saqueos, de los cuales muchas veces fue víctima.

La requisición ha de ser decretada por una autoridad militar (en nuestro caso, la secretaría de la defensa nacional o la de marina), obedecer a una situación de excepción (el estado de beligerancia) y efectuada mediante indemnización; no implica la pérdida de la propiedad en definitiva (salvo cuando se trata de bienes perecederos).

La diferencia primordial entre esta figura y la expropiación reside en que debe haber una suspensión de garantías y que el particular perderá sólo de forma temporal la propiedad; además, estará referida a bienes que los militares necesiten, como alimentos, vestuario, equipo de transporte o habitaciones.

La indemnización será proporcional a la merma transitoria del patrimonio que el gobernado sufra por esa pérdida.

Existe la posibilidad de requisar servicios personales. No se estará en presencia, lógicamente, de un modo de adquirir bienes, pero sí derechos a favor del estado. La requisición de trabajos personales se prevé en la legislación federal ante situaciones catastróficas o que dañen con gravedad algún servicio público importante.

Para que proceda la requisición de trabajo personal deberá ser suspendida previamente la garantía del art. 5º constitucional, el cual prohíbe la prestación de servicios sin consentimiento del afectado.

En nuestro derecho, y conforme a las leyes de vías generales de comunicación, se ha dado el caso de requisar o incautar instalaciones que sirven de base para la prestación de servicios públicos. Es discutible la constitucionalidad de tales medidas requisitorias, y supone materia de análisis para el derecho laboral de qué forma afecta a los trabajadores y los principios que regulan la huelga.

Para el derecho administrativo, en virtud de que se trataba casi siempre de empresas de participación estatal mayoritaria, es difícil analizar si se violaron garantías de particulares, pues el objeto de la requisa fueron instalaciones de la administración pública federal. En caso de que se hubiera dado la requisición de trabajos personales, sí se estaría en presencia de violaciones del art. 5º de la carta magna.

Ejemplos de esas requisas son los siguientes:

1. Control aéreo: *Diario Oficial de la Federación*, 12 de agosto de 1960.
2. Teléfonos de México, S. A. de C. V.: *Diario Oficial de la Federación*, 10 de septiembre de 1984 y 9 de abril de 1987.
3. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.: *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 28 de febrero de 1987.
4. Compañía Mexicana de Aviación, S. A.: 2 de noviembre de 1987.
5. Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100: 6 de mayo de 1989.
6. Aerovías del Poniente, S. A. de C. V.: 2 de marzo de 1994.
7. Servicios Aéreos Litoral, S. A. de C. V.: 2 de marzo de 1994.
8. Aerovías de México, S. A. de C. V.: 1 de junio de 1998.
9. Luz y Fuerza del Centro: 16 de marzo de 2008.

En derecho comparado hay diversos enfoques en el estudio de la requisa, de tal suerte que es imposible indicar principios válidos en todos los sistemas jurídicos. Por supuesto, la figura se refiere siempre a mecanismos estatales de adquisición patrimonial.

#### 4.21 La confiscación

El término *confiscación* se utiliza en la actualidad como sinónimo de cualquier medida arbitraria, no jurídica, que lleguen a tomar el juzgador o los órganos administrativos en detrimento del patrimonio del gobernado; en realidad, supone un acto de carácter político.

Históricamente ha obrado la confiscación como una sanción contra los enemigos del poder público, por la cual se les priva de sus bienes y éstos pasan a favor del estado. Durante el Imperio romano, a lo largo de la Edad Media y en algunos regímenes dictatoriales de nuestros días se ha utilizado como una eficaz forma de destruir o mermar el poder económico de los disidentes.

Esa forma de adquirir bienes se prohíbe en nuestro régimen jurídico de conformidad con el art. 22 de la constitución, que la incluye en el catálogo de penas no permitidas: “Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.”

El mismo numeral aclara que no se considerará confiscación la aplicación de bienes cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete

una autoridad judicial con el fin de cubrir la responsabilidad civil derivada de un delito. Tampoco se calificarán como tal el decomiso de bienes que la autoridad judicial ordene en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del art. 109, la aplicación a favor del estado de bienes asegurados que causen abandono según las disposiciones aplicables, ni la de los de dominio que se declare extinto en sentencia.

#### 4.22 La nacionalización

Nos encontramos, en principio, ante un *concepto no jurídico*. Por la nacionalización el estado no adquiere bienes sino que reserva una actividad a los gobernados o conserva para sí determinado renglón de sus recursos.

En el primer caso, están confiados exclusivamente a mexicanos el transporte carretero de pasajeros, turismo y carga; la distribución de gas y gasolina; radio y televisión (excluida la transmitida por cable); uniones de crédito; banca de desarrollo, y algunos servicios profesionales y técnicos. En determinados casos se reserva cierta participación a los nacionales: transporte aéreo, casas de bolsa o telefonía, de conformidad con las leyes de la materia. En el segundo caso, el estado, mediante expropiación o compraventa, se encargará de algún recurso o actividad; tal es la situación de los hidrocarburos y la energía eléctrica. Así, detrás de alguna llamada *nacionalización*, habrá siempre una figura jurídica que la haga realidad, sea la expropiación, la compraventa de acciones o la reforma legislativa.

La probable excepción en nuestro derecho la constituyó la nacionalización de los bienes de corporaciones religiosas, regulada en el art. 27 de la carta magna y la Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, que perduró hasta el 28 de enero de 1992, cuando se les reconoció personalidad jurídica a las asociaciones religiosas. Es discutible si en este caso el estado adquirió bienes o solamente declaraba que algunos debían inscribirse como parte de su patrimonio, donde pertenecían por el hecho de estar destinados a una corporación de tipo religioso. La posibilidad de que se trataba de propiedad originaria o que formaba parte del dominio directo de la nación fue considerada. Normalmente se hacía la declaratoria de nacionalización de bienes, para que determinado bien se inscribiera en el registro público de la propiedad federal; podía darse una demanda de la procuraduría general de la república, de nacionalización de bienes ante un juez de distrito, cuando había denuncia de particular u oposición a la declaratoria de nacionalización. Creemos que se trató, en realidad, de un caso de confiscación con hondas raíces históricas, según lo afirmamos mucho antes

de la reforma de los arts. 27 y 130 de la constitución. Por otro lado, es de mencionar que los bienes nacionalizados a las iglesias a enero de 1992 permanecerán en el patrimonio del estado. En el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de octubre de 2009 se publicó una declaratoria de ese modo de adquisición, y puede servir de ejemplo.

En algunos países se admite la existencia de la nacionalización por el estado. Según Eduardo Novoa Monreal, procederá cuando se trate de recursos naturales o de medios de producción, con indemnización o sin ella; para Ramón Martín Mateo, siempre será necesaria. La Organización de las Naciones Unidas ha admitido el derecho que tienen los estados para nacionalizar bienes en esos términos, siempre que ello no implique medidas discriminatorias; la ausencia de indemnización estará justificada cuando no conlleve enriquecimiento injusto del estado. En este orden de ideas, cabe mencionar las nacionalizaciones del cobre en Chile (1971), del canal de Suez por Egipto (1956) y de la planta industrial soviética en la tercera década del siglo XX.

La nacionalización está cayendo en desuso, dado el auge de la economía de mercado en el estado neoliberal. Un inesperado resurgimiento de la vía que se comenta se da en fechas recientes en países como Venezuela, Bolivia, Argentina y Ecuador.

#### **4.23 Las modalidades de la propiedad, su diferencia con los procedimientos de adquisición de bienes**

El art. 27, párrafo tercero, de la constitución política federal establece: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”

Las modalidades de la propiedad previstas en la disposición transcrita no son una forma que tenga el estado de adquirir bienes sino únicamente la posibilidad de establecer limitaciones a la propiedad privada, en virtud de intereses de la sociedad. Deben señalarse de manera general y permanente en la ley, sin afectar el dominio de los bienes.

Pese a obedecer a una causa de interés público, que prevé la ley, de ninguna manera habrá indemnización al particular cuya propiedad sea sujeta a ciertas limitaciones, pues no se le habrá privado de ella.

Ejemplos de modalidades de la propiedad los encontramos en materia de asentamientos humanos, protección del ambiente (emisión de humos y ruidos en establecimientos fabriles y automóviles), en inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, obras de arte, libros y documentos raros o valiosos.

Las limitaciones del derecho de propiedad han figurado en todo sistema jurídico; piénsese en las disposiciones del derecho romano respecto a la obligación de administrar en forma adecuada el patrimonio propio, la equiparación del pródigo con el menor de edad y la protección de los intereses de los herederos potenciales, entre otras.

En las características de las modalidades de la propiedad encontramos las diferencias con los procedimientos de adquisición de bienes: en las primeras no hay cambio de titular de la cosa ni pago de contraprestación; las establece de manera abstracta, general y permanente la ley, y obedecen a causas de interés público. En los modos de adquisición de bienes hay una transmisión del dominio y, por lo general, el estado eroga alguna cantidad por concepto de contraprestación (precio, indemnización u otro); corresponden a la actividad normal de la administración pública o a causas de utilidad pública y se refieren a situaciones concretas y particulares.

### *Bibliografía del tema*

- Benoit, Francis-Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
- Blasco Esteve, A. Avelino, *La responsabilidad de la administración por actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1981.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1977.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (comp.), *La soberanía de los estados sobre sus recursos naturales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, UNAM, México, 1978.
- Ley de Expropiación.*
- Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, Porrúa, México, 1979.
- Martín Mateo, Ramón, *Ordenación del sector público en España*, Civitas en Revista de Occidente, Madrid, 1974.
- Martínez Morales, Rafael, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 5ª ed., Oxford University Press, México, 2010.
- Novoa Monreal, Eduardo, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Sánchez Gamborino, Francisco Miguel, *Doctrina contencioso administrativa del Tribunal Supremo*, Aguilar, Madrid, 1961.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 19ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1970.

## Questionario

1. Conceptualice el patrimonio del estado.
2. Señale los elementos de ese concepto.
3. Indique qué integra el patrimonio público.
4. Mencione alguna teoría que explique el derecho del estado sobre sus bienes.
5. Anote la clasificación del patrimonio según la Ley General de Bienes Nacionales.
6. Enumere los bienes de uso común, de acuerdo con la misma ley.
7. Señale las características del dominio público y las del privado.
8. Escriba qué bienes integran el dominio privado de la federación.
9. Explique el acuerdo de destino.
10. Describa la competencia del registro público de la propiedad federal.
11. Cite los modos que utiliza el estado para adquirir bienes.
12. Defina la requisa, la confiscación y la extinción de dominio.
13. Anote los conceptos de expropiación e indemnización.
14. Apunte las causas de utilidad pública por las que proceda la expropiación, según la ley.
15. Describa el procedimiento de la expropiación.

# III

## Finanzas públicas



### *Objetivos*

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

- × ubicar jurídicamente la actividad financiera del estado
- × definir y clasificar los ingresos públicos
- × describir los impuestos
- × conocer el presupuesto de egresos
- × explicar el procedimiento de elaboración y control del presupuesto
- × delinear los inventarios y la contabilidad estatales.

## 5. Los ingresos y egresos del estado

### 5.1 Nociones generales

Los ingresos y los egresos del estado representan la captación y el gasto respectivamente de los elementos pecuniarios de la organización política soberana. Dada su trascendencia para la comunidad son objeto de estudio de diversas disciplinas jurídicas y no jurídicas.

En este curso de derecho administrativo proporcionaremos notas introductorias al estudio jurídico de las instituciones relacionadas con los recursos monetarios del estado. El origen, la necesidad, la naturaleza, la obtención, la administración y la erogación del caudal financiero público son de enorme trascendencia e importancia, de ahí la imposibilidad de agotar su tratamiento en el presente capítulo. Ciertas figuras aquí enunciadas serán objeto de estudio detallado en la asignatura de derecho fiscal. En todo caso, al final de los

temas 5 a 8 se incluye bibliografía suficiente que permite profundizar en la materia.

La actividad que el estado efectúa en el ámbito financiero se regula básicamente en la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, los cuales se fijan en los niveles federal, local y municipal. Dichos ordenamientos son de carácter temporal: su vigencia comprende el año fiscal, que en nuestro caso corresponde al civil o calendario, del 1 de enero al 31 de diciembre.

Constitucionalmente, esa actividad se regula en los arts. 21; 22; 31, fracc. IV; 72, inc. *b*); 73, fraccs. VII a IX, XVIII, XXIV y XXIX-A; 74, fracc. IV; 75; 79; 89, fracc. I; 115, fracc. IV; 117, fraccs. IV a IX; 118, fracc. I; 122; 126, y 131.

Hay además una serie de instrumentos normativos de índole legal, entre los que podemos señalar la Ley General de Deuda Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal y el Código Fiscal de la Federación.

## 5.2 Actividad financiera del estado

El estado lleva a cabo una intensa, compleja e importante tarea en materia financiera, encaminada a recaudar los recursos pecuniarios de que precisa para cumplir sus atribuciones. Dicha labor se efectúa sin móviles lucrativos y se califica de financiera porque está referida a transacciones monetarias.

La actividad financiera estatal comprende tres momentos: *la obtención, el manejo y la erogación de recursos pecuniarios*, citando a Sergio Francisco de la Garza; o *la captación, la administración y el gasto*, de acuerdo con nuestra terminología.

## 5.3 Importancia del gasto público

El gasto público lo realizan el estado o éste y los particulares por cuenta del primero, y representa un importante volumen del producto interno bruto (25% aproximadamente); pero también por él se solventa la mayoría de las tareas estatales, como vigilancia, fomento, educación, salubridad, relaciones con el exterior, obras públicas, seguridad y conservación del patrimonio cultural.

Además, mediante el gasto público el estado influye en forma decisiva en la marcha de la economía de la sociedad: fija las reglas que han de seguir el volumen de inversiones, las generaciones directa e indirecta de empleos, el índice de inflación, y el fomento industrial y el comercial, entre otros rubros.

Aun en los sistemas de mercado más ortodoxos, el gasto público implica una marcada orientación y una significativa influencia en la economía de la sociedad; desde luego, en los de economía socialista es trascendente en extremo.

#### 5.4 Vías de ingresos

Como veremos en el tema 6, el estado obtiene ingresos por vía del derecho público y del privado. Los más importantes en volumen son los primeros; comprenden entre otros los tributarios, los empréstitos, la emisión de moneda y las contraprestaciones por servicios públicos. Unos y otros forman el *ingreso público* o *estatal* que, de acuerdo con las concepciones clásicas, debe corresponder al gasto público.

Los ingresos obtenidos por el estado, a través de mecanismos públicos o privados, representan un capítulo fundamental en su patrimonio e instrumento imprescindible para ejercer sus atribuciones y cumplir sus funciones. Los recursos financieros captados deben cubrir de una u otra forma las erogaciones que efectúe el poder público, lo cual es absolutamente lógico, a pesar del déficit que arroje el ejercicio presupuestario.

#### 5.5 Derecho financiero. Concepto

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

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

- a) *Captación u obtención*: derecho fiscal o tributario.
- b) *Administración o manejo*: derecho patrimonial público.
- c) *Gasto o erogación*: derecho presupuestario.

Resulta necesario aprovechar este punto para referir lo incorrecto de calificar como financiero el *derecho bancario*; éste tiene sujetos, objeto y método muy diferentes de la rama del derecho administrativo que se estudia como derecho financiero.

## 5.6 Gasto público. Concepto

El gasto público se constituye por las erogaciones monetarias que realiza el estado en el ejercicio de sus funciones, forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo (presupuesto de egresos).

Tras una serie de consideraciones acerca de la evolución y el carácter multidisciplinario del gasto público, Carlos M. Giuliani Fonrouge lo define así: “Es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos económico sociales.”

### *Bibliografía del tema*

- Carrasco Iriarte, Hugo, *Mandatos constitucionales en materia tributaria*, Themis, México, 1987.
- Cathelineau, Jean, *Finances publiques*, LGDJ, París, 1975.
- Cortina, Alfonso, *Curso de política de finanzas públicas de México*, Porrúa, México, 1977.
- Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, 2ª ed., Porrúa, México, 1986.
- Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 18ª ed., Porrúa, México, 1994.
- Gil Valdivia, Gerardo, *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, Porrúa, México, 1989.
- Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho financiero*, vols. I y II, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1977.
- Groves, Harold M., *Finanzas públicas*, Trillas, México, 1972.
- Leitz Lutz, Harley, *Public finance*, LGDJ, París, 1968.
- Pugliese, Mario, *Instituciones de derecho financiero*, 2ª ed., Porrúa, México, 1976.
- Retchkiman, Benjamín, *Política fiscal mexicana*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1979.

## 6. Los ingresos del estado

### 6.1 Nociones generales

Como se ha indicado, el estado requiere gran masa de recursos pecuniarios para enfrentar los gastos públicos y lograr que se realicen los fines que, en tanto organización política, le son inherentes.

El gobernado, por su parte, debe proporcionar esos recursos monetarios a efecto de que sean cubiertos los gastos de la sociedad política a que pertenece. Esta aportación del administrado representa un sacrificio, pero es la única forma de captar los medios para permitir que las necesidades derivadas de la vida societaria sean satisfechas. El estado, mediante diversas figuras tributarias de carácter legal, establece a los individuos la obligación, cuya observancia logra solventar los gastos comunes.

En el tema pretendemos proporcionar elementos introductorios respecto a la forma y las figuras jurídicas que el poder público emplea para allegarse de los recursos financieros que le permitan, vía el gasto público, satisfacer las necesidades comunes que el estado considere primordiales.

La importancia de la captación de recursos monetarios se aprecia en la actividad forense: el litigio en materia fiscal es el más numeroso de los que se dan en el derecho administrativo.

## 6.2 Ingresos por vía del derecho privado y del público

El estado obtiene ingresos por vía del derecho público y del privado. En el caso de los primeros actúa como ente soberano, y para el particular significa uno de los sacrificios fundamentales que le impone la vida en sociedad; en cuanto a los segundos se sujeta a reglas que lo colocan en una situación de relativa igualdad con los gobernados.

Son ejemplos de ingresos por vía del derecho privado los provenientes de su actividad industrial y comercial mediante empresas públicas, cuando realiza contratos, como la compraventa; los que obtiene por regalías derivadas de la explotación de patentes, marcas o derechos de autor, así como los que recibe en calidad de dividendos por acciones en sociedades mercantiles, o bien cuando es beneficiado con un legado. En estos supuestos y en términos generales, la legislación ordinaria será la aplicable, aunque siempre habrá reglas que confieran trato especial a la intervención del estado.

Los ingresos por vía de derecho privado se pueden clasificar, según la rama jurídica que los regule, en *civiles*, *mercantiles* y *administrativos* (no escapa al comentario la aparente contradicción de incluir en este renglón ingresos privados previstos en leyes administrativas: por ejemplo, los originados por marcas y patentes).

### 6.3 Ingresos de derecho público. Concepto

Resulta difícil conceptualizar sin caer en contradicciones los ingresos obtenidos por la vía de derecho público: en este rubro se incluyen renglones como los empréstitos, cuya naturaleza no implica su captación coercible, lo mismo que tributos recaudables normalmente o de manera extraordinaria, donde sí hay la obligatoriedad y la posible coacción.

Por lo anterior suele estudiarse y adaptarse con mayor frecuencia la noción de *tributo* y no la de *ingreso de derecho público*, más amplia; de aquél podemos decir que es un aporte económico que los gobernados hacen obligatoriamente al estado para sufragar los gastos públicos.

Otro concepto de *tributo* es el siguiente: prestación pecuniaria “que el estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos” a ella (Ernest Blumenstein).

### 6.4 Clasificaciones de los ingresos públicos ordinarios y de los extraordinarios

Además de la clasificación de ingresos por vía del derecho público y del privado, tenemos éstas:

1. La clasificación señalada en la constitución y que se refiere a ingresos federales, locales o estatales y municipales (art. 31, fracc. IV).
2. La que de modo tradicional ha dividido los ingresos en ordinarios y en extraordinarios. Los primeros son los tributos que establezca la ley anual de ingresos; y los extraordinarios, los que el poder público llegue a fijar excepcionalmente para enfrentar una situación de urgencia.

La segunda clasificación, como sucede en la mayoría de los casos, es insuficiente porque excluye percepciones como las relativas al financiamiento, que deben considerarse ingreso provisional del estado, pues han de restituirse y, además, no se proporcionan de forma obligatoria.

Para algunos autores, los ingresos extraordinarios son los empréstitos, las multas, la emisión de moneda, la expropiación. La principal crítica sobre esta clasificación es que la expropiación implica un egreso pecuniario y no un ingreso.

Con base en el texto de la fracc. VIII del art. 73 constitucional vigente en la época, la doctrina mexicana tomó esta clasificación, que ahora no tiene razón de ser. Además, siempre resultó inconsistente.

3. En derecho financiero, la doctrina emplea esta clasificación:
  - a) *Impuestos.*
  - b) *Derechos.*
  - c) *Cuotas de seguridad social.*
  - d) *Contribuciones de mejoras.*
  - e) *Aprovechamientos.*
  
4. La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 determinó que el poder público puede captar los nueve rubros siguientes:
  - a) *Impuestos.*
  - b) *Contribuciones de mejoras.*
  - c) *Derechos.*
  - d) *Rezagos* (contribuciones causadas en años anteriores pendientes de liquidación o de pago).
  - e) *Productos.*
  - f) *Aprovechamientos.*
  - g) *Ingresos de paraestatales.*
  - h) *Aportaciones de seguridad social.*
  - i) *Ingresos derivados de financiamientos.*
  
5. Por nuestra parte, y de acuerdo en principio con el Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981, anotamos esta clasificación:
  - a) *Contribuciones* (comprenden impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras).
  - b) *Recargos.*
  - c) *Multas.*
  - d) *Productos.*
  - e) *Aprovechamientos.*

Con la expresión *contribuciones*, el legislador quiso utilizar la terminología del art. 31, fracc. IV, de la constitución federal, donde se establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público. También se ha dicho, quizá con ingenuidad, que el término *contribución* no resulta tan compulsivo como el de *tributo*; éste es sin embargo más técnico.

## 6.5 El impuesto. Concepto

El impuesto es la principal figura tributaria, económica y doctrinalmente: por ella el estado obtiene la mayoría de los ingresos y el particular hace la más importante contribución de algo de su patrimonio para los gastos de la comunidad.

Aludamos a ciertos aspectos relacionados con el impuesto, sin ahondar en ellos sino sólo esbozarlos, pues su estudio detallado corresponde al derecho fiscal.

En primer término, consideramos aceptable la definición que daba el art. 2° del Código Fiscal de la Federación de 1967: “Impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos.”

Veamos otro concepto: “Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie exigidas por el estado, en virtud del poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles”. (Carlos M. Giuliani Fonrouge.)

Por último, Francisco Nitti lo define como “una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas”.

## 6.6 Características del impuesto

Normalmente se estudian en este tema los principios o las características del impuesto. Mencionaremos dos versiones al respecto. La mayoría de los tratados de la materia cita al inglés Adam Smith, desde cuya óptica los principios teóricos de los impuestos son *justicia*, *certidumbre*, *comodidad* (para que el contribuyente efectúe el pago) y *economía*; este último consiste en que el costo de recaudación sea bajo.

Conforme a la definición del código fiscal anterior y prescindiendo de los contenidos en el art. 31, fracc. IV, de la constitución, tales principios o características son:

1. Se trata de una prestación en la que el particular no recibe nada determinado o determinable a cambio.
2. Los sujetos a pagarlo serán personas físicas y morales. En ocasiones las llamadas *unidades económicas* podrán ser sujetos pasivos del impuesto. El derecho vigente incluye al estado como posible obligado.

3. Debe cubrirse en dinero y, en casos excepcionales, en especie.
4. Es general: la carga tributaria debe estar prevista para aplicarse a cualquier individuo, sin discriminación.
5. Obligatoriedad: dar el importe del impuesto es un deber ineludible y de ninguna manera potestativo u opcional.

## 6.7 Principios constitucionales

Como complemento de las características del impuesto vistas en el párrafo que antecede, señalemos los principios constitucionales establecidos en la fracc. IV del art. 31 de la constitución federal:

1. Legalidad: es decir, lo fija la ley y nunca un reglamento, decreto o acuerdo; resulta por tanto general y obligatorio.
2. Servirán para cubrir los gastos públicos: los impuestos no estarán destinados a un fin específico sino, de forma global, irán a las arcas estatales para ayudar a satisfacer las necesidades públicas. Excepcionalmente se ha admitido que algún impuesto tenga un propósito determinado; la jurisprudencia ha sido variable en esto. El vigente art. 1º del Código Fiscal de la Federación establece que la ley puede prever fines específicos, algo totalmente contrario a la teoría tributaria.
3. Deberán ser proporcionales y equitativos: se ha estudiado mucho en la doctrina y en la jurisprudencia qué significan uno y otro vocablos. Sergio Francisco de la Garza concluye: se sintetizan en que sean justos, es decir, deben ir en proporción a los ingresos o gasto por gravar.
4. En nuestro derecho, habrá la posibilidad de que se establezcan y recauden en los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios.

De manera adicional, una serie de disposiciones constitucionales regula la materia impositiva: los numerales 21; 22; 72, inc. *b*); 73, fraccs. VII, IX y XXIX-A; 115, fracc. IV; 74, fracc. IV; 117, fraccs. IV a VII y IX; 118, fracc. I; 122, y 131. Podríamos agregar la fracc. I del art. 89, en cuanto a la facultad reglamentaria del presidente de la república.

## 6.8 Clasificación de los impuestos

La mayoría de los autores propone una serie de clasificaciones de los impuestos: reales y personales; objetivos y subjetivos (los primeros indicarán la materia

imponible y los segundos, el sujeto pasivo), y directos e indirectos. En el primer caso, la ley indica con claridad el sujeto pasivo; en los indirectos permite que la carga impositiva sea trasladada a otra persona.

Puesto que las clasificaciones anteriores son discutibles, señalemos la de Sergio Francisco de la Garza, a cuyo decir los impuestos pueden ser sobre capital (riqueza ya adquirida), *trabajo y consumo* o *gasto* (indirectos). Anotemos también la fijada en la constitución: federales, locales y municipales, según sea el sujeto activo.

Puede haber gravámenes comprendidos en más de una categoría de las anotadas; por ejemplo, el impuesto sobre la renta.

## 6.9 Elementos del impuesto

Los autores estudian los elementos del impuesto, con mayor o menor extensión y variación de número; para nuestros fines introductorios al derecho financiero, mencionaremos únicamente los sujetos, los objetos, la fuente y la cuota.

A esos elementos hay quien agrega tarifa, base, exenciones, momento de exigibilidad, fundamento, motivo y procedimiento.

## 6.10 Sujetos del impuesto

El impuesto entraña lo mismo sujetos activos que pasivos. Los primeros lo establecen, liquidan y recaudan. Así, los sujetos activos serán la federación, las entidades federativas y los municipios (claro está que éstos los fijarán mediante la legislatura local). Los pasivos son las personas físicas o las morales del supuesto señalado en la ley como hecho generador del crédito fiscal, o sea, las obligadas a pagar el impuesto.

En el impuesto, como en cualquier otro tributo, una vez que se ha realizado el hecho generador del crédito fiscal, existen un sujeto activo y un sujeto pasivo de la obligación, siendo siempre el sujeto activo el estado. En cuanto al sujeto pasivo... es la persona física o moral, mexicana o extranjera, que está obligada al pago de una prestación determinada al fisco.

Raúl Rodríguez Lobato

Se afirma, no sin razón, que el constituyente omitió señalar a los extranjeros la obligación de contribuir al gasto público. Se pretende subsanar la omisión en la Ley de Nacionalidad, donde se establece la exigencia a los no nacionales situados en el supuesto imponible.

### 6.11 Objeto del impuesto

El objeto del impuesto consiste en las circunstancias de hecho por las cuales una persona (sujeto pasivo) es obligada a pagar. En sí, el objeto es el hecho generador del crédito fiscal, señalado en la ley.

El objeto del impuesto tiene existencia jurídica y, en consecuencia, es imputable al contribuyente sólo desde el momento en que el supuesto tipificado en la norma se realiza. Mientras este supuesto no se realiza, el objeto del impuesto queda como mero supuesto, pero al momento en que el hecho generador del impuesto se produce, el contribuyente queda obligado al pago de un determinado impuesto.

Jacinto Faya Viesca

### 6.12 Fuente

Por último, entre los elementos del impuesto mencionaremos la fuente y la cuota. En ambas la doctrina es poco homogénea: el enfoque dado varía con frecuencia, a veces de manera radical.

La fuente consiste en la actividad económica gravada por el legislador (Raúl Rodríguez Lobato), de donde se obtendrán las cantidades necesarias para cubrir el impuesto. Una misma fuente puede implicar la presencia de diversos objetos tributarios y sujetos activos.

### 6.13 Cuota

*Cuota* es la cantidad líquida que el sujeto pasivo aportará una vez colocado en el supuesto que la ley señala. Puede considerarse otra acepción: el importe fijo por pagar, establecido en la ley. Este elemento difiere de los porcentajes variables que la ley podría establecer como parte de la obligación tributaria.

### 6.14 El sistema de participación a los estados y los municipios en impuestos federales

Puesto que en el sistema fiscal la federación ha ido acaparando las fuentes impositivas de mayor significación financiera, se ha hecho necesario establecer un medio que permita redistribuir el ingreso público entre los niveles de gobierno federal,

local y municipal. Este esquema de redistribución de los recursos tributarios es el de participaciones a estados y municipios en impuestos federales.

Al inicio, el constituyente estableció que las legislaturas fijarían la participación municipal sobre las cantidades que la federación entregase a los estados, provenientes del impuesto recaudado por energía eléctrica. Después surgió la coordinación fiscal, por cuyo medio se celebran convenios entre la federación y las entidades. En dichos convenios, además de otros factores, se asientan las bases de operación en materia de participaciones impositivas.

En el aspecto financiero, las participaciones federales llegan a constituir el principal renglón de ingresos para la mayoría de los estados y municipios.

### 6.15 Limitaciones impositivas a los estados y municipios

La constitución señala fuentes impositivas exclusivas a la federación y, desde 1983, a los municipios; el resto de ellas puede gravarse por los estados, aunque algunas lo serán de manera concurrente por dos niveles de gobierno.

Las fuentes exclusivas de la federación se fijan principalmente en el art. 73, fracc. XXIX-A: comercio exterior, recursos naturales, lo señalado en los párrafos cuarto y quinto del art. 27, instituciones de crédito, sociedades de seguros, servicios públicos federales, energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y cerveza.

Las fuentes tributarias reservadas a los municipios, previstas en el art. 115, fracc. IV (ya estudiadas: primer volumen, tema 31), son la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos municipales.

Por otra parte, los arts. 117 y 118 establecen que los estados no pueden en caso alguno

- × gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen por su territorio
- × prohibir ni gravar, directa o indirectamente, la entrada en su territorio ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera
- × gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales o requiera inspección o registro de bultos o documentación que acompañe la mercancía
- × expedir ni mantener en vigor disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos o requisitos por la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esos distingos se establezcan respecto a la producción similar de la localidad o entre producciones semejantes de distinta procedencia

- × gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el congreso de la unión autorice
- × establecer derechos de tonelaje ni cualquier otro de puertos o imponer contribuciones sobre importaciones o exportaciones.

Los impuestos municipales se establecerán en leyes que expida el congreso local, pues el ayuntamiento carece de funciones legislativas, salvo en los casos excepcionales vistos en el primer volumen de derecho administrativo.

Los principios constitucionales de los impuestos, ya examinados (*supra* 6.7), han de observarse también en los impuestos locales y en los municipales.

### 6.16 Concurrencia impositiva

La doble imposición se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca una misma entidad, o bien, porque concurren en esa fuente dos o más entidades diversas.

Ernesto Flores Zavala

La concurrencia impositiva puede ocurrir por diversas combinaciones donde participen federación, entidades, municipios y otros países.

Dicho fenómeno, llamado también *doble o triple tributación*, es sumamente complejo y difícil de resolver. En general debe evitarse, pues daña al contribuyente. Al respecto, bastante se ha logrado en el sistema hacendario por los convenios de coordinación fiscal que, si bien criticables por menguar la escasa autonomía local, han arrojado resultados positivos en este campo.

### 6.17 La reforma fiscal y los impuestos en México

Los impuestos, como hemos dicho, constituyen la principal fuente de ingresos públicos; de ellos depende la mayoría de los programas gubernamentales. Por ese motivo, la reforma fiscal (similar en cierto modo a la administrativa: primer volumen, tema 23) ha cobrado carácter permanente.

La reforma fiscal se constituye por medidas legislativas y administrativas tendientes a instaurar la revisión y actualización constantes del sistema tributario, con miras a mejorar la captación de recursos financieros.

Según la política hacendaria de cada época, puede perseguir el aumento de la carga tributaria, ampliar el número de contribuyentes, gravar nuevas fuentes impositivas o perfeccionar los sistemas de recaudación, entre otros propósitos.

En México, independientemente de las necesidades financieras del estado, cada año se modifica la legislación hacendaria por una “ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales”, la *miscelánea fiscal*. Este ordenamiento, inserto en la política permanente llamada *reforma fiscal*, parece tener dos finalidades: dificultar el cumplimiento de la ley tributaria y cortar los caminos de defensa que el particular tenga ante una legislación cada día más confusa.

### 6.18 Los derechos fiscales o tasas

La figura tributaria denominada *derechos* o *tasas* tiene semejanzas con el impuesto, en tanto que debe estar establecida en una ley y puede aplicarse coacción por el estado para su cobro.

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

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

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

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha opinado:

De acuerdo con la doctrina jurídico fiscal y la legislación tributaria, por derechos ha de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo o sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

[Informe anual, 1983, p. 23.]

Actualmente, el Código Fiscal de la Federación da esta definición de la figura que se comenta:

Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.

### 6.19 Aportaciones de seguridad social

Con el surgimiento del derecho del trabajo, a principios del siglo XX, apareció la seguridad social como un complemento necesario a las conquistas laborales; el estado crea mecanismos en esa materia y, por lo general, encomienda a entes descentralizados la prestación del servicio respectivo.

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

El código mencionado establece: “Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionada por el mismo estado.”

Podría abundarse al respecto mediante la inclusión de argumentos vertidos acerca de si se trata de derechos, de contribuciones especiales o de alguna figura sui géneris, pero ello rebasaría los alcances de este texto.

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

## 6.20 Diferencias entre aportaciones de seguridad social, derechos e impuestos

Como indicamos, no es nuestra intención ahondar en las aportaciones de seguridad social; por ello señalaremos sólo algunas de las diferencias respecto a otras figuras tributarias:

**Derechos.** Como vimos, éstos constituyen una contraprestación hecha al estado por un servicio o bien, proporcionado de manera particularizada y a solicitud del gobernado; mientras, en las *cuotas obrero patronales* se paga por un servicio que el asegurado no ha solicitado y que quizá nunca utilice, requiera ni le interese.

**Impuesto.** Éste sirve para sufragar los gastos públicos en general, en tanto que las cuotas entregadas a instituciones de seguridad social van destinadas específicamente a satisfacer las necesidades pecuniarias de esos organismos.

## 6.21 Las contribuciones especiales

Esta figura tributaria no estaba prevista en el código fiscal federal; fue introducida por reforma del 31 de diciembre de 1985. La mayoría de los ordenamientos locales la regulaba desde décadas atrás. Apareció cuando el estado realizó determinadas obras de infraestructura, como alcantarillado, agua potable, drenaje, banquetas o alumbrado público, lo cual incrementó del valor de los inmuebles cercanos a esas labores. Tal aumento del valor, llamado *plusvalía*, implica un beneficio para el gobernado y se considera por tanto equitativo que éste aporte alguna cantidad en virtud de aquél.

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

El art. 2º del Código Fiscal de la Federación define: “Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.”

Para nosotros las contribuciones especiales, de mejoras, de infraestructura, de plusvalía o de obra pública son sinónimos, aun cuando se buscaran diferencias con ánimo de pulverizar las clasificaciones tributarias.

La ley establecerá los mecanismos para la operatividad de este tipo de ingresos; así, el Código Fiscal del Distrito Federal prevé que por ese concepto sólo podrá costearse hasta 50% del importe de las obras públicas objeto del tributo.

Con estas notas acerca de las especiales concluimos la reseña de las contribuciones. Recuérdese que éstas comprenden impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y especiales.

## 6.22 Los recargos

Los recargos y las multas tradicionalmente fueron tratados en los *aprovechamientos*; sin embargo, la legislación actual los considera accesorios de las contribuciones. En todo caso, debe dárseles un tratamiento distinto porque ambos revisten naturaleza singular.

Suponen los recargos cantidades que el particular debe cubrir, aparte del crédito fiscal, porque no cubrió de manera oportuna éste al fisco. El código dice que son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas, lo cual resulta muy discutible.

Advertimos una diferencia entre intereses y recargos: el caso en que el particular obtiene prórroga para cubrir el crédito, y aquí se está en presencia de intereses, es distinto de aquel donde se toma tiempo adicional para pagar. Si el particular ha obtenido la prórroga de la autoridad, resulta claro, no estará sujeto a sanciones.

La ley anual de ingresos fijará el porcentaje por aplicar en concepto de recargos e intereses. La justificación de ambos es resarcir al estado el costo del dinero que no capta oportunamente.

La figura de *recargos* incluye el factor o cobro por actualización conforme al incremento de precios, que se realiza en el presente; en apariencia, el Código Fiscal de la Federación los distingue.

## 6.23 Las multas

El Código Fiscal de la Federación de 1981 habla de *sanciones*. Pero el término, evidentemente, incluiría otras figuras punitivas, y en realidad se refiriere sólo a sanciones pecuniarias, *multas*.

Las multas procederán si el particular incurrió en ilicitud. En ese caso, la ley también los considera accesorios de las contribuciones y partícipes de su naturaleza, pero hay muchas multas fijadas no a propósito de contribuciones sino por actos

ilícitos de otra índole y que siempre tendrán carácter fiscal, según ha establecido el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.

Según Margarita Lomelí C., “las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del estado sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales”, aunque constituyan un significativo renglón financiero de la ley anual correspondiente.

#### 6.24 Los aprovechamientos

El legislador incluye en este rubro los ingresos que el poder público recaude distintos de las contribuciones, los financiamientos y los de organismos paraestatales. Resulta difícil encontrar cuáles ingresos por la vía del derecho público, no citados, cabrían aquí. Podríamos hablar de los rezagos, también de un crédito fiscal no pagado oportunamente, pero esta categoría contable no varía la naturaleza jurídica del monto adeudado.

Serían de incluirse en el rubro los *intereses*, cantidades adicionales (costo del dinero) que el contribuyente debe cubrir por obtener un plazo adicional para pagar un crédito fiscal. Figuran asimismo entre los aprovechamientos las divisas decomisadas.

Para la ley anual de ingresos de 2012, son aprovechamientos, entre otros, las multas; las indemnizaciones; los reintegros; las aportaciones de estados, municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado; las recuperaciones de capital, y las aportaciones de contratistas de obras públicas.

#### 6.25 Los productos

Los *productos* son definidos en la ley como contraprestaciones por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

La terminología empleada parecería llevarnos a concluir que no se trata de ingresos tributarios.

Si aceptamos que los productos son ingresos estatales por la vía del derecho público, deberán reconocérseles la categoría de tributos y, por tanto, su obligatoriedad y ejecutoriedad. Si, por el contrario, se admite que son ingresos por la vía del privado, deben excluirse tajantemente de la clasificación que hemos utilizado.

## 6.26 La ley anual de ingresos

La ley de ingresos de la federación es a la captación de recursos pecuniarios lo que el presupuesto de egresos al gasto público. La hay en los niveles federal, local y municipal; en el último caso, la aprobación corre a cargo de la legislatura.

La ley de ingresos cuenta con las características o los principios que siguen:

- a) *Anualidad.* Tiene vigencia durante el año fiscal, correspondiente al calendario.
- b) *No reconducción.* Interpretando el art. 74, fracc. IV, de la constitución general de la república, no es posible que continúe en vigor la ley anterior si la nueva no se ha aprobado, promulgado y publicado.
- c) *Revalidación.* De la vigencia de las leyes fiscales que establecen los tributos que recaudará el estado.
- d) *Precisión.* En virtud de que cualquier impuesto o ingreso no incluido en la ley tampoco podrá ser recaudado, sin importar que la omisión sea voluntaria o involuntaria.
- e) *Catalogación.* Es el inventario de rubros por obtener en el año de su vigencia.
- f) *Previsibilidad.* Ya que establece las cantidades estimadas que obtendrá de cada concepto la hacienda pública; ello, a partir de la ley de 1982, pues antes dichas cantidades eran manejadas sólo en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente.

El procedimiento seguido para elaborar la ley de ingresos de la federación es, al menos en el nivel normativo, más sencillo que el del presupuesto de egresos y comprende las etapas siguientes:

1. La secretaría de hacienda y crédito público preparará el proyecto de iniciativa de ley de ingresos. De conformidad con el art. 74, fracc. IV, reformado en 1977, se terminó la discusión acerca de que algún diputado, senador o legislatura local pudiera presentar la iniciativa.
2. En las primeras semanas del año, la secretaría intercambiará datos con las dependencias y las entidades financieras respecto a las necesidades de gasto que tendrá la federación.
3. A más tardar el 8 de septiembre, el secretario de hacienda comparecerá ante la cámara de diputados para presentar la iniciativa, la cual corresponde formalmente al titular del poder ejecutivo. El año en que hubiere cambio de

- presidente de la república, la comparecencia y la presentación serán antes del 15 de diciembre.
4. La iniciativa será discutida y aprobada en la cámara de diputados, como la de origen. Éste supone uno de los pocos casos en que la constitución señala a una de las dos cámaras como de origen para determinada ley. El procedimiento se efectúa antes de hacer lo mismo con el presupuesto de egresos, aunque para el gasto público no participa el senado.
  5. El senado discutirá y aprobará la iniciativa, en calidad de cámara revisora.
  6. La ley será promulgada y publicada a más tardar el 1 de enero del año en que vaya a regir; el decreto promulgatorio será refrendado únicamente por el secretario de gobernación.

### *Bibliografía del tema*

- Arco Ruete, Luis del, *Doble imposición internacional y derecho tributario español*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977.
- Briseño Sierra, Humberto, *Derecho procesal fiscal mexicano*, Antigua Librería Robredo, México, 1946.
- Dublán, Manuel, *Derecho fiscal*, ed. facsimilar de la de 1865, Textos Universitarios, México, 1985.
- Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 32ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 1990.
- Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 18ª ed., México, 1994.
- Giannini, A. D., *Instituciones de derecho tributario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957.
- Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho financiero*, vols. I y II, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1977.
- Leordo de Tejada, Francisco, *Ensayos de derecho tributario*, Jus, México, 1975.
- Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, Porrúa, México, 1979.
- Moreno Padilla, Javier, *Implicaciones tributarias de las aportaciones al seguro social*, Tribunal Fiscal de la Federación, Col. de Estudios Jurídicos, México, s. d.
- Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, Harla, México, 1983.
- Sainz de Bujanda, Fernando, *Hacienda y derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

Valdés Villarreal, Miguel, “Principios constitucionales que regulan las contribuciones”, en *Estudios de derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1972.

Zamudio Salas, Salvador, “Los campos impositivos y la Corte de Justicia”, en *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, Porrúa, México, 1984.

## 7. Los egresos del estado

### 7.1 Nociones generales

El estado realiza gastos a efecto de cumplir sus cometidos o atribuciones, de conformidad con el documento legislativo que lo autoriza: el presupuesto de egresos, encaminado a satisfacer las necesidades comunes de la población. Éste representa, por otra parte, un instrumento para orientar la actividad económica nacional: aumento o contracción de las inversiones, generación de empleos, influencia en la atenuación o incremento de la inflación, fomento de la producción y comercialización privadas, entre otras áreas.

En México, el monto del presupuesto es de tal volumen (3 706 922.2 millones de pesos para 2012) que representa aproximadamente 25% del producto nacional bruto.

En virtud que los dineros públicos son ante todo peculio aportado por los gobernados, su uso correcto por la administración debe suponer el aspecto central del derecho presupuestario; de otra manera, esta disciplina carece de sentido.

### 7.2 Orígenes del concepto presupuesto

El origen del presupuesto como lo conocemos se hallaría en el derecho inglés, cuando el parlamento impuso limitaciones a la actividad gubernamental del monarca.

En el siglo XIX y a principios del XX, la idea se desarrolló en torno a la autorización que implicaba el mismo presupuesto para que la administración gastase los dineros públicos. Más adelante se percibió la influencia del presupuesto en la economía nacional, así como en el logro de los fines estatales.

Dado el desarrollo de la planeación y del presupuesto por programas, no se concibe hoy la actividad presupuestaria sin que esté debidamente ligada a los objetivos del estado y a la orientación económica de las tareas de la comunidad.

### 7.3 Conceptos de presupuesto

En el concepto *presupuesto* cabe incluir tanto los ingresos como los egresos pecuniarios del estado. En este sentido lo consideran la legislación y la doctrina de diversos países. En México, la expresión se ha reservado tradicionalmente a los egresos.

Se habla también de presupuestos de egresos, por un lado, y de ingresos, por otro. Tampoco esta dicotomía es utilizada en nuestra doctrina, legislación o prácticas administrativas.

Algunos tratadistas distinguen entre el presupuesto financiero y el económico: el primero corresponde al documento jurídico que autoriza el empleo de los ingresos estatales, y el segundo, a una actividad más amplia, proyectada hacia las metas previstas en el plan de desarrollo socioeconómico.

### 7.4 Definición

El presupuesto de egresos es una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar durante un año fiscal los recursos monetarios estatales.

Según la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, “el presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el decreto que apruebe la cámara de diputados, a iniciativa del ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades (*sic*) que en el propio presupuesto se señalen”.

La mayoría de las definiciones teóricas de *presupuesto* incluye egresos e ingresos estatales. De ahí que no sean adaptables en automático a nuestro sistema donde, insistimos, se emplea únicamente para designar las erogaciones.

Rafael Bielsa lo define como “un cálculo legal de ingresos y [de] gastos públicos autorizados para ser realizados en un periodo administrativo financiero”.

Notas esenciales del concepto de *presupuesto*:

1. Es un acto del poder legislativo. En nuestro caso, de la cámara de diputados en el presupuesto federal.
2. Contiene una autorización para que la administración pública utilice los recursos pecuniarios recaudados; es decir, la administración pública erogará sólo las cantidades fijadas en el presupuesto y de conformidad con él.

3. Está limitado en el tiempo a un año fiscal, correspondiente en el país al calendario (1 de enero a 31 de diciembre).

## 7.5 Naturaleza jurídica del presupuesto

El presupuesto constituye el instrumento jurídico que permitirá a la administración pública erogar lo necesario para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas, de acuerdo con la jerarquización hecha de éstas.

En algunos países (Venezuela, por ejemplo), el presupuesto se refiere tanto a los ingresos como a los gastos del poder público. Sin embargo, insistimos, en el nuestro atañe siempre a los egresos.

Mucho se ha polemizado acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos. Al respecto se sostiene principalmente que se trata de una verdadera ley, o bien, de un acto administrativo emitido por el órgano legislativo o parlamentario.

Es lógico que desde un punto de vista eminentemente formal y orgánico estamos ante un acto legislativo, pues sigue el procedimiento de cualquier ley (iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación). El argumento de que no es ley porque interviene sólo una cámara parece superficial: este hecho no determina la esencia jurídica de un ordenamiento.

Visto el presupuesto de egresos con un criterio material, parece que no reúne las notas que identifican una ley: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que, por el contrario, contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas en específico a los entes públicos. Por eso estimamos acertado considerarlo acto administrativo emitido por un órgano legislativo (cámara de diputados, en el caso del presupuesto federal).

Si, como queda anotado, el presupuesto es un decreto legislativo y no una ley, resulta totalmente erróneo establecer en él reglas que modifican de hecho la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Con mayor razón será indebida la delegación de facultades que suele hacerse para que el presidente de la república o la secretaría de hacienda y crédito público lo modifiquen, ya que ello entraña una competencia exclusiva de la cámara de diputados y ésta no puede, desde el punto de vista constitucional, traspasar su potestad ni modificar por sí la ley sin que intervenga la colegisladora.

## 7.6 Principios que lo rigen

La mayoría de los autores examina con mayor o menor amplitud los requisitos o los principios del presupuesto. De conformidad con nuestro programa de estudios, de 1986, tales principios son los que a continuación se explican de manera sintética.

**Universalidad.** Consiste en que el presupuesto debe comprender todos los gastos del poder público. Desde 1965 se incluyeron algunos organismos descentralizados y empresas de participación estatal (siete para 2012, mucho menos de la totalidad de las entidades que integran la administración pública paraestatal), aunque también es discutible introducir en él ese tipo de entes, pues ello va contra las características de éstos, como las autonomías financiera y presupuestal.

**Especialidad.** El presupuesto debe llegar hasta cierto detalle y no asignar partidas de forma general. Aquí también se discute hasta dónde ha de penetrar el legislador, pues si llega a cuestiones muy concretas estará quitando libertad de acción al ejecutivo.

Podemos mencionar cómo se sistematiza, al subdividirse, el total del presupuesto:

- a) *Ramos.* Corresponden a los poderes, las secretarías, las erogaciones adicionales, la deuda y las entidades paraestatales incluidas en el presupuesto anual.
- b) *Programas.* Las cantidades asignadas a cada dependencia o entidad estarán referidas a los programas de acción que han de desarrollar éstas.
- c) *Subprogramas.* El rubro anterior habrá de dividirse en subprogramas; ambos deberán señalar sus objetivos y metas.
- d) *Partidas.* Aquí estaremos ya en presencia de asignaciones más concretas, cuya erogación está permitida. La secretaría de hacienda y crédito público podrá autorizar transferencia de partidas; de ello se informará en la cuenta pública anual.

**Anualidad.** Ya hemos indicado que el presupuesto en México tiene vigencia anual. Aunque se ha afirmado que los de algunos países comprenden periodos más largos, en la actualidad no se da prácticamente en ninguna parte. El nuestro rige del 1 de enero al 31 de diciembre. En otros lugares, por ejemplo, Japón, Canadá, Gran Bretaña y Dinamarca, inicia el año fiscal el 1 de abril. En Italia, Senegal,

Suecia y Camerún, el presupuesto entra en vigor el 1 de julio, y en Estados Unidos de América, el 1 de octubre. Existe un factor muy importante respecto a la vigencia anual del presupuesto: la *reconducción*.

Si el presupuesto no ha entrado en vigor el 1 de enero tampoco podría, en los términos del art. 126 constitucional, hacerse erogación alguna; esto significa que nuestro derecho excluye la reconducción del presupuesto anterior (la misma prohibición establecía la constitución de 1857, en el art. 119).

Sin embargo, el art. 75 de la carta magna, dispone que el pago de salarios sí deberá efectuarse pese a esa omisión. Consideraríamos por tanto que estamos ante una reconducción parcial, válida únicamente para efectos de remuneraciones del trabajo personal.

En Aguascalientes, Chiapas y Jalisco, por ejemplo, sí está prevista la reconducción, y el presupuesto del año anterior continúa vigente hasta en tanto no se promulgue y publique el nuevo.

La mayoría de los países regula la reconducción del presupuesto casi siempre en el plano constitucional y prevé diversas posibilidades: falta de iniciativa, veto, retraso imputable al parlamento, bloqueo de la oposición u otras. En nuestro caso, puede suceder que el 1 de enero no se haya concluido el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto, lo cual provocaría situaciones graves en los campos financiero, administrativo y económico. Este planteamiento ha estado a punto de ser realidad desde diciembre de 1997, cuando se puso de manifiesto la omisión que nuestro orden jurídico padece al respecto.

**Unidad.** Significa que el presupuesto debe estar contenido en un solo documento legislativo. En algunos países abarca más de un texto; por ejemplo, uno para gasto corriente, otro de sueldos y uno más de inversiones.

**Planeación.** Por el criterio expuesto en el capítulo VIII (tema 17), se utiliza el vocablo *planeación* y no *planificación*, que emplea el programa de la materia.

En 1983 se introdujo, ya en firme, en el derecho mexicano la regulación de los planes de desarrollo socioeconómico de mediano plazo, de tal suerte que en la actualidad los presupuestos anuales pueden referirse a la consecución de las metas fijadas en un plan nacional de desarrollo económico y social.

La Ley de Planeación (1983) dispone que el presupuesto federal concuerde con objetivos, programas y metas del plan nacional. Debe precisarse que el primero no es una parte del segundo ni éste la suma de cinco y medio presupuestos.

**Exactitud.** Supone que las cantidades previstas correspondan a lo que el poder público necesitará para cumplir las atribuciones estatales.

Menciónese lo que en economía se consideró *presupuesto equilibrado*, el cual debe corresponder precisamente a lo recaudado y a lo que habrá de gastarse; sin embargo, desde hace décadas casi todas las finanzas públicas admiten cierto déficit.

Según Jean Cathelineau, “tradicionalmente prevaleció un gran principio en materia de finanzas públicas: el de equilibrio presupuestal”.

En la actualidad se considera conveniente, para efectos de rectoría económica, que el estado gaste un poco más de lo que recauda.

El déficit del presupuesto puede ser de dos tipos:

- a) *Económico.* La administración pública eroga recursos mayores que los captados.
- b) *Legal.* El poder público excede el monto de gasto autorizado por el legislativo.

**Claridad.** Consistirá en que el presupuesto sea entendible y su consulta por los servidores públicos y los administrados no presente complicaciones.

Dicha claridad se logra de cierta forma mediante la subdivisión anotada a propósito del principio de especialidad (*supra* 7.6).

Las partidas secretas están permitidas en la ley suprema, pero condicionadas a que sean necesarias, que las considere el presupuesto y las empleen los secretarios por acuerdo escrito del jefe del ejecutivo (art. 74, fracc. IV, párr. tercero).

**Exclusividad.** Consiste en que el presupuesto está referido a los gastos del estado y no de los administrados.

De lo anterior se deduce que los egresos para salarios de servidores domésticos, residencias y automóviles de funcionarios o viajes recreativos, entre otros, no deben considerarse en el presupuesto.

**Previsión.** Significa que el documento legislativo debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor para evitar la falta de actividad en la administración pública, pues ello acarrearía graves trastornos económicos y jurídicos a la sociedad.

La constitución, la ley y su reglamento establecen con precisión los términos para los pasos del procedimiento requerido en la elaboración y aprobación del presupuesto, que veremos más adelante (núm. 7.9).

**Publicidad.** El presupuesto habrá de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para que surta los efectos correspondientes. También, en los términos del art. 120 constitucional, debe incluirse en los periódicos oficiales.

Además, la administración pública hace amplia difusión del texto en otros medios de comunicación masiva, donde señala metas y prioridades por atender.

El decreto de la cámara de diputados relativo a la aprobación del “presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de...”, publicado a lo largo de 162 páginas, distribuye los gastos en ramos y fija criterios relacionados con su empleo y vigilancia (en 62 artículos, 45 transitorios y 45 anexos para el de 2012). No obstante, el presupuesto en sí está constituido por anexos de cientos de páginas, sistematizados por dependencia y entidad, en donde sí se detallan programas, subprogramas y demás elementos (estos anexos no se publican en el *Diario Oficial*).

**Periodicidad.** Este principio está comprendido en el de anualidad y significa que es un documento con vigencia determinada: el periodo financiero de un año.

Por razones prácticas, en los tres meses siguientes al cese de su vigencia se llegan a efectuar pagos con cargo al presupuesto caduco. Esto procede si el egreso estaba autorizado y fue registrado en el año anterior.

## 7.7 El presupuesto por programas

En el tradicional presupuesto de egresos se asignaban ciertas cantidades de numerario a cada una de las unidades administrativas que configuran una dependencia o entidad. En el sistema de presupuesto por programas, hoy se destinan los recursos financieros a la realización de actividades futuras determinadas de manera precisa (programas).

Así, el programa establece anticipadamente qué se hará, cómo, en cuánto tiempo, con qué personal, con qué costo y cómo se solventará. Los programas, que señalan objetivos y metas, se dividen en subprogramas. La preparación de un presupuesto por programas requiere una compleja técnica administrativa y su estudio, amén de extenso y especializado, rebasaría en mucho las pretensiones de este texto jurídico universitario.

## 7.8 Términos para la preparación y elaboración del presupuesto

Veremos en el párrafo siguiente el largo camino para la elaboración del presupuesto:

- a) *Etapa administrativa.* De enero al 8 de septiembre (o 15 de diciembre) del año anterior a su vigencia.
- b) *Etapa legislativa.* Del 8 de septiembre (o 15 de diciembre) al 15 de noviembre (o 31 de diciembre) anteriores a su entrada en vigor.

## 7.9 Procedimiento para la elaboración y aprobación del presupuesto

La elaboración del presupuesto de egresos implica una serie de estudios, cálculos, discusiones y procedimientos complejos.

Tradicionalmente se afirma que el estado primero determina cuánto necesita gastar y después de dónde lo obtendrá, y que ésta representa la diferencia esencial con la economía privada, donde primero se fijan los ingresos y después a qué se destinarán. En nuestra opinión, esto no es del todo cierto: el estado también requiere conocer sus posibilidades de captación de ingresos pecuniarios para identificar las demandas colectivas y la medida en que pueden ser satisfechas.

La elaboración del presupuesto comprende los pasos siguientes:

1. Al iniciarse cada año, la secretaría de hacienda y crédito público indicará a las dependencias y entidades respectivas los lineamientos para elaborar los programas por incluir en el siguiente presupuesto. En cada dependencia y entidad habrá una unidad encargada de programar.
2. Como siguiente etapa, la propia secretaría señalará las políticas por atender en los anteproyectos de presupuesto.
3. Las entidades y las dependencias enviarán a dicha secretaría los anteproyectos, los cuales serán discutidos y ajustados con este órgano en los meses subsecuentes.
4. Acto seguido, los anteproyectos definitivos serán entregados a la secretaría de hacienda (ahí se habrán ejecutado ya los ajustes requeridos por ésta).
5. El 8 de septiembre, el secretario de hacienda comparece ante la cámara de diputados para presentar la iniciativa de presupuesto de egresos. Ésta corresponde en exclusiva al presidente de la república, de acuerdo con el

art. 74, fracc. IV, de la constitución federal, reformada el 6 de diciembre de 1977 (con ello se dio término a la discusión acerca de si otras personas o cuerpos señalados en el art. 71 podían presentar el proyecto de presupuesto). Cuando cambia de titular el poder ejecutivo, la iniciativa se entrega el 15 de diciembre.

6. Una vez presentada, será discutida y aprobada (a más tardar el 15 de noviembre o el 31 de diciembre) en la cámara de diputados, con el procedimiento observado para cualquier proyecto de ley por someter a votación ahí.
7. El último paso serán la promulgación y publicación que, como decreto, se realicen del presupuesto de egresos de la federación por el poder ejecutivo. El decreto promulgatorio llevará el refrendo del secretario de gobernación.

En el caso de los presupuestos de las entidades federativas, el órgano encargado de la discusión y aprobación es la legislatura. Para los municipios, la competencia corresponde al ayuntamiento, el cual actuará como órgano colegiado.

### 7.10 Intervención del ejecutivo; formas de calcular los ingresos

Desde 1977 quedó claro en el texto constitucional que la iniciativa del presupuesto corresponde al presidente de la república. Ciertamente es que la intervención resulta decisiva en el contenido y la orientación del documento primordial del gasto público anual.

El ejecutivo calcula los ingresos públicos para preparar la iniciativa de egresos. La estimación se debe basar en la experiencia del año anterior, y ajustar según los índices de inflación y de incremento tributario, si lo hubiere, así como en la política de empréstitos que haya sido decidida y en el crecimiento demográfico y económico previsto.

El cálculo de los egresos tendrá en cuenta los factores señalados, lo mismo que los programas aprobados, y se basará en costos. Para todo ello hay una técnica y un sistema especializados.

En la utilización de los recursos monetarios previstos en el decreto de presupuesto, la intervención del ejecutivo es prácticamente absoluta: recauda y encausa las cantidades correspondientes tanto a cada entidad y dependencia como a los poderes judicial y legislativo, de acuerdo con la ley de ingresos y el presupuesto anuales.

### 7.11 Distribución y administración del presupuesto federal

La administración no unificada del presupuesto es producto de la reforma administrativa: distribuido por ramos en el decreto emitido por los diputados, lo manejará cada dependencia o entidad pública de manera aislada, desde luego conforme a las normas y los criterios contables que fije la secretaría de hacienda. La tesorería de la federación, dependiente de ésta, continúa siendo la caja general del gobierno.

El presupuesto de egresos de la federación para 2012 se distribuyó de la manera siguiente:

	<b>Miles de \$</b>
01 Poder legislativo	10 987 231
Cámara de senadores	3 556 947
Cámara de diputados	5 944 198
Auditoría superior de la federación	1 486 084
03 Poder judicial	42 582 776
Suprema Corte de Justicia de la Nación	4 656 440
Consejo de la judicatura federal	35 557 372
Tribunal electoral del poder judicial de la federación	2 368 962
22 Instituto Federal Electoral	15 953 900
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1 280 276
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	4 931 600
Tribunal federal de justicia fiscal y administrativa	2 065 878
02 Presidencia de la república	1 986 602
04 Gobernación	23 637 497
05 Relaciones exteriores	6 116 439
06 Hacienda y crédito público	46 233 633
07 Defensa nacional	55 610 989
08 Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	71 378 304
09 Comunicaciones y transportes	85 544 035
10 Economía	18 622 860
11 Educación pública	251 764 577
12 Salud	113 479 679
13 Marina	19 679 681
14 Trabajo y previsión social	4 416 805
	<i>continúa</i>

<i>continuación</i>		Miles de \$
15	Reforma agraria	5 707 430
16	Medio ambiente y recursos naturales	54 717 658
17	Procuraduría general de la república	14 905 074
18	Energía	3 201 506
20	Desarrollo social	84 859 857
21	Turismo	5 036 954
27	función pública	1 630 354
31	Tribunales agrarios	1 092 375
36	Seguridad pública	40 536 522
37	Consejería jurídica del ejecutivo federal	108 470
38	Consejo nacional de ciencia y tecnología	21 872 176
19	Aportaciones a seguridad social	368 687 759
23	Provisiones salariales y económicas	63 322 906
25	Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos	42 918 263
33	Aportaciones para entidades federativas y municipios	482 156 473
24	Deuda pública	257 799 859
28	Participaciones a entidades federativas y municipios	504 867 708
29	Erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero	
30	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	14 389 200
34	Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	12 298 400
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	141 452 104
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	394 492 697
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	253 820 046
TZZ	Petróleos Mexicanos (consolidado)	442 485 386
	Costo financiero, que se distribuye para erogaciones de:	47 983 961
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	13 144 356
TZZ	Petróleos Mexicanos	34 839 624
<b>Neteo:</b> Resta de: a) aportaciones ISSSTE del gobierno federal y de los poderes y ramos autónomos; b) subsidios y transferencias de la administración pública federal		328 692 748
<b>Gasto neto total</b>		<b>3 706 922 200</b>

## 7.12 Ejecución del presupuesto

Cada dependencia ejecuta su presupuesto de manera más o menos directa; lo mismo sucede con el poder judicial y el legislativo, así como con las paraestatales incluidas en ese decreto.

La tesorería de la federación es la caja del gobierno; la secretaría de hacienda aprueba determinados pagos, a efecto de ejercer mayor control. La transferencia de partidas, técnicamente criticable, está permitida en la legislación vigente. En cuanto a las partidas secretas, ya se indicó que su empleo necesita un acuerdo presidencial.

## 7.13 Organismos descentralizados y empresas de participación estatal

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal elaboran y ejercen su presupuesto, también de conformidad con las reglas comunes que precisan y vigilan, según su competencia, la secretaría de hacienda y crédito público, la secretaría de la función pública, así como la correspondiente coordinadora sectorial.

La aprobación del presupuesto de los organismos paraestatales no incluidos en el presupuesto de egresos de la federación, que son la mayoría, será hecha por el órgano colegiado de gobierno de cada entidad. Lo administra el propio organismo, que goza en este aspecto de relativa autonomía.

## 7.14 Control por la secretaría de hacienda y crédito público y la secretaría de la función pública

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

En este caso, cada dependencia y entidad contará con una unidad para contabilizar, controlar y evaluar las erogaciones presupuestales. Dichas unidades estarán coordinadas por la secretaría de hacienda y crédito público, y en ellas tendrá injerencia la secretaría de la función pública, en los términos prescritos en el art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En el supuesto de entidades de la llamada *administración paraestatal*, la secretaría cabeza de sector intervendrá además en el control presupuestal.

Cabe mencionar también las contralorías internas en cada ente de la administración pública federal, ahora llamadas *órganos internos de control*, con un papel de primer orden en la supervisión presupuestaria. Están adscritos a la

secretaría de la función pública, aunque forman parte de la estructura interna de la dependencia o la paraestatal respectivas.

### 7.15 Control legislativo

El control del presupuesto mediante el órgano legislativo está a cargo de la cámara de diputados y de la auditoría superior de la federación (ésta, en cuanto al aspecto técnico de la revisión).

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

1. Cada entidad y dependencia elabora la contabilidad del presupuesto ejercido.
2. La secretaría de hacienda reúne esas contabilidades, con base en las cuales elabora la cuenta de la *hacienda pública federal*.
3. A más tardar el 30 de abril, la cuenta anual es presentada a la cámara de diputados (la fecha admite prórroga mediante solicitud justificada).
4. Una vez que el órgano legislativo recibe la cuenta anual, la analiza la auditoría superior de la federación, mediante una revisión minuciosa del presupuesto ejercido. Debe verificar no sólo que las cantidades gastadas concuerden con las aprobadas en el correspondiente presupuesto de egresos sino, también, que lo erogado esté debidamente comprobado.

Se trata de analizar millones de documentos y cifras, para lo cual la auditoría carece de recursos técnicos. Por ello no puede llevar a cabo de forma adecuada sus tareas.

5. El dictamen elaborado por la auditoría superior pasa a la cámara de diputados para discusión y aprobación, previo trámite interno ante la comisión de presupuesto y cuenta pública.
6. Por último se publica, mediante decreto presidencial, el que apruebe la cuenta de la hacienda pública federal, con refrendo del secretario de gobernación.
7. Al año siguiente, la auditoría superior de la federación emite un informe definitivo de resultados sobre esa cuenta pública, el cual generalmente ya no es materia de discusión en la cámara de diputados.

### 7.16 La auditoría superior de la federación

La auditoría superior de la federación es el órgano técnico de la cámara de diputados y no debe confundirse con alguna inexistente oficina de la secretaría de

hacienda o con la desaparecida contaduría mayor de hacienda. Está regida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, del 29 de mayo de 2009, y su tarea principal estriba en el análisis de la “cuenta de la hacienda pública federal” que es, como quedó indicado, la reunión de las contabilidades de todos los entes involucrados en el presupuesto federal de egresos.

Tiene la auditoría superior de la federación antecedentes en derecho comparado, como el *tribunal de cuentas*: Francia (desde 1807), España y Brasil. Ese nombre también se le dio en México durante el siglo XIX. Con la denominación de contraloría existen órganos similares en Chile, Perú y Venezuela.

Hasta 1978, el decreto de la cámara de diputados, basado en la labor y el dictamen de la contaduría mayor de hacienda, se limitaba por lo general a declarar aprobada la *cuenta pública*. En la actualidad, en el mismo acto se formulan consideraciones, críticas, observaciones y recomendaciones acerca de la forma de emplear, contabilizar y evaluar el presupuesto. Con fundamento en ellas, la autoridad competente puede fincar responsabilidades (prescriben en cinco años) a servidores públicos.

A medida que se acentúe la independencia del poder legislativo, la labor revisora de la auditoría superior tendrá mayor sentido y eficacia. A finales de 1998 se planteó la posibilidad de quitar a ese poder el control externo del presupuesto, mediante la creación del órgano fiscalizador descentralizado, mas el intento fracasó.

### *Bibliografía del tema*

- Beteta, Ramón, “Los presupuestos federales de ingresos y egresos para el desarrollo”, en *El derecho en los planes de desarrollo económico y social de México*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1964.
- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- Camargo, Pedro Pablo, *El control fiscal en los estados americanos y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1969.
- Cathelineau, Jean, *Finances publiques*, LGDJ, París, 1975.
- Chapoy Bonifaz, Dolores B., *El régimen financiero del estado en las constituciones latinoamericanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973.
- Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, 2ª ed., Porrúa, México, 1986.
- Fernández, Victorio y Servando Camps, *El control externo de la actividad financiera de la administración pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977.

- Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 18ª ed., Porrúa, México, 1994.
- Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho financiero*, vol. I, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1977.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2011.
- Raynaud, Jean, *El tribunal de cuentas*, Col. Breviarios, núm. 372, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Retchkiman, Benjamín, *Introducción al estudio de la economía pública*, 2ª ed., UNAM, México, 1977.
- Sánchez Cuén, Manuel, “Comentario sobre el artículo 126 constitucional”, en *Estudios de derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1972.
- Silva Cimma, Enrique, *El control público*, Contraloría General de la República, Caracas, 1976.

## 8. Inventarios del patrimonio del estado y contabilidad

### 8.1 Inventarios. Nociones generales

Según Joaquín Escriche, *inventario* es

el instrumento en que se escriben y sientan los bienes de alguno por muerte suya o por razón de tutela o por embargo u otro cualquier motivo... Esta palabra proviene del latín, derivándose del supino *inventuna* del verbo *invenire* que significa hallar y se aplica a dicho instrumento, ya porque éste es un verdadero repertorio de todos los bienes de una persona o casa que se ha hallado o encontrado.

El autor citado agrega que el inventario es “un acto conservatorio que tiene por objeto hacer constar el estado de una sucesión o herencia, o del patrimonio de un menor” y que para el economista es “una lista detallada de los stocks de un comerciante, que se valora periódicamente para que se pueda preparar el balance. Los bienes, normalmente, se cuentan, miden o pesan, y se hace una estimación o valoración de ellos.”

De acuerdo con lo anterior, los inventarios serían la expresión escrita y numérica del patrimonio entendido, sin entrar en polémica, como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, física o moral.

En el caso de las personas morales o colectivas, el concepto adquiere mayor relieve, en atención de derechos y obligaciones o activos, ya que la información proporcionada por el balance permitirá a aquéllas la toma más acertada de decisiones.

Cuando se trata de personas físicas, el uso del concepto se circunscribe a situaciones específicas, como las sucesorias y la constitución o disolución de la sociedad conyugal.

## 8.2 Inventarios estatales

El estado posee en su carácter de persona moral o colectiva, de acuerdo con sus fines, un enorme patrimonio que comprende, entre otros, los bienes de naturaleza intransmisible, como los culturales y del subsuelo, los de uso común, o muebles e inmuebles transmisibles a particulares mediante procedimiento especial y que el estado destina a participar en organismos descentralizados y en empresas privadas. Todos ellos son susceptibles de inventario, según su naturaleza.

La secretaría de la función pública debe llevar un registro de la propiedad federal y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la nación (art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). A dicha dependencia, junto con sus similares de economía, de medio ambiente y recursos naturales, y de energía, corresponde determinar las reglas aplicables en la elaboración y actualización de catálogos e inventarios generales de los bienes patrimonio del estado; y a la de la función pública, vigilar su estricto cumplimiento por todas las dependencias y las entidades (Ley General de Bienes Nacionales).

La secretaría de educación pública se encarga de llevar un registro de la propiedad literaria y artística y formular el catálogo de los monumentos nacionales, en tanto que la de medio ambiente y recursos naturales efectúa el inventario de éstos (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

## 8.3 Contabilidad. Nociones generales

Se ha denominado *contabilidad* el método para inscribir el valor monetario de las operaciones comerciales (compras, ventas, ingresos y egresos, entre otros) de una persona física o moral, con el objetivo de ponderar las consecuencias en el patrimonio de ésta.

Al respecto, se ha determinado que los fines principales asignados a la contabilidad son tres:

1. Expresar la situación financiera de un patrimonio (toda persona física o moral tiene uno).
2. Servir información para efectuar los cálculos relativos al pago de las cargas fiscales.
3. Proporcionar los datos que el encargado de la toma de decisiones requiere para el eficiente control de su actividad.

En la práctica, aun cuando hay obligación legal de llevarla, las negociaciones pequeñas omiten la contabilidad; lo hacen sólo cuando sus ingresos lo justifican y están en posibilidad de llevarla.

Los inventarios referidos en el párrafo 8.1 forman parte del sistema contable, pues en ellos se consignan los activos y los pasivos de las personas morales o de las físicas; esto es, sus propiedades y sus deudas. Los libros o mecanismos de la contabilidad periódica de las negociaciones suponen verdaderos diarios de las empresas.

#### **8.4 La necesidad de una contabilidad pública, general, organizada y sistematizada**

El estado, como se afirmó en repetidas ocasiones, cuenta con un patrimonio cuya existencia obedece al cumplimiento de los fines fijados, para lo cual, a su vez, requiere realizar diversas operaciones que afectan dicho patrimonio. Ello provoca gran movilidad, la cual hace necesario, igual que en cualquier empresa, consignar esa gama de transacciones para reflejar de esa manera la situación financiera del estado.

El análisis técnico y contable de estas operaciones es realizado por la auditoría superior de la federación, a la que nos referimos con detalle en el tema anterior.

No debemos confundir la contabilidad pública con la contabilidad nacional o social, referida a la expresión de la vida económica de un país en forma global, cuantitativa y sintética, y que incluye todas las transacciones patrimoniales realizadas por sus habitantes; en tanto, la primera consigna sólo la actividad del sector público.

#### **8.5 Formas de llevar la contabilidad**

Los contrastes que caracterizan las negociaciones y a las personas físicas, en cuanto al ingreso pecuniario que captan, influyen directamente en la forma de registrar

las operaciones económicas. Así tenemos desde el pequeño comerciante que pasa por alto dicha obligación, seguido por quien las hace constar de manera elemental en los libros, hasta aquellas empresas que usan los grandes adelantos de la informática para llevar la contabilidad de modo instantáneo, inmediato a la realización de las operaciones, y que se ayudan de las más modernas computadoras.

La actividad económica en todas sus modalidades puede condensarse en tres categorías básicas: la producción, el consumo y la acumulación, a las que corresponden sendos registros, como el de los ingresos y los egresos derivados de la forma en que se utiliza la renta neta o cualquier otro pago distribuido entre las salidas y el ahorro. Finalmente, el registro de la distribución del ahorro y los ingresos obtenidos para financiar la inversión o realizar préstamos.

La contabilidad pública no escapa a este esquema. Tanto el cúmulo de operaciones patrimoniales en las que participa al cumplimiento de sus atribuciones como la importancia social que muchas de éstas revisten hacen necesaria la utilización de métodos y sistemas más modernos que le permitan evaluar con la mayor exactitud el cumplimiento de sus programas.

## 8.6 Conveniencia de la contabilidad de las operaciones financieras del estado

De la misma manera que toda persona física precisa de un control que le permita equilibrar los ingresos producto de su actividad económica con los egresos que efectúa para realizarla (incluida la manutención cotidiana), el estado en su calidad de ente social que posee un patrimonio muy superior al de los gobernados, y con el que lleva a cabo numerosas y complejas operaciones a efecto de cumplir sus fines, requiere por lógica un control tan complejo como las mismas operaciones. De otra forma no podría pensarse en la administración, no sólo del estado sino de cualquier ente o patrimonio personal, sin un sistema contable idóneo.

En el caso del estado, la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece los lineamientos que las dependencias y las entidades de la administración pública federal deben seguir para llevar su contabilidad, la cual es sujeta a revisión anual por la auditoría superior de la federación de la cámara de diputados (art. 74 constitucional, fracc. IV), mediante la cuenta de la hacienda pública.

La nueva ley, del 31 de diciembre de 2008, aporta este concepto: *contabilidad gubernamental* es la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad del gobierno

y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y los pasivos, así como el patrimonio, a fin de generar información financiera para la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos del estado.

### 8.7 Contabilidad e inventarios de las entidades federativas y de los municipios

El art. 25 del Código Civil Federal enumera los entes sociales a que la legislación mexicana reconoce personalidad jurídica; entre ellos, las entidades federativas y los municipios que, como cuentan con un patrimonio, requieren una contabilidad que refleje su administración. Por otro lado, éste es un atributo de toda persona, física o moral.

En este caso, su órgano legislativo, correspondiente a su autonomía, establece el sistema de contabilidad adecuado a la respectiva entidad federativa o municipio. Esos sistemas habrán de variar de un lugar a otro, conforme a sus condiciones económicas y sociales; en algunos aspectos se tiende a cierta uniformidad debido a los convenios de coordinación en materia de control celebrados con el gobierno de la república, por la secretaría de la función pública.

#### *Bibliografía del tema*

- Baranderán, Rafael, *Diccionario de términos financieros*, Trillas, México, 1988.
- Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Cárdenas, México, 1979.
- Ley General de Bienes Nacionales.*
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.*
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
- Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, t. IV, 5ª ed., Porrúa, México, 1981.
- Seldon, Arthur y F. G. Pennance, *Diccionario de economía*, Orbis, México, 1983.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, 16ª ed., Porrúa, México, 1994.
- Tena, Felipe de J., *Derecho mercantil mexicano*, 12ª ed., Porrúa, México, 1986.

## Questionario

1. ¿Qué etapas comprende la actividad financiera del estado?
2. ¿Cuáles son el concepto y las ramas del derecho financiero?
3. ¿Cómo clasifica la constitución los ingresos públicos?
4. ¿Qué clasificación de ingresos señala la doctrina?
5. ¿Cómo se define el impuesto y qué características se le dan?
6. ¿Qué elementos se indican para los impuestos?
7. ¿Cuáles son las limitaciones impositivas de las entidades federativas y los municipios?
8. ¿Cómo se definen y caracterizan los derechos o tasas fiscales?
9. ¿En qué consisten las aportaciones de seguridad social?
10. ¿Cómo se elabora y qué contenido tiene la ley de ingresos?
11. ¿Cómo se define el presupuesto?
12. ¿Cuáles son los requisitos del presupuesto?
13. ¿Qué procedimiento se sigue para elaborar el presupuesto de la federación?
14. ¿Cómo se lleva a cabo el control interno del presupuesto?
15. ¿Cuál es la competencia de la auditoría superior de la federación?
16. ¿Para qué hay un sistema de inventarios en el poder público?
17. ¿Cuál es el procedimiento de la contabilidad?

# IV

## Actividad

### contractual del estado



#### *Objetivos*

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

- × delimitar los contratos administrativos
- × clasificar los contratos que realiza el estado
- × conocer los contratos administrativos
- × explicar los convenios públicos.

## 9. Contratos que celebra la administración pública

### 9.1 Necesidad de que la administración pública realice convenios y contratos

Dada la enorme cantidad y diversidad de cuestiones que el estado maneja mediante la función administrativa, la administración pública tiene necesidad de realizar convenios y contratos que le permitan efectuar acciones que la habiliten para el logro de sus cometidos, lo cual torna indispensables las relaciones con los particulares: los necesita porque no tiene a su alcance todos los bienes o los servicios requeridos. En ese sentido, la administración suscribe una serie de contratos, como los de obra pública y los de suministro (los típicos contratos *administrativos*), los de arrendamiento, compraventa o donación. Estos últimos se encuentran en el campo del derecho privado.

En las relaciones con los particulares, el estado, despojándose aparentemente de su poder soberano, recurre a concertar determinados pactos para producir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

De esa manera, puede haber contratos celebrados por la administración pública, los cuales son regulados por el derecho privado. Es muy rebatible aquí si la administración pública prescinde de la personalidad estatal de derecho público y adopta una de derecho privado (no entraremos en el estudio de las teorías sobre la doble personalidad estatal; son materia de otro curso y rebasaría los límites del tema), pero es obvio que el estado cuenta con ciertas ventajas respecto al particular, pues no le son aplicables el procedimiento de ejecución ni las vías de apremio.

Pese a las múltiples ventajas de la administración y a que ella necesita el bien o servicio, los particulares parecen los más interesados en contratar con el estado, en razón del volumen de bienes o servicios proporcionados a los entes públicos: ganan los particulares más que si acuerdan entre sí.

De cualquier forma, no cabe decir que sólo la administración pública necesita de los particulares, sino que éstos también requieren sus contratos, con la característica de que la primera siempre ha de ver por el bien de la colectividad y su actuar se rige por ese principio, en tanto que los otros buscan el lucro o interés personal.

Ahora bien, la administración pública celebra convenios y contratos; esto es una realidad. Sin discutir las nociones civilistas, daremos la definición de Rafael Rojina Villegas: “El convenio es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales; por tanto, el convenio tiene dos funciones, una positiva: que es crear o transmitir obligaciones y derechos, y otra negativa: modificarlos o extinguirlos.”

A su vez, define *contrato* como “un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones; es una especie dentro del género de los convenios”.

Estas definiciones, lejos de resolver el problema relativo a la terminología lo agudizan porque, dada la imprecisión, algunos autores los toman como sinónimos. El derecho administrativo en materia contractual adoptó como base el civil; así, algunos niegan la existencia de los contratos administrativos, pues no hay igualdad en las partes ni, por tanto, respeto por la autonomía de la voluntad. Respecto a esto se ha replicado que si bien se carece de igualdad, éste es un rasgo precisamente de los contratos administrativos; y a la autonomía de la voluntad, que su falta no impediría la terminación del contrato, ni para la administración ni para el particular.

Dada la evolución del derecho administrativo, es necesario concluir que sí existen los *contratos administrativos*, los que la administración (más precisamente, el estado como persona jurídica) celebre a efecto de cumplir un fin público o satisfacer alguna necesidad colectiva.

## 9.2 Contratos sujetos a derecho privado que celebra la administración pública

No hay obstáculos para que la administración pública celebre cualquier tipo de contrato o convenio, entre ellos los sujetos a derecho privado, los cuales atienden por supuesto a sus características. Además de los contratos específicos que el programa de estudio señala, pensamos que los órganos de la administración pública, en nombre y por cuenta de la federación, pueden celebrarlos de todo tipo, como cualquier ente jurídico.

- a) *Contratos de arrendamiento.* Su objeto son los bienes de dominio privado de la federación o, en una situación distinta, bienes que los particulares arriendan al estado. El segundo caso es frecuente cuando el poder público necesita locales para oficinas de algunas dependencias, de crecimiento permanente por diversas causas.

No obstante que parece un contrato típico regulado por el derecho privado, la federación requiere sujetarse a ciertas normas en materia de arrendamiento, como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y a la justipreciación que realiza el instituto de administración y avalúos de bienes nacionales. La segunda consiste en una valoración del local, conforme a sus características y zona de ubicación, a partir de lo cual se determina el precio de arrendamiento del inmueble, que no puede ser rebasado por la dependencia interesada. En el mismo sentido, los incrementos anuales de la renta mensual deben ser acordes con las disposiciones que regulan al respecto y, por tanto, el arrendatario queda sujeto a las de derecho público.

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

En este caso cabría analizar la naturaleza misma del contrato, pues para evitar una relación laboral ciertas entidades y dependencias celebran dicho contrato. Sin embargo, el vínculo laboral existe: hay dirección y dependencia;

potestad de mando, de una parte respecto a la prestadora del servicio, y un horario fijo de trabajo.

- c) *Contratos de comodato y donación.* Estos contratos los celebra el poder público cuando desea hacer llegar bienes a instituciones de interés social y de carácter no lucrativo, lo mismo cuando se trata de traspaso de bienes a gobiernos locales o a municipales.
- d) *Adquisiciones.* Normalmente se recurre a esta figura a fin de comprar objetos de bajo costo y de forma excepcional; aun así, la administración se sujeta a normas para su adquisición, aplicables para la obtención de material para oficina. Se hace hincapié en que esta compra debe ser de escaso valor y de forma excepcional: si fuera usual, se estaría ante el contrato administrativo de suministro. Por otro lado, el valor del bien es importante porque de él depende que el contrato se considere compraventa: si se tratara de un bien cuyo costo fuera elevado, indica la teoría de los contratos administrativos, se trataría de una compra perteneciente a esta categoría y, por tanto, externa a la esfera del derecho privado. Sólo las adquisiciones de poco monto suponen compraventa regulada por el derecho civil.
- e) *Contratos de derecho mercantil.* Como se apuntó desde un principio, el estado en su labor puede celebrar cualquier tipo de contratos, y no son excepción los de derecho mercantil. Al respecto mencionemos el fideicomiso (primer volumen, tema 27), los que celebran las sociedades mercantiles de participación estatal, comprendidos en éstos los signados por las sociedades nacionales de crédito.
- f) *Emisión de títulos de crédito unitarios y en serie.* En este apartado se incluye la emisión de títulos de crédito como parte de los contratos que celebra el estado. Tal acto (la emisión) no puede en modo alguno estimarse contrato, pues reviste naturaleza esencialmente unilateral.

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

Basta señalar, a guisa de ejemplo, lo que Felipe de J. Tena expone acerca de la letra de cambio, el cheque y las obligaciones, en su texto de derecho mercantil mexicano, aplicable a los actos por cuya vía el poder público coloca en el mercado títulos de deuda pública, como “cetes”, “bondes”, “tesobonos” o “ajustabonos”, los cuales no son contratos.

- g) *Contratos de sociedad.* Los *contratos de sociedad* se refieren precisamente a la constitución de sociedades mercantiles de estado. El mecanismo se empleó

con frecuencia durante el auge mexicano de la empresa pública (anterior a 1983). El tema lo abordamos con cierta amplitud en el primer volumen (tema 26).

La expresión *contratos de sociedad* designa, en otro sentido, los celebrados por una sociedad civil o mercantil para desarrollar parte de sus actividades. Así, encontramos en este grupo los contratos de compraventa y el fideicomiso (sobre cuya naturaleza se habló en el primer volumen, tema 27).

Los *contratos de sociedad* también pueden incluir las recientes ventas de paraestatales mercantiles.

### 9.3 Contratos de derecho administrativo

Se afirma que la actividad contractual del estado abarca ciertos actos celebrados por la administración pública, a los cuales la doctrina considera no sujetos a las reglas del derecho privado (Georges Vedel los denomina *contratos de la administración*) sino regulados por el derecho público, concretamente el administrativo.

Tradicionalmente se consideraba que los contratos administrativos típicos eran el de obra pública y el de suministro; sin embargo, la tesis quedó superada hace tiempo. Por una parte, la autonomía del derecho administrativo ha hecho que éste desarrolle sus instituciones y las delimite con perfiles singulares, y no como un apéndice del derecho civil; por la otra, el proceso normal de la administración pública y de nuestra asignatura ha creado sus mecanismos y formas de actuar, que no excluyen su tarea contractual. De esta suerte, hay contratos de empréstito, interno o externo, otorgados con particulares, con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales; de consultoría, suscritos con personas físicas o morales; de riesgo; de subsidio; de juego; de concesión (muy discutible) y, entre éstos, los de minería, aguas o servicios públicos, y, finalmente, los de función pública. La doctrina los nombra *contratos administrativos especiales*.

### 9.4 Criterios para distinguir los contratos administrativos de los contratos de derecho civil

La doctrina y una realidad evidente han eliminado cualquier duda acerca de los contratos administrativos; por lo mismo, es necesario marcar sus características y los criterios para identificarlos:

**Criterio objetivo o intrínseco.** Conforme a los autores que adoptan este criterio para calificar un contrato como administrativo, deberá atenderse a que éste sea de interés público, que satisfaga una necesidad colectiva. Eso lo identificaría con el servicio y la utilidad públicos, pues mediante el servicio público pretendió revestirse de naturaleza administrativa el contrato de un servicio público que el particular ejecutaba de manera directa. Sin embargo, esto no es determinante, según se planteó con la aparición, en Francia, de los servicios públicos industriales y comerciales, sujetos al derecho privado.

La utilidad pública, como se vio, es un concepto subjetivo y muy elástico; además, no todo contrato administrativo persigue de modo directo la utilidad pública; empero, si se lo despoja de la finalidad de lucro y se atiende al interés público, tendremos un criterio razonable para identificar el contrato administrativo.

**Criterio relativo a los tribunales que conocen de las controversias acerca de los contratos administrativos.** En México, los únicos contratos con interpretación y cumplimiento materia de algún tribunal administrativo son los de obra pública, para los cuales tiene competencia el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa (en la realidad, se dan muy contados casos de tales controversias ante ese tribunal); de cualquier otro celebrado por la administración pública, en el supuesto de litigio, conocerán los tribunales del poder judicial de la federación.

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

#### **Criterio del régimen a que están sujetos los contratos administrativos**

a) *De derecho privado.* Como se ha expuesto, la administración pública, en nombre de la federación, puede celebrar contratos de toda índole (llamados *contratos de la administración*), los cuales son regulados en normas de derecho privado, civiles o mercantiles.

La administración pública no sólo debe ceñirse a esas reglas de derecho privado sino que antes de su celebración, y como requisito indispensable, debe someterse al marco normativo de la actuación del gobierno federal, atendiendo así, por ejemplo, a la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley de Planeación; la Ley

de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y el presupuesto de egresos de la federación. El cocontratante de la administración tiene que aceptar esas disposiciones y las que hemos citado (prgf. 9.1). En razón de ello se afirma que los contratos administrativos sólo son de nombre, pues su naturaleza corresponde a un contrato de adhesión; esta afirmación resulta falsa: existe la voluntad del particular de contratar y la administración pública, por su parte, está obligada a respetar su marco jurídico; de lo contrario, podría atacarse de nulidad el contrato. Así, lo que parece una limitación se convierte en seguridad para el gobernado.

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

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

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

Como ejemplos de cláusulas exorbitantes tenemos la rescisión unilateral, el estado excluido de la acción ejecutoria, las cláusulas penales y la obligación de ejecución forzosa del contrato.

**Hecho del príncipe.** Se denomina *hecho del príncipe* cualquier modificación, por la autoridad pública, de las condiciones pactadas en el contrato original. La idea podría tomarse por su amplitud como una más de las cláusulas exorbitantes y carecería de valor práctico.

Es necesario considerar el hecho del príncipe no sólo con un criterio nuevamente orgánico, que establece como contrato administrativo aquel donde una de las partes es la administración pública, sino que consistiría en que la persona pública que ha contratado utiliza sus poderes extracontractuales; por ejemplo,

un impuesto que grave con nuevas cargas a un concesionario, o la suspensión de una obra pública por motivo de interés general.

Acerca de esto, cabría la duda de si el otro contratante tiene derecho o no a indemnización. Al respecto, habría que estudiar el caso concreto, pero siempre teniendo en cuenta que existe una disposición legislativa que perjudica de modo directo a la contraparte de la administración pública, y quizás esta norma niegue todo derecho a la indemnización.

### 9.5 Otros criterios de distinción

Los criterios expuestos para distinguir los contratos administrativos no son los únicos; la misma evolución de este tipo de instrumentos permite ampliarlos. Los expondremos de forma breve:

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

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

- c) *Fines públicos.* Debido a la cantidad de tareas encomendadas a ella, la administración pública contrata con los particulares para lograr sus objetivos. Este criterio obedece a la realización de los cometidos estatales, conjugada con la necesidad pública colectiva; de esa manera, nos encontraríamos ante actos que el derecho privado no puede regular.
- d) *La limitación de la libertad contractual de las partes.* El ente público que requiera celebrar un contrato debe constreñirse a acatar todas las disposiciones legales dictadas respecto al caso particular. De tal suerte, su actua-

ción no es enteramente discrecional ni arbitraria. Por su parte, el contratista deberá ajustarse a ciertos requisitos y a las disposiciones legales y condiciones impuestas por el ente público, lo cual también restringe su libertad contractual.

- e) *Desigualdad jurídica.* Se ha establecido que obran cláusulas exorbitantes en los contratos administrativos, en razón de la necesidad colectiva y en favor del ente público contratante; esto se traduce desde luego en una ventaja a favor del cocontratante del particular. También, como efecto de tal desigualdad jurídica encontramos que contra la administración pública no proceden la ejecución ni las vías de apremio.
- f) *Mutabilidad del contrato.* Es una característica peculiar de los contratos administrativos que por motivos de interés público se pueden dar y justificar modificaciones de las cláusulas, lo cual permite al ente público tener amplitud y flexibilidad en sus relaciones contractuales, algo imposible en los contratos de derecho privado.

## 9.6 Elementos de los contratos administrativos

El párrafo que se introduce no estaba en el programa de estudio; sin embargo, se considera de especial importancia su mención y la de las características de cada uno de los elementos que, en los contratos administrativos, son sujetos, consentimiento, objeto, forma, causa y licitación.

- a) *Sujetos.* Por lógica, los sujetos son, por una parte, el particular, persona física o moral; por la otra, el ente de la administración pública que pretende celebrar un contrato.

En cuanto al particular, no basta que cuente con la capacidad de ejercicio que marca la legislación civil: además, si se trata de personas morales, sus representantes deben acreditar fehacientemente su personalidad para obligar a la representada. En ciertos casos se necesita que estén inscritos con la calidad de proveedores del gobierno federal o local, según el caso. La capacidad del particular se rige por normas tanto de derecho privado como público.

Respecto al ente de la administración pública, su competencia para contratar se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o local, en su caso, sus reglamentos interiores y disposiciones legales correlativas, como en el supuesto de organismos descentralizados, donde se prevé al servidor público facultado para suscribir convenios y contratos.

Cuando se trata de órganos centralizados y desconcentrados, en estricto derecho contrata la federación como persona moral, pues ninguna de las secretarías y similares posee personalidad: celebran esos actos en nombre y por cuenta del estado (federación, Estados Unidos Mexicanos). Respecto de contratos locales o municipales, los correspondientes ayuntamientos y entidades sí cuentan con personalidad jurídica propia, según establece el Código Civil Federal y como mencionamos en el primer volumen de esta obra.

- b) *Consentimiento*. Presupone el acuerdo de voluntades, en este caso de los contratantes, pero la forma de manifestarlo es diferente para cada uno porque el particular, persona física o moral, la exterioriza de manera simple y llana, como lo haría respetando las normas del derecho privado. Para el ente de la administración pública no es tan sencillo: su consentimiento va precedido de ciertos requisitos, legales o formales, como la convocatoria y licitación públicas, la autorización de la partida correspondiente o la verificación de que el particular se encuentra inscrito en el registro de proveedores. Por esos motivos no puede pensarse que un contrato administrativo se basa en el silencio del ente de la administración ni, mucho menos, aceptar que la voluntad de éste se manifiesta de forma tácita. Además, el funcionario que lo firme debe estar facultado para ello.
- c) *Objeto*. Como todo contrato, es necesario que se contenga en estos instrumentos un objeto determinado, lícito y posible. Lo anterior representa una clara referencia a los contratos de derecho privado, pues resulta absurdo pensar que la administración pública celebre un instrumento cuyo objeto carece de las características legales; si lo hiciera, el contrato sería nulo.
- d) *Forma*. Los contratos administrativos no están sujetos en lo general a determinadas condiciones de forma, como se expuso en el inciso dedicado al consentimiento. No puede admitirse un contrato administrativo basado en el silencio de la administración o en su aceptación tácita. De ahí se desprende que los contratos administrativos deben guardar la forma escrita.

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

Por otro lado, alejándose de lo prescrito en el derecho privado, salvo ciertos casos los contratos administrativos no requieren escritura pública, lo cual es necesario en numerosos supuestos de la actividad contractual privada.

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

Para Rafael Bielsa, la licitación pública es “una institución típica de garantía del interés público [moralidad y conveniencia administrativas]”.

Es decir, se trata de un procedimiento administrativo que consta de varias etapas y por el cual se selecciona la mejor oferta en precio y calidad de un bien o servicio que la administración pública requiere.

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

Los denominados *concursos* pueden considerarse, de acuerdo con el monto, mayores o menores, o, conforme a la procedencia de los bienes, nacionales o internacionales.

La licitación, o concurso, se inicia con una convocatoria que debe ser publicada en el *Diario Oficial* y en los periódicos de mayor circulación del lugar. Contendrá el nombre del convocante, la descripción de los bienes respectivos, el lugar a donde deben acudir los interesados para obtener las bases, y el sitio y la fecha en que se celebrará la apertura de ofertas.

Las bases de la convocatoria deben contener la información específica de los bienes y del concurso, los aspectos económicos, los requisitos de los participantes y los criterios para adjudicar el contrato.

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

### 9.7 Tipos de contratos administrativos

Se aceptaba que los contratos administrativos típicos son los de obra pública y de suministro, pero la evolución de los actos contractuales del estado amplió el criterio, y aunque en algunos casos es dudosa la naturaleza del contrato, expon-dremos con brevedad los sumados a los tradicionales.

- a) *Contrato de empréstito público.* Todos los estados recurren para realizar sus cometidos al financiamiento del gasto público por medio del empréstito, interno o externo, proveniente de particulares, de organismos internacio-nales o de gobiernos extranjeros.

Respecto a la naturaleza de este contrato hay dos teorías: la unilateralista y la contractualista. La primera niega el carácter contractual del empréstito pues, argumenta, el estado establece unilateralmente las condiciones de los títulos emitidos sin la intervención de los tenedores, lo que se equipara con un contrato de adhesión. Esto conduce a la opinión de que el empréstito inter-no es una obligación unilateral autónoma, en tanto que en el aspecto externo supone un acuerdo internacional, pero nunca un contrato administrativo.

Según la teoría contractualista, el empréstito público debe estimarse contrato administrativo porque en el aspecto interno, al emitirse un título de empréstito (bonos de deuda, tesobonos, udibonos, cetes u otro) y ser aceptado, se perfecciona el contrato (administrativo) de empréstito públi-co. En el aspecto externo, cuando el estado obtiene fondos del exterior no vale referir que contrata deuda pública propiamente dicha. Además, se cumplirán las formalidades de ley para este tipo de actos, de modo relevan-te las señaladas en la Ley General de Deuda Pública y en el presupuesto de egresos de la federación.

- b) *Contrato de consultoría.* Debe entenderse como *consultoría* la obra o el servi-cio de carácter intelectual que una persona física o moral realiza para proveer al ente administrativo con el mejor consejo calificado respecto a determinado asunto.

En algunos países se legisla este contrato y se le confiere la connotación de administrativo. Por su conducto se regulan aspectos de precio, responsa-bilidad del consultor y calidad del trabajo, entre otros. Creemos que en rea-lidad este tipo de contrato no es de naturaleza administrativa, ya que puede identificarse de manera plena con el contrato de prestación de servicios profesionales de carácter civil.

- c) *Contrato de riesgo*. Se encuentra estrechamente ligado al petróleo; de éste se conoce de sobra la trascendencia en la economía de los países productores o compradores. La necesidad de proteger ese recurso natural, asegurar la soberanía nacional y, al mismo tiempo, enfrentar las grandes inversiones requeridas para explotarlos dio por resultado el surgimiento de dicho contrato.

Adilson Abreu Dallari sostiene que el contrato de riesgo es “un contrato de prestación de servicios de investigación, explotación y desarrollo de la producción de petróleo, en el que, además, el prestatario de los servicios es retribuido solamente si se descubren yacimientos comerciales explotables”.

No se trata de una concesión, aclaremos, sino de un verdadero contrato, por lo cual el monopolio estatal se encuentra plenamente asegurado. Además, tiene la característica de que cualquier controversia debe arreglarse de conformidad con el derecho interno del país productor.

Dadas la naturaleza e importancia de este contrato, así como la modalidad de que el estado productor pague sólo cuando se encuentre el energético, vale recomendar que el campo de empleo de tal instrumento contractual se extienda a otras áreas y no se limite al petróleo.

En México, el art. 27 constitucional es claro al prohibir, entre otros, este contrato en lo relativo a hidrocarburos. Por ello, los recién introducidos contratos de *servicios múltiples*, incentivados o de desempeño —en los cuales la exploradora cobra aunque no localice petróleo, sus derivados o similares— son violatorios de la ley suprema.

- d) *Pidiregas*. La administración pública federal desarrolló como novedad los proyectos de impacto diferido en el registro del gasto, también conocidos como *proyectos de inversión financiada de largo plazo*, consistentes en la ejecución de obra pública de infraestructura productiva y autofinanciable, mediante un endeudamiento reflejado con el registro como pasivo de las amortizaciones por realizar en cada ejercicio. Esto es, en la contabilidad no se asienta el monto total del crédito sino sólo la cantidad por pagar cada año, de allí el impacto diferido en el registro del gasto.

Así lo disponen la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria referidas a este tipo de proyectos: la fuente de pago de su financiamiento serán los recursos que el mismo proyecto genere.

Los dos organismos públicos descentralizados de mayor capacidad económica en el país (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad), en atención a los grandes volúmenes de inversión que exige su funcionamiento, fueron seleccionados para utilizar tan complicado mecanismo, considerado

la solución a la falta de recursos para infraestructura; el endeudamiento se preveía como manejable por tratarse de proyectos autofinanciables.

Sobre todo la Comisión Federal de Electricidad estableció un sistema de *pidiregas*, por lo que ha tenido que enfrentar obstáculos jurídicos, sociales y económicos que derivaron en el atraso de la ejecución de las obras y, por tanto, la imposibilidad de generar los recursos esperados para amortizar el proyecto. Tal obligación es de cualquier forma asumida por el gobierno federal, y se convierte el *pidiregas* respectivo en pesada carga (H. M. Gómez Flores).

- e) *Contrato de subsidio o subvención*. La doctrina ha denominado este contrato como *subvención*; nosotros consideramos subsidio como sinónimo de tal término.

En un aspecto amplio, podemos entenderlo como toda ayuda a una persona, física o moral, pública o privada. Definido en su concepción general, supondría la intervención económica por la administración pública, que acude en ayuda de un ente público subordinado, y ocasionalmente de un particular, a efecto de financiarlo en la realización de actividades necesarias para el interés público.

En su concepto restringido puede considerarse la ayuda incluida en el presupuesto a favor de un organismo descentralizado, por lo cual tendrá como características ser en dinero, de origen presupuestario y otorgado por la administración pública centralizada en beneficio de un ente del sector paraestatal.

Manuel María Díez encuadra el contrato con una donación modal de derecho administrativo.

Como se ve, aumenta el patrimonio del subsidiado, y su obligación estriba en realizar ciertas actividades de interés público, en tanto que el subsidiado sólo aporta el dinero y no lo controla ni recibe un beneficio directo, por lo cual este contrato es gratuito.

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

- f) *Contrato de juego*. El Código Civil Federal, en el art. 2772, prescribe: “Las loterías o rifas, cuando se permitan, serán regidas por las leyes especiales que las autoricen; y las segundas, por los reglamentos de policía.”

Con estas disposiciones podemos identificar los juegos permitidos: lotería nacional para la asistencia pública, pronósticos deportivos, lotería instantánea, zodiaco, melate y tris, organizados por entes públicos; el hipódromo, el galgódromo, las rifas y los sorteos pueden ser efectuados por los particulares con arreglo a las disposiciones dictadas en la materia.

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

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

El hecho de que el emisor de un billete o contraseña sea un ente público no significa que la relación establecida con el tenedor revista naturaleza contractual.

- g) *Contrato de concesión*. Algunos autores plantean la concesión de naturaleza contractual; por tal razón asumen que la concesión minera, de aguas o de servicios públicos debe catalogarse como contrato administrativo.

Hemos asentado nuestra opinión respecto a esta figura, por lo cual nos remitimos al tema 43 del primer volumen; estimamos que no es contrato administrativo sino acto administrativo unilateral.

- h) *Servidores públicos*. Conforme al criterio sostenido en estos cursos de derecho administrativo, el nombramiento o la relación de trabajo del estado con sus empleados no es un contrato administrativo. El tema se tratará con amplitud en el capítulo XIII de este segundo tomo; en principio, estaríamos ante un contrato laboral.

## 9.8 Contrato de obra pública

Es el más usual e importante de los contratos administrativos y prácticamente el único estudiado. Principiaremos por un concepto del objeto de este acto.

**Concepto de obra pública.** En tanto que la doctrina francesa considera obra pública el trabajo realizado sobre bienes inmuebles con fines de interés público y con cargo a un ente público, la ley y la escuela de otros países sostienen que la obra pública puede referirse a bienes muebles e inmuebles. Por nuestra parte, aceptamos el segundo criterio como válido. Podemos definir la obra pública como la construcción o mejora de un mueble o inmueble realizada para comodidad o servicio de la sociedad y perteneciente a un ente público.

Pese a que en teoría la obra pública abarca bienes muebles e inmuebles, la ley que regula el contrato de obra pública hace referencia sólo a los segundos. Por lo mismo debemos concebirla como toda construcción, ampliación, conservación o mejora que un particular contratista realiza en bienes inmuebles del estado y que éste utiliza en sus cometidos.

**Elementos del contrato de obra pública.** Como elementos de este contrato administrativo señalaremos:

- a) *Sujetos.* Entidad o dependencia de la administración pública (federal, local o municipal) y el particular que realizará la obra, llamado *contratista*.
- b) *Consentimiento.* Habrá de otorgarse por decisión del funcionario facultado legalmente y el particular contratista o su representante acreditado en debida forma.
- c) *Obra pública.* Es la construcción o mejora de algún inmueble estatal. Representa el objeto del contrato.
- d) *Forma.* Se celebrará por escrito, previo procedimiento de licitación.
- e) *Causa.* Una necesidad pública que debe satisfacerse; para el particular, la obtención de un lucro razonable.
- f) *Licitación.* Es necesario seguir el procedimiento de concurso previsto en la legislación, o exceptuarlo en los casos citados (*supra* 9.6).

**Base constitucional.** El fundamento constitucional del contrato de obra pública se halla en el art. 134:

**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

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

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

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

[...]

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos [...] anteriores incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

**Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.** Esta ley del 4 de enero de 2000, es reglamentaria del art. 134 constitucional y establece disposiciones respecto a cómo habrán de realizarse los contratos de obra pública. De su contenido podemos señalar lo siguiente: definiciones y disposiciones generales; planeación, programación y presupuestación; procedimientos de contratación; la licitación pública; excepciones a la licitación pública; contratación; contratos; administración directa; información y verificación; infracciones; sanciones, e inconformidades y procedimiento de conciliación.

Son reglas de derecho público las que rigen las etapas del contrato y de la obra pública en sí, incluso la forma.

### 9.9 Contrato de suministro

El de suministro, junto con el de obra pública, se considera el clásico contrato administrativo; vale definirlo como el que celebra la administración pública con algún particular a efecto de que éste le proporcione de forma continua bienes o servicios requeridos para sus tareas.

Este contrato se realiza para obtener determinados bienes de uso corriente de la administración, como papelería, artículos de escritorio, refacciones, mobiliario y productos de limpieza.

### 9.10 Convenios que celebran entre sí diversos entes públicos

Este tipo de convenios, regulados por el derecho público, tienen por objeto situaciones de interés colectivo y como contratantes a personas de derecho público.

La amplia actividad que mediante algunos de estos convenios ha desarrollado el poder público, en especial los convenios de coordinación con estados y municipios, es criticable porque mengua de forma grave y permanente la autonomía de los gobiernos locales, por otro lado ya dañados por la carencia de recursos económicos.

Los convenios que llegan a celebrar entre sí las dependencias y las entidades de la administración pública pueden referirse a las más diversas materias y tienen el propósito de atender algún asunto común en su esfera competencial. No es necesario sobre el tema, en virtud de su naturaleza, crear una comisión intersecretarial.

Como ejemplo de estos convenios administrativos podemos mencionar los que se celebran en el rubro de seguridad social, gendarmería.

En cuanto a los convenios celebrados con las entidades federativas y los municipios, como señalamos, se ha abusado tanto en la naturaleza como en el número de materias. Los suscritos entre la federación y los otros niveles de gobierno se refieren a los más diversos factores: desarrollo, fiscal, educación, elecciones, obras públicas, salubridad, registro de población, procuración de justicia, control público, derechos humanos, protección civil e información pública, entre otras.

Los convenios con organismos internacionales, distintos de los regulados por el derecho internacional, se refieren a cuestiones propias del derecho admi-

nistrativo, como la materia monetaria (con el Fondo Monetario Internacional), educación y patrimonio cultural de la humanidad (UNESCO), investigación para mejorar renglones importantes de la vida de los habitantes de la república (Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

En fechas recientes, la administración pública federal ha acentuado el uso de instrumentos contractuales en campos distintos de los citados: sobre todo con particulares y organismos empresariales privados y sindicales. Algunos comentarios obligados a propósito de esa actividad:

1. Creemos que está dentro de razonable marco legal tanto para la autoridad como para los particulares.
2. El claro barbarismo al calificarlos de convenios de concertación, pues convenir y concertar es lo mismo.

### 9.11 Convenios de coordinación

Puesto que en el párrafo precedente se comentaron los convenios de coordinación, estimamos oportuno citar, a título de ejemplo, algunos datos del convenio para el desarrollo rural sustentable entre el ejecutivo federal y el de Coahuila de Zaragoza, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 2012.

Comprende antecedentes, declaraciones, cláusulas y dos anexos. Su cláusula primera dice:

El presente convenio tiene por objeto, establecer las bases de coordinación y cooperación entre las "partes" con el fin de llevar a cabo proyectos, estrategias y acciones conjuntas para el desarrollo rural sustentable en general; así como las demás iniciativas que en materia de desarrollo agropecuario y pesquero se presenten en lo particular, para impulsar el desarrollo integral de este sector en el estado de Coahuila de Zaragoza.

El convenio, que contiene 28 cláusulas, llenó 11 y media páginas del *Diario Oficial*. Nos abstenemos por ello de transcribirlo; remitimos al lector al texto de ése u otro ejemplo.

## 9.12 Referencias de casos prácticos de instituciones tratadas en este capítulo

A lo largo del capítulo, y a propósito de las figuras en él tratadas, se han citado ejemplos de actividad contractual del estado. Como no es nuestra intención extendernos en este texto, prescindiremos de incluir modelos o copias de contratos y convenios, pero recomendamos analizar en clase algún caso práctico.

### *Bibliografía del tema*

Abreu Dallari, Adilson, “Contrato de riesgo”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.

Chase Plate, Luis Enrique, “Contrato de empréstito público”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.

*Código Civil Federal*.

Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. II, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1965.

Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, Astrea, Buenos Aires, 1980.

Gordillo, Agustín, “El contrato de crédito externo”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.

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

Hutchinson, Tomás, “Caracteres jurídicos de la subvención”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.

*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.

*Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.

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

Roquel, Rodolfo, “Contrato de juego”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.

Ruiz Massieu, José Francisco, “Naturaleza jurídica de los convenios únicos de coordinación”, en *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, Porrúa, México, 1981.

Sarria, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 3ª ed., Temis, Bogotá, 1957.

Sayagués Laso, Enrique, *La licitación pública*, 2ª ed., Acalí, Montevideo, 1978.

Suárez Salazar, Carlos, *Legislación comparada de la obra pública*, Limusa, México, 1985.

Tena, Felipe de J., *Derecho mercantil mexicano*, 17ª ed., Porrúa, México, 1998.

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

## Questionario

1. Diferencie los contratos administrativos de los de derecho privado.
2. Dé cinco ejemplos de contratos de derecho privado que realice la administración pública.
3. Enumere los contratos administrativos.
4. Describa el contrato de obra pública.
5. ¿Qué es la licitación?
6. Explique el art. 134 constitucional.
7. Esboce los convenios que celebra el poder público.



# V

## Política, policía e infracciones administrativas

### Objetivos

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

- × conocer los alcances del concepto política administrativa
- × manejar las teorías acerca de la policía
- × delimitar la policía administrativa
- × situar en la ciencia jurídica el poder sancionador de la administración pública
- × fundamentar y explicar las sanciones por infracciones administrativas
- × saber y opinar respecto a las infracciones cívicas.

## 10. Política estadual. Política administrativa. Poderes de policía y facultades de policía

### 10.1 La política estadual y administrativa

*Política* proviene del latín *politicus* y del griego *politiké*; es una ciencia social que en ocasiones ha sido identificada con el derecho político. Su objeto de estudio son los principios o fenómenos en que la vida del estado se desarrolla, su nacimiento, sus tareas; ya como unidad básica, se habla de organización y funcionamiento de la política estatal para el logro de sus cometidos.

El *Diccionario de sociología*, de Henry Pratt Fairchild, la define como “teoría, arte y práctica del gobierno”. En este sentido, las circunstancias que se presentan en la vida de los países desempeñan un papel importante. Históricamente, los fines del estado varían según las condiciones prevalecientes en un momento determinado; así, a veces es la conservación del territorio o la salud de la población; otras pueden

revestir índole subjetiva, como la defensa religiosa, el ideal democrático o la tradición, pero en la actualidad se cree que la economía y la política social suponen los principales factores que mueven las tareas del estado.

Desde una perspectiva que acaso permite definir mejor el tema, *política* es una forma de gobernar, de atender el sistema de gobierno adoptado por un país, por supuesto siempre velando por los intereses de la sociedad en los aspectos interno y externo. Ello se logra cuando se sigue un procedimiento para la solución de los problemas en general, o se aplica en especial a cualquier dificultad. Así, la política significa la orientación, la dirección, las prioridades que el poder ejecutivo y, en ocasiones, el legislativo dan a la tarea de la administración o del estado.

La manifestación de estas actividades toma forma mediante el acto político, por el cual se crean o imputan efectos jurídicos, sociales o económicos a los gobernados, sin que éstos puedan reaccionar de forma jurídica contra tales actos, para evitarlos o tratar de invalidarlos; sólo la ley podrá destruirlos, pero esto es un efecto que alcanza a cualquier acto. Sin embargo, la misma ley confiere fuerza a los actos políticos, toda vez que éstos encierren un interés público, la seguridad del estado o de sus súbditos y se relacionen directamente con el orden público (*infra* 13.2). Esa razón basta para que los gobernados observen las medidas que de esta forma se dicten, sin que importe su regulación jurídica, pues lo trascendental radica en lograr los objetivos del bienestar o de la seguridad deseada por el estado.

En esa medida, las políticas del estado adquieren una determinación objetiva y material de beneficio de la sociedad, de ahí que tengan fuerza y calidad jurídicas; por tanto, resulta válido el razonamiento de que la tarea política es un actuar orientado al logro de los fines estatales, basado en los principios de justicia y seguridad, para propiciar una vida mejor de la colectividad. Por eso su especial poder jurídico deriva de propósitos metajurídicos.

En las consideraciones mencionadas estriba la complejidad de la política estatal, cuya valoración es subjetiva porque depende de los criterios aplicados por el grupo gobernante en turno y de las circunstancias sociales presentes en un momento determinado.

Con objeto de entender la política del estado es necesario conocer sus orígenes y las teorías en que se basa el actuar para lograr sus fines; a ese efecto recurrimos a Georges Vedel, a cuyo decir en un principio los actos de gobierno (identificables con la política estadual, nuestro tema) tenían como finalidad no ser incluidos en la esfera de control correspondiente a los poderes judicial y legislativo, e incluso por la administración misma, pues tales decisiones presentaban un carácter de

política general del estado y, por consiguiente, no era posible someterlas a controles jurisdiccionales.

Posteriormente, sólo determinadas decisiones se excluían del control jurisdiccional, pero tenían que ser justificadas plenamente por razones poderosas de estado.

Hoy, los autores dudan acerca de tales determinaciones, pues ningún acto o medida puede escapar del control, por mínimo que sea; de lo contrario, se afectarían los principios jurídicos. No obstante, la seguridad del estado ha prevalecido. Acerca de esta posición se han desarrollado varias corrientes:

1. Lo concerniente a la alta política no admite control o recurso porque su móvil es político; esto se interpreta como los asuntos atendidos de manera directa por el gobernante. Por fortuna, la idea se ha ido desechando y la administración, aun lentamente, ha de responder de sus tareas ante un juez, lo cual no sucedía en el siglo XIX, por lo que con facilidad se llegaba a arbitrariedades o abusos gubernamentales.
2. Abandonada la razón de la alta política o del móvil político, se tenía la labor de establecer control sobre todos los actos del ejecutivo, lo cual no parece posible aún, pues la configuración del estado y sus tareas hacen factible que prevalezca su poder. Así, se habla de que no debe haber control respecto a ciertos actos, no tanto por su móvil político sino por la naturaleza intrínseca del acto: es de tal magnitud e importancia la actividad, que deviene razón de estado y, por tanto, se relaciona estrechamente con la supervivencia del estado mismo.

Por otra parte, se afirma que los actos de gobierno son de naturaleza mixta, pues hay una relación que interesa al poder ejecutivo tanto como al legislativo; de esa manera, habría que distinguir entre los actos administrativos, los cuales por supuesto sí tienen control.

Es necesario realizar una lista de los actos de gobierno que por su naturaleza escapan al control jurisdiccional. Cabría elaborarla mediante la jurisprudencia, o bien, pormenorizarla en los textos legales; ésta puede establecer la regulación de la denominada política estadual, mas no su control.

Como ejemplo de esta enumeración citaríamos los actos de relación entre los poderes de la unión, los vínculos internacionales del ejecutivo y las medidas de orden interior como la salubridad, la educación o la cultura; claro está, en su orientación o dirección, no en su detalle.

En esos ejemplos vemos cómo una iniciativa de ley presentada por el ejecutivo no puede ser objetada por los particulares, así como las medidas de seguridad o de paz interior resultan inatacables por éstos, en razón de su naturaleza.

En esta breve referencia al nacimiento de los actos de gobierno o política administrativa se observa la imposibilidad de lograr completo control, jurisdiccional o legislativo, en virtud de las circunstancias presentes en un momento determinado, pues el subjetivo actuar del gobernante le permite aducir un interés superior, en este caso el colectivo, para dictar la línea de su administración en forma general o sobre ciertas ramas específicas, entendidos estos razonamientos en aras del interés público.

Sin embargo, es preciso dejar establecido que la política estadual (o estatal, mejor dicho) no se refiere a acciones autónomas ni fuera del derecho; por el contrario, la tarea misma del estado será justificada y plenamente aceptada en un marco jurídico e institucional por la comunidad, por lo que sus actos son regidos, y deben serlo, por el derecho público.

Conforme a las ideas esbozadas, se estaría en la corriente doctrinaria que sustenta la opinión de que las acciones de gobierno no son en estricto sentido función administrativa sino que lo son en uno amplio.

En una valoración realista de política se aplican técnicas y normas para la asignación unilateral de prioridades, de acuerdo con las demandas que los gobernantes hayan captado entre la colectividad. En esa apreciación subjetiva basarán su política, y ésta tendrá que hacerse por sectores para ofrecer así de mejor manera los bienes y servicios. Por esa vía cabe hablar de política educativa, sanitaria, agraria, fiscal, industrial, económica o de otra índole, y la jerarquización de estos rubros o materias se efectuará con criterios subjetivos que, insistimos, son del gobernante; empero, esta subjetividad no ha de tomarse como arbitrariedad sino en razón de la necesidad nacional.

La valoración que mencionamos acerca de las necesidades del país está relacionada con los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), los partidos políticos, los grupos de presión, los factores reales de poder y todo conglomerado que influya para que al encargado de delinear la política se le provean los elementos necesarios para su labor. Nos referimos al encargado porque, como se ve, la política estatal tiene muchos rubros y en cada uno de éstos se encuentra un encargado o titular. En el país podemos citar a los secretarios de estado (en el plano federal), cuya misión es conducir en sus respectivas ramas las reglas marcadas, pero la responsabilidad recae directamente en el jefe del ejecutivo, pues asume la orientación general por imprimir a la política estatal.

Lo anterior no implica que los secretarios de estado carezcan de responsabilidad; la tienen, pero es respecto a su superior jerárquico porque además, con base en su actuación, en la información y en el desarrollo de su despacho, el presidente puede formular su plan de acción, establecer las medidas pertinentes, lograr el avance deseado o rectificar la política.

Nos hemos referido al ámbito federal porque tiene la competencia para fijar la política nacional; pero guardando las proporciones, en cada nivel de gobierno pueden trasladarse los conceptos y las teorías aquí expuestos.

Es el momento de referir un concepto de política estatal o administrativa, la cual se entiende como la orientación o directriz que los responsables del gobierno dan a la actividad del estado.

En este aspecto, la política administrativa o estadual fijará el rumbo, la tendencia, de acuerdo con el criterio del grupo gobernante en turno —atendiendo a las circunstancias presentes en un lugar y tiempo determinados—, a la actividad de un estado, siempre con base en el interés colectivo.

De lo expuesto se desprende que no se trata de afectar la esfera jurídica de los particulares, pues se buscan el mejoramiento de la sociedad, la conservación de la paz, el orden interno, la salubridad, el estado de derecho y, en una acepción más amplia, el logro de los fines estatales.

En nuestro temario aparecen *política estadual* y *política administrativa*, como si se tratara de dos conceptos diferentes; tal criterio no lo hemos manejado, y por las siguientes consideraciones pensamos que es uno solo. Quienes sostienen que son dos argumentan que el contraste radica en que política estadual es dirección e impulso; y administrativa, la acción complementaria y subordinada, y que responden por tanto a fines distintos. Ello no es contundente porque se trata no de dos categorías distintas o complementarias sino de sinónimos: tienen los mismos principios y elementos, son en esencia iguales.

Tal vez con fines didácticos se pensó en separarlas, lo cual ha creado confusión; si se actuara de esa manera, cualquier concepto sería desmembrable, y podría caerse en el absurdo de encontrarnos con política ejecutiva, legislativa, judicial, administrativa, municipal, colonial, delegacional y demás, como categorías autónomas.

## 10.2 Concepto de policía

Como obligado prolegómeno del tema, es necesario aclarar que policía no equivale a gendarme, sujeto físico, al menos en derecho.

*Policía* proviene del latín *politia* y del griego *politiké*, entendidos como tales el buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos dictados para el mejor gobierno.

Aceptar como absoluta esta definición de policía sería un error, pues el concepto ha evolucionado hasta representar hoy una de las expresiones más genéricas en el derecho administrativo. Por ello resulta necesario encontrar las descripciones usuales.

Roberto Dromi la conceptualiza como la parte de la función administrativa encargada de las leyes de policía y que encuentra sus actos concretos de aplicación en la seguridad, la moral y la salubridad públicas; en un sentido estricto, es administración. Sin embargo, el manejo del vocablo es genérico y no designa una tarea propia o autónoma.

Por su parte, García Oviedo y Martínez Useros exponen un concepto más acorde con la realidad: policía es la acción para lograr un orden o defender el existente; supondría por tanto un medio para alcanzar cierto fin.

Para Sarría, la policía comprende todos los medios no represivos utilizados por el gobierno; es por lo mismo la previsión administrativa y se refiere fundamentalmente a los servicios públicos.

Rafael Bielsa considera que la policía es “el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aun moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas”.

Hasta el siglo XV, por policía se entendió la suma de actividades o tareas del estado, pero en ese momento comenzó a fragmentarse el concepto, y las relaciones internacionales salieron de este campo. Así, en el siglo XVIII también adquirieron autonomía la justicia y las finanzas; la policía era entendida por eso como todo acto de la administración pública para el orden interno. La consecuencia fue que en su ámbito de validez espacial el estado no tuviera límites: podía emitir las normas o coaccionar a su libre albedrío, con la convicción de que las medidas adoptadas lo eran en razón de las necesidades y conveniencias del estado y para el bienestar de la nación. En esta etapa, la policía se advertía ya como una labor del estado y a cargo del ejecutivo.

En ese siglo, Juan Esteban Pütter expuso que “la policía es la suprema potestad que se ejerce para evitar los males futuros en el estado de la cosa pública interna; y, por tanto, la promoción del bien común no pertenece a la esfera de la policía”.

Estas ideas cundieron rápidamente y fueron aceptadas de inmediato: por ellas, el estado perdía su poder ilimitado de actuar, reduciendo su actividad sólo donde se rompiera el orden o la colectividad se enfrentase a situaciones graves o peligra-

ra su integridad. En este momento se abandonó el concepto de estado autoritario para entrar en el liberal.

Si bien los límites de la policía quedan reducidos a guardar el orden y se justifica su intervención coactiva para evitar males o peligros, los medios que puede usar aún son ilimitados.

La trascendencia de estos pensamientos se tradujo en que el actuar de los gobernados fuera en razón directa de su bienestar, sin la intervención del estado, y menos que éste hiciera acto de presencia con el poder coaccionador, pues a él podía acudir sólo para asegurar la libertad y la seguridad. Por tanto, emergió el sustento jurídico de la policía y encontró así también su base política, gracias a los cuales este concepto tiene rasgos propios y puede ser plenamente diferenciado de otra tarea del estado. Sus notas distintivas son las siguientes:

1. Su objeto era asegurar el bien jurídico denominado *derecho natural* contra cualquier alteración; así, se restringía la libertad individual, pues esa protección por la esencia misma del bien se lograba aunque no se contara con una ley específica aplicable, y en todo caso se recurría a la coacción.
2. Su posición era eminentemente prohibitiva, ya que limitaba la libertad individual con la aplicación de medidas restrictivas.
3. Esta tarea era asignada a la parte de la administración que se identificaba con el poder ejecutivo.
4. La mayoría de los autores establecía que su objeto esencial era lograr la seguridad, la salubridad y la moral públicas; y para otros, alcanzar y mantener el orden colectivo.

Era una tarea que se significaba por la prevención, y sólo en caso necesario se usaban medidas coactivas.

Tales concepciones representaron un sensible avance porque la obtención, por el individuo, de los satisfactores que le permitan una existencia plena, en otras palabras, su felicidad, realización, estabilidad, comodidad, provienen del interior mismo del ser humano, de acuerdo con su pensamiento, y no le son o no le deben ser impuestos por designios ajenos, por presión estatal o complacer a la sociedad: armonizará estos intereses o valores para lograr el equilibrio entre sí y la colectividad. Por ello, la policía se abstiene de intervenir para suscitar o apremiar la correcta relación de los seres humanos, y se aboca a mantener el orden existente, lo defiende y tutela con los medios a su alcance, por medio de la coacción, que actúa sobre los efectos y no sobre las causas que alteran el orden imperante.

La noción de policía ha evolucionado, no podría identificarse con su campo de acción de la antigüedad; el concepto no ha terminado su evolución, en virtud del dinamismo propio de la sociedad. El error fundamental cometido con el concepto *policía* es asignarle la connotación de arbitrariedad o poder ilimitado, como en un principio se pensaba; por el contrario, esta idea ha sido superada, si bien aún no pueden erradicarse dicho prejuicio ni la distorsión que recibe el concepto policía, asociado de inmediato con represión o una forma de cárcel, algo erróneo.

Se ha dicho que los valores en esencia protegidos por la policía son la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas. Empero, en menoscabo del concepto comentado, se ha expresado que, como cualquier valor, éstos se encuentran protegidos por el orden jurídico positivo y no es necesario crear una figura especial que asegure valores determinados, pues desde un punto constitucional se reconocen y limitan las libertades individuales. De ahí que sea impropio considerar la policía una noción preconstitucional.

Por otro lado, asegurar que la actividad policial posee carácter fundamentalmente prohibitivo es falso: hay múltiples disposiciones de hacer, como las de vacunación, instalación de dispositivos de seguridad contra accidentes, colocar en un lugar visible los precios y los permisos de la autoridad competente, o la de llevar la contabilidad en sistemas idóneos. Esas normas entrañan obligaciones positivas muy alejadas de las prohibiciones; por ello tal característica de la policía no existe de manera constante, pues al hablar de prohibición también se haría en el sentido positivo: se remitiría no ya al concepto de policía sino al ordenamiento respecto a la actividad que se regula.

Además, una característica atribuida a la policía estriba en que su actividad está reservada a la administración pública; sin embargo, es imposible hoy referir que dicha característica es privativa o que prevalece de manera pura. En otras palabras, los restantes poderes de la unión también realizan labores que podrían considerarse incluidas en el concepto; tal es el caso en que el legislador integra comisiones a fin de investigar un asunto en particular, o las presentaciones de algún servidor público (secretarios de estado principalmente) para explicar los temas de su competencia ante alguna cámara. El poder judicial también realiza funciones catalogables de policía, como la inspección de lugares, la verificación de actos, o la guarda y la vigilancia de bienes o documentos.

De lo anterior cabe inferir que la actividad de policía no es exclusiva del poder ejecutivo: las efectúan los tres poderes indistintamente en su acepción genérica y en atención de la naturaleza misma de sus funciones. Así, el legislador emite

normas de ese carácter, llamadas *leyes de policía*, lo cual ha obligado a realizar un distingo: ahora se mencionan policía y poder de policía, la primera como cometido exclusivo de la administración pública y la segunda como la normatividad que elabora el legislador. Se establece que esta actividad ya no sólo es ejecutiva sino que debe tomarse como ejecutivo normativa, y no puede asumirse que un mismo concepto encierre tanto la creación de normas en general como su posterior ejecución. Es claro entonces que esta característica de exclusividad, de policía, correspondiente a la administración pública, se desvanece.

De esa manera se profundiza aún más en el aspecto inicial de la crisis del concepto policía: el objeto que supuestamente tutela esta figura y que por tradición se había centrado en la salubridad, la seguridad y la moralidad públicas, el cual según lo expuesto está rebasado, pues aparece un sinnúmero de valores jurídicos protegidos, como la paz, la tranquilidad pública, la confianza en las instituciones, el decoro público, la economía pública (considerada valor jurídico protegido, en cuanto a los salarios, los precios, los monopolios, las casas de bolsa, el no acaparamiento).

Lo expresado repercute de modo directo en el concepto analizado, advirtiéndose que el objeto tutelado se integra no sólo por lo tradicionalmente considerado sino que se amplió de manera significativa y, por tanto, no puede utilizarse policía con su alcance anterior: por el contrario, podría pensarse que la figura ha perdido su naturaleza y se usa como sinónimo del control estatal coactivo.

Algunos autores, dada la amplitud del concepto y del objeto tutelado, señalan que lo protegido es el orden público, el bien común o el buen orden. El primero será tratado con más amplitud en el tema respectivo (*infra* 13.2) y si bien el orden público está estrechamente ligado al concepto de policía, es erróneo tratar de identificarlo como el objeto tutelado por la policía; de ser así, saldría del contexto jurídico. El bien común constituye una figura cuyo estudio pertenece a la filosofía del derecho; sin profundizar en su análisis, diremos que su contenido es muy amplio y, por lo mismo, se reduciría y perdería su esencia, algo inconcebible si lo ciñéramos a ser el objeto tutelado de la policía. Esta posición entraña por supuesto que la noción de policía se vuelva confusa y se reduzca la posibilidad de encontrar su verdadero contenido.

Se piensa que la falta o la imposibilidad de concretar un objeto propio y determinado que caracterice a la policía la convierte en una noción metajurídica, lo cual excluye a la policía, lógicamente, del derecho.

En otro aspecto, se ha señalado que como característica primordial de dicha figura está su función preventivo represiva, para mantener el orden establecido,

en tanto que otra parte del estado se preocupa por mejorar las condiciones de vida (Agustín Gordillo).

Esa característica ha sido el rasgo distintivo de la policía desde el siglo XVIII. Los autores la comparten casi siempre; sin embargo, según algunos encierra una contradicción.

Dicha contradicción la explican de la manera siguiente: toda sociedad constituida establece una jerarquía de normas y principios para llevar una vida social aceptable, e impone un orden por razones de seguridad y equilibrio; una preocupación constante de la misma sociedad consiste en que ese orden no se rompa; por el contrario, se esfuerza por consolidarlo.

Cuando se suscitan perturbaciones o disturbios en el orden establecido, la colectividad se une y adopta medidas que en su momento pueden llegar a restringir las libertades individuales, en su afán de proteger ese orden. Desde luego, ello choca con la intención de mejorar las expresadas libertades.

Dada la lucha constante por el mantenimiento y progreso de la sociedad mediante el orden público, el cual involucra en su conjunto a toda la colectividad, la tarea estatal se divide para proteger todos los valores y propiciar el desarrollo socioeconómico.

En la defensa del orden establecido, las conductas de los seres humanos se unen para formar una fuerza social cuyo conjunto colabora para evitar los ataques o las perturbaciones que afecten ese orden.

La sociedad se protege a sí misma contra posibles alteraciones, que irían desde simples opiniones hasta acciones individuales, por suprimirse con el consenso de la población: es decir, determinadas conductas impuestas por ésta obligan a comportarse de manera específica o abstenerse de realizar actos contrarios a la buena marcha colectiva. Con esto se busca no sólo el mantenimiento sino el progreso. La promoción del orden público y la prevención de peligros son términos que, por su naturaleza, van intrínsecamente vinculados y son parte de la misma actuación social; así, los fines de la policía van más allá de lo preventivo represivo.

Como ejemplos se pueden citar la obligación de los aumentos del salario mínimo, el mejoramiento del ambiente y el pago de impuestos.

Finalmente, a título de conclusión de lo que algunos autores denominan *crisis del concepto de policía*, se establece que ésta no protege valores jurídicos propios del derecho natural ni se manifiesta exclusivamente cual conjunto de normas prohibitivas sino que, también, encierra disposiciones positivas; se rechaza su realización como única de los órganos administrativos o ejecutivos,

pues resulta notorio que la tarea pertenece a los tres poderes, y ante todo se impugna que su objeto esté determinado.

Lo anterior lleva ineludiblemente a algunos autores, entre ellos Agustín Gordillo, a pensar que la noción de policía debe suprimirse porque le faltan el sentido, el contenido o las características propios que la distinguan. Además, agregaríamos, de su persistente confusión con la idea de gendarme, persona física.

Con lo transcrito, parecería sugerir que se ha estado comentando un concepto que carece o debe carecer de relevancia en el mundo jurídico, y que sólo la costumbre, la mala información o una deformación cultural y académica la han hecho perdurar como una institución jurídica digna de atención o estudio. Lo cierto es que el concepto no podemos erradicarlo del sistema jurídico ni, menos, de las instituciones de derecho administrativo.

Por eso es necesario formular algunas aclaraciones que permitan arribar a una conclusión objetiva acerca del tema.

La inclusión de la moral pública como uno de los valores por proteger en la actividad de policía ha provocado una imprecisión insalvable en el concepto y numerosas arbitrariedades en la práctica.

En un principio se manifestó que la crisis del concepto debía identificarse principalmente con los derechos naturales o con las ideologías políticas traducidas en normas jurídicas. Eso, como puede advertirse, resulta incorrecto y sólo en los inicios de la evolución de policía (siglo XV) se admitía, pues en ese estadio se incurría en arbitrariedades institucionales. Sin embargo, la misma trascendencia de esta figura logró que se suprimieran los errores respecto a ella y permitió pensar que la crisis no es en sí del concepto policía sino que aquella pertenece más bien a la revaloración de los derechos naturales y su forma de garantizarlos, así como a la crisis de las ideologías políticas. Por tanto, la técnica jurídica que hace efectiva la noción de policía no sufre crisis y es muy normal que su evolución transforme sus alcances y contenido.

Por otro lado, como establece Andrés Serra Rojas, es imprescindible no confundir el concepto de *policía* con el de *gendarme* o *guardián de la paz callejera*, también denominado *agente de policía*, constante y de relación directa con los grandes o pequeños problemas diarios en un poblado, los cuales parecen aumentar sustancialmente a medida que la sociedad se vuelve más compleja, y por ese contacto el ciudadano entabla comunicación inmediata con dicho servidor público, pero de ninguna manera engloba el término *policía*. Aún más, vale referir que encarna sólo una parte ínfima de lo que debe representarse como policía.

Andrés Serra Rojas concluye: “La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de estado deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública.”

Se ha objetado que la policía no es exclusiva de la administración pública, pues la parte reguladora o normativa, por naturaleza propia, pertenece al poder legislativo. Corresponden al poder ejecutivo la función, operación y ejecución de lo conocido como *policía*. No obstante, cabe afirmar que dicha tarea es indivisible en dos concepciones, so pena de llegar al absurdo de fraccionar cualquier acción del poder público. Por otro lado, la normativa del poder legislativo permite manejar a la policía en el margen establecido en el derecho y evitar así abusos o desvíos en el ejercicio de esta actividad.

Constreñir el objeto tutelado de la policía a tres aspectos, la seguridad, la salubridad y la moralidad, significaría una restricción de la actividad administrativa, en perjuicio de la sociedad misma. A medida que las comunidades se vuelven más complejas, la administración pública tiende a acrecentar su intervención en los diversos órdenes; y resultaría absurdo que tratándose de este concepto no lo hiciera, pues ello equivaldría a negar su evolución y el desarrollo de la administración.

Parece error común confundir el concepto de policía con el de *control estatal coactivo*; cabe aclararlo, pues se presenta con frecuencia y ocasiona que toda actividad estatal se califique de *policía*. A título de ejemplo mencionemos a la secretaría de la función pública, la cual se creó en 1983 y modificó su denominación y tareas a finales de 1994; la competencia se estudió en el apartado correspondiente del primer volumen de nuestros textos. En no pocas ocasiones se identifica como el prototipo de la policía y, más concretamente, policía administrativa. Es evidente el yerro: hemos dicho que la tarea de la administración pública aumenta a diario, no por capricho o mero afán de ampliar su poder sino por las múltiples necesidades que aquella debe satisfacer en el cumplimiento de sus cometidos. No todo lo que la administración pública emprende lleva implícito el concepto de *policía*: ésa no es su tarea fundamental sino parte de su función, como el control estatal. En el caso que nos ocupa, la secretaría de la función pública tiene la misión de “controlar” la actividad de los empleados y funcionarios de las dependencias y las entidades de la administración pública federal. Antes de ella, la vigilancia era llevada casi exclusivamente de modo interno por cada dependencia o entidad, sin que se

denominara *policía*. Resultaba, como lo es hoy, en estricto sentido, un control que debe imperar de una u otra forma sobre los actos de los servidores públicos.

Para evitar caos en la administración pública es indispensable tener un control; éste, como cualquier instrumento administrativo, ha evolucionado y adquirido rasgos propios, que no pueden identificarse con los de policía. Por la naturaleza misma del control, parecería estar presente el concepto *policía*; sin embargo, como tarea del propio estado de revisar sus actos, no se pretende crear una policía sino entender y supervisar los fenómenos con lugar en el ámbito de la administración pública, a efecto de corregir las desviaciones o fincar las responsabilidades correspondientes. El control de la administración toca de manera incidental lo referente a policía, pero no lo hace como finalidad; el propósito fundamental es el control, que en la mayoría de las acciones emprendidas no considera la actividad policial ni atiende sus principios.

Hay que delimitar los campos de acción del control administrativo y el concepto *policía*. El primero se justifica por la propia administración y la posibilidad de revisar sus actos, y no en el ámbito de los derechos individuales que la policía atiende en un aspecto.

Respecto a la noción que nos ocupa, a fin de proporcionar una gama de sus matices, nos remitimos a la postura de otros países. En Alemania, el concepto se sustenta sobre la coactividad en un plano de subordinación donde se hallan los particulares frente al poder del estado; es decir, el individuo acata la autoridad, como súbdito, pero esto puede llevar a pasar por alto los derechos humanos y las libertades de los gobernados.

La concepción de policía que se tiene en Europa, especialmente en las doctrinas francesa e italiana, es restringida y se denomina *narrow*, que atiende a la idea tradicional tripartita de seguridad, salubridad y moralidad que, hemos advertido, ya está superada porque ahora atañe al cumplimiento de muchos fines.

La doctrina estadounidense suprime todo lo que en la noción se relacione con el orden público, dada la privatización imperante. Atendiendo no sólo la seguridad de las personas contra las vías de hecho, los elementos tradicionales de policía (seguridad, salubridad y moral), el llamado *police power* tiene en cuenta las normas protectoras en materia económica, su regulación y, en general, cualquier circunstancia atinente al beneficio del individuo en sus aspectos económico, social, político y otros.

En mérito de lo expuesto, afirmamos que el concepto de *policía* está muy lejos de la extinción, como llegaron a pensar algunos teóricos.

En este momento podemos definir *policía* con la idea que da Marcello Caetano: “la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar”.

En el ejercicio de la policía o del poder de policía se debe entender que éste afecta la esfera jurídica de los particulares y para lograr sus fines debe regularse por el derecho, sin que el aspecto por normar cambie su esencia o naturaleza, a efecto de que su ejercicio se proteja de manera legal y no se limite arbitrariamente.

Las consideraciones formuladas obedecen a que esa regulación posee base primordialmente constitucional y normas de ella derivadas. Dicha reglamentación tendrá como finalidad preservar el orden público o regular los actos que realiza el estado por motivos de interés público.

No se puede precisar el alcance de las disposiciones de policía sin dejar de atender los derechos individuales, ya que la pauta del poder de ésta es limitar el campo de acción de los particulares por causas de interés público (siempre prevalecerá sobre el interés individual, el general o público) que el estado pretenda lograr; desde luego, habrán de respetarse los límites constitucionales y la dignidad humana.

En la carta magna se encuentran disposiciones de policía; de manera enunciativa: de reunión y asociación; de libre manifestación del pensamiento; de libertad de tránsito; de inviolabilidad de correspondencia; de inviolabilidad de domicilio, papeles y posesiones; económica; educativa; industrial; de culto; de extranjeros; fiscal; sanitaria; militar; de trabajo; legislativa; federal; estatal, y municipal. La enumeración no es exhaustiva porque el estado realiza un sinnúmero de actividades, una de las cuales es precisamente la policía.

### 10.3 Policía administrativa

Como se ha señalado, el concepto de *policía* tiene sentido amplio y podría hablarse en diversos sentidos; sin embargo, es importante distinguir la judicial de la administrativa. En principio, la primera forma parte de la segunda; mediante las definiciones se precisarán sus diferencias.

La policía judicial es una corporación encargada de investigar y consignar los delitos para poner a los individuos presuntamente responsables a disposición de las autoridades competentes, a fin de seguirles proceso. Con el fin de evitar

confusiones, en fechas recientes el nombre de la corporación se ha modificado en algunos ámbitos por el de policía ministerial, policía federal investigadora, policía investigadora del estado.

Rafael Bielsa dice: “*Policía administrativa* es la acción directa que el estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración pública.”

La diferencia resulta esencial, pues mientras que la judicial se refiere primordialmente a los delitos, la administrativa trata de conservar el orden público. Aparte de lo apuntado, una sería el género (administrativa), y la otra, la especie (judicial). Sin embargo, se mantienen estrechas relaciones entre ambas instituciones por su finalidad de preservar el orden establecido.

Por otro lado, se puede entender el término *policía administrativa* en dos sentidos. Uno significa el personal que previene o reprime y, como se aclaró, es el más utilizado en el lenguaje común, pero constituye una equivocación: resulta preferible denominar a esos agentes como *personal de policía*. El segundo carácter de la noción atañe a su alcance de actividad que efectúa el estado, como la hemos analizado.

En el sentido jurídico, debe designarse la policía administrativa como *la actividad de vigilancia que realiza el estado a efecto de que los particulares cumplan sus obligaciones de derecho público*. Aquí se encuentra el concepto de *policía*, y de manera especial de la administrativa, una *actividad estatal* que no cabe identificar con el control ejercido por el estado sobre sí ni con el personal de policía en cualquier aspecto: éste puede no ser el agente que detiene en la calle o porta uniforme, placa o armas sino el que revisa o vigila documentos o cifras, hace cálculos o inspecciona artículos comerciales, entre otras funciones, y no necesariamente porta uniforme o armas. Tal vez nunca esté en contacto directo con el particular, pues su función no es represiva sino de vigilancia, pero no por eso deja de identificarse como elemento de la policía administrativa; por ejemplo: un auditor fiscal de la secretaría de hacienda y crédito público, el verificador de precios de la Procuraduría Federal del Consumidor, el agente del instituto nacional de migración de la secretaría de gobernación, o el verificador de la contaminación de la procuraduría federal de protección al ambiente o del gobierno del Distrito Federal.

## 10.4 Manifestaciones de la policía administrativa

Se han estudiado la policía y la de índole administrativa, con la exposición de los matices que presentan ambos conceptos. Del análisis se colige que la gama donde se desenvuelven sus actividades es amplia.

Las manifestaciones de la policía administrativa son también incontables; tendrían que estudiarse todas las disposiciones administrativas encaminadas a limitar la libertad de los gobernados con motivo del mantenimiento del orden, la seguridad, la economía, la tranquilidad, la salubridad y otros asuntos o sea, en casi todos los ámbitos de la vida humana. Prácticamente en la suma de sus aspectos existen disposiciones de policía atinentes al bienestar de la colectividad y cuyo objeto es permitirle el mejor desarrollo. A manera de ejemplo, enumeremos estas manifestaciones de la denominada *policía administrativa especial*, pues se refiere a una materia específica (lo cual no implica que haya diversas policías administrativas; ésta representa sólo una: es el género, pero en un afán clasificatorio y en la búsqueda de la especialización de las materias se ha dividido para su análisis y estudio académico):

policía fiscal, policía aduanera, policía migratoria, policía de salubridad, policía de la propiedad, policía de cultos, policía de precios, policía agraria, policía del trabajo, policía de industria y comercio, policía de prensa, policía funeraria, policía patrimonial, policía minera, policía ambiental, policía de la banca, policía bursátil, policía de seguros, policía de finanzas, policía de desarrollo urbano y policía de espectáculos.

## 10.5 Clasificación constitucional de la policía

En el derecho mexicano vigente, el concepto de *policía* es poco empleado; se usa más bien en su connotación de cuerpo represivo y, excepcionalmente, como potestad sancionadora de la administración pública.

La constitución política federal menciona los siguientes tipos de policía, de manera directa:

- a) *Policía militar*. Encargada de la vigilancia en instalaciones militares y de investigar y denunciar las faltas y los delitos del fuero militar.
- b) *Policía judicial*. Depende del ministerio público y le competen la investigación y persecución de los delitos que habrá de sancionar, llegado el caso, el poder judicial. Puede denominarse *ministerial* o *investigadora*.

- c) *Policía administrativa*. Actividad del poder ejecutivo para sancionar las infracciones de los ordenamientos administrativos.
- d) *Policía preventiva*. Encargada de cuidar el orden en los lugares y en la vía pública. Es la tradicional gendarmería y opera en los ámbitos municipal, local y federal.

Cabe aclarar que en los cuatro supuestos estamos, desde un punto de vista orgánico, ante servidores públicos o actividades del poder ejecutivo.

### *Bibliografía del tema*

- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. IV, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1965.
- Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.
- Caetano, Marcello, *Manual de direito administrativo*, 7ª ed., Coimbra, Lisboa, 1965.
- Canasi, José, *Derecho administrativo*, vol. III, Depalma, Buenos Aires, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Poder de policía y cuestiones de jurisdicción*, Depalma, Buenos Aires, 1963.
- Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. II, Omeba, Buenos Aires, 1965.
- Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1980.
- Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, 6ª ed., Ariel, Barcelona, 1980.
- Fiorini, Bartolomé, *Derecho administrativo*, t. II, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976.
- Forsthoff, Ernest, *Tratado de derecho administrativo*, 5ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. III, 9ª ed., EISA, Madrid, 1968.
- Gordillo, Agustín, “La crisis de la noción del poder de policía”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, año 1, núm. 2, Buenos Aires, 1961.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Política y administración*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1977.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1975.
- Martínez Morales, Rafael, “Política administrativa, poderes de policía y facultades de policía”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 93 y 94, México, 1974.
- Pratt Fairchild, Henry (ed.), *Diccionario de sociología*, 4ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Rolland, Louis, *Précis de droit administratif*, 9ª ed., Dalloz, París, 1947.

Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 3ª ed., Temis, Bogotá, 1957.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, 12ª ed., Porrúa, México, 1983.

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

## 11. Las infracciones administrativas

El vocablo *infracción*, indica el diccionario, denomina toda transgresión o quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o bien, de una norma jurídica, moral, lógica o doctrinal.

De acuerdo con ello, cuando la transgresión se realiza en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, diremos que cobra éste y corresponde a un órgano del poder ejecutivo imponer la sanción de ley.

Para Hans Kelsen, la sanción es un elemento diferenciador entre la regla de derecho y la moral; y su contenido, un acto coactivo dirigido al individuo que la viole: lo amenaza con infligirle un daño o carga, que puede consistir, según la gravedad de la falta, desde el simple forzamiento a reparar el perjuicio causado o la imposición de una multa hasta la privación de la libertad o de la vida misma. De tal manera, la naturaleza de la sanción estará condicionada por la clase de norma jurídica violada y si el individuo, por ejemplo, no cumple el contrato suscrito, será obligado a hacerlo y, en su caso, a resarcir los perjuicios causados; si ha robado, se le privará de la libertad; si ha transgredido el reglamento de tránsito, será multado.

Diversos criterios pueden utilizarse para clasificar las sanciones; así, tenemos el que atiende al tipo de castigo imponible y conforme al cual puede ser corporal, patrimonial o privativo de derechos.

También hay el criterio que atiende a la autoridad que impone las sanciones, administrativas o judiciales.

Otro criterio toma como referencia la rama del derecho de la cual se desprende la norma violada; distingue en sanciones civiles, penales, administrativas, internacionales, procesales.

Esta última clasificación es la más aceptada, pero encierra el inconveniente de que reconoce tantas clases de sanciones como disciplinas jurídicas especiales surjan; desde luego, ello le nulifica la utilidad.

Es innegable que la existencia de la sanción fijada en todo orden jurídico tiene por objeto garantizar el acatamiento de éste. De tal suerte, a la fecha no se pone en tela de juicio su indisoluble inherencia al derecho.

La variedad de sanciones dificulta su comprensión en un solo género: aun cuando se observe nada más una diferencia de grado entre ellas en cuanto representan un daño para el infractor y que su propósito radique en salvaguardar el orden jurídico, son tan distintos los casos específicos que pueden originarlos que resulta igualmente complejo relacionar, por ejemplo, la declaratoria de rescisión de un contrato con una pena de muerte decretada.

Los estudios de las distintas ramas del derecho han puesto especial interés en las sanciones que regulan sus respectivas materias; destacan el derecho penal y el administrativo como disciplinas con un sistema más complejo. De ahí que gran parte de la doctrina se haya inclinado por instituir una disciplina jurídica autónoma, denominada *derecho penal administrativo*, cuyo pretendido objeto es el estudio detallado de las sanciones que, previstas en leyes y demás disposiciones administrativas, deben aplicarse a los transgresores.

### 11.1 Crítica a la denominación derecho penal administrativo

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

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

Por otra parte, y dejando a un lado los delitos que si bien previstos en leyes administrativas pertenecen al ámbito del derecho penal, la variedad tan amplia de las sanciones administrativas prescritas ha merecido que muchos autores reconozcan el derecho penal administrativo como disciplina jurídica autónoma, aun cuando se admita que es un derecho represivo arcaico, si se compara con el grado de avance del derecho penal propiamente dicho.

El carácter represivo resulta común a las normas jurídicas y no encontramos mayor diferencia entre las sanciones que no sea, por una parte, la de grado (ya mencionada, de acuerdo con la importancia de la norma violada en razón de la cual, en intensidad y tiempo, se aplica el castigo) y por otra, tal vez más importante, el procedimiento para imponer la sanción (si corre por cuenta de la autoridad judicial o por algún órgano de la administración pública).

En atención de ello, algunos tratadistas se oponen a la instauración de un derecho penal administrativo como disciplina jurídica autónoma, pues sostienen que siendo la sanción un elemento inherente al derecho, aceptar la propuesta obligaría a reconocer la existencia de un derecho penal civil, un derecho penal laboral, un derecho penal mercantil, un derecho penal marítimo, un derecho penal bancario, un derecho penal ambiental, y así sucesivamente con todas las disciplinas jurídicas.

## 11.2 Delitos previstos en leyes administrativas

Aclararemos que los delitos tipificados en leyes administrativas no figuran en la propuesta del derecho penal administrativo, cuyo objeto de estudio comprende sólo las infracciones que, igualmente previstas en esos ordenamientos, tienen como consecuencia jurídica una sanción cuya imposición compete en exclusiva a la administración pública; por ejemplo, clausuras efectuadas por violación de las disposiciones sanitarias, multas por transgresiones del reglamento de tránsito y cancelación de permisos de explotación forestal por inobservancia de las condiciones del otorgamiento.

Por otra parte, los delitos administrativos se integran al cuerpo del derecho penal, si bien se hallan previstos en una ley ajena al código de la materia, toda vez que la determinación de su sanción, en este caso la pena, corresponde únicamente a la autoridad judicial. Se trata de los llamados en México *delitos especiales*.

En virtud de que el propósito de este párrafo es referirse a tales delitos, de la diversidad encontrada en la legislación (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Ley Federal de Juegos y Sorteos, Ley General de Salud, Ley de la Propiedad Industrial y demás), consideramos que el ejemplo representativo obra en el Código Fiscal de la Federación: describe los delitos propios de esa materia y prescribe las sanciones respectivas, pues dispone en qué casos el ejercicio de la acción penal procederá por querrela de parte, a cargo de la secretaría de hacienda y crédito público, y en cuáles basta la denuncia presentada por cualquier persona ante el ministerio público federal.

La regulación de los delitos fiscales se encuentra a la vanguardia técnica de las leyes administrativas. Califica como tales ciertas formas específicas de conducta transgresoras de las disposiciones que los prescriben. Esto, en atención de que el Código Fiscal de la Federación establece de forma adecuada los tipos penales conforme a los cuales se determinará si una conducta constituye o no un delito, los requisitos para el ejercicio de la acción penal, las agravantes por considerar

en la conducta ilícita, en qué casos el delito se tendrá como calificado y cuándo prescribe la acción penal, entre otras cuestiones.

Tal vez los delitos administrativos más conocidos sean el contrabando y la defraudación fiscal, en virtud de su comisión frecuente en casi todos los países.

El contrabando, según el código, consiste en la introducción o extracción del país de mercancías sin cubrir los impuestos respectivos, en su caso; o bien, sin el aval de la autoridad competente, o cuando la importación o la exportación de los bienes estén prohibidas.

La pena se dictará de acuerdo con el monto de los impuestos dejados de pagar por la entrada o la salida de mercancías, e incluye un elemento corporal, de entre tres meses y nueve años de prisión, lo cual puede aumentar en tres años más si el delito de contrabando es calificado.

El delito de defraudación fiscal se comete cuando con engaños o aprovechando errores se omite pagar cualquier contribución o se obtiene un beneficio ilícito en perjuicio de la federación. Igualmente, la penalidad varía en relación con lo defraudado, y puede ir de tres meses a nueve años de prisión.

Reiteremos que esos actos ilícitos forman parte del derecho penal, aun cuando los prevea una ley de naturaleza administrativa. No deben tenerse como objeto de estudio del *derecho penal administrativo*, por lo que para los fines de nuestro texto no profundizaremos en ellos; sólo marcaremos las diferencias respecto a las infracciones administrativas.

### 11.3 Infracciones administrativas

En los párrafos anteriores se asentó que la diferencia más marcada entre las sanciones administrativas y las penas propiamente dichas consiste en que las primeras (consecuencias jurídicas de las infracciones administrativas) serán impuestas por la administración pública; y las segundas (resultado jurídico de los delitos), dictadas por la autoridad judicial en sus respectivos ámbitos de competencia.

Paralelamente, debemos reafirmar la diferencia entre las infracciones administrativas y los delitos: las primeras son materia de conocimiento de la autoridad administrativa, en tanto que los segundos le corresponden al órgano judicial.

Ahora nos referiremos particularmente a las infracciones administrativas, donde se considera una distinción básica entre las infracciones cometidas contra la administración pública, por cuyo medio se violan normas reguladoras de su organización y orden internos (por ejemplo, la no presentación por un

servidor público de la declaración patrimonial, cuando lo señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) y las infracciones de normas jurídicas sobre el orden social en general (como los reglamentos de tránsito o de policía).

En el primer caso, la administración tutela sus particulares requerimientos de funcionamiento; y en el segundo, el orden social (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández).

#### 11.4 Poder sancionador de la administración pública

“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...”, indica el art. 21 de la carta magna, con lo que instituye la potestad de la administración pública para imponer sanciones en la materia.

Si seguimos textualmente lo expresado en el precepto constitucional, interpretaríamos que éste excluye la mayoría de las leyes administrativas (las fiscales entre ellas) de la posibilidad para el poder ejecutivo de hacerlas cumplir en forma coactiva o reprimir su violación.

Sin embargo, algunos tratadistas, basados en lo que disponían las constituciones anteriores acerca de este particular, sostienen la inexistencia de tal limitación, pues consideran que el citado artículo carece de redacción correcta y que la voluntad del legislador es extender la facultad sancionadora a toda la legislación administrativa. Complementa la idea lo señalado en el art. 89, fracc. I, de la constitución, donde se faculta, y obliga, al presidente de la república para ejecutar las leyes, algo inviable sin el poder sancionador.

Confirman la tesis los arts. 22 y 109 constitucionales: el primero indica que no será confiscación aplicar los bienes del infractor al pago de impuestos o multas y el segundo ordena la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que atenten contra la legalidad observables en el desempeño de sus cargos.

De la lectura del art. 21 de la constitución federal aparentemente se desprende una gran limitación de la potestad sancionadora de la administración pública: señala que ésta podrá consistir sólo en imponer multa, arresto hasta por 36 horas y trabajo a favor de la comunidad, con lo que deja fuera de los medios de acción del poder ejecutivo la clausura, el decomiso y la cancelación de licencias, tipos de sanción utilizados de manera común por el derecho mexicano. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el art. 21 no pretende limitar las clases

de sanción sino, únicamente, separar la competencia en materia de actos ilícitos: lo penal corresponde al poder judicial y las infracciones administrativas al ejecutivo.

### 11.5 Diferencias entre el procedimiento para averiguar y sancionar los delitos y el de las infracciones

El multirreferido art. 21 constitucional designa al ministerio público, auxiliado por la policía ministerial investigadora, antes denominada *policía judicial* (autoridades administrativas), encargado de investigar los delitos, y corresponde al poder judicial imponer las penas respectivas. El mismo dispositivo, como se citó, señala que a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía y, en nuestra opinión, de todas las leyes de naturaleza administrativa.

En el caso de los delitos, sólo habrá acción penal contra personas físicas, pero en las infracciones administrativas podrá responsabilizarse tanto a éstas como a las morales.

Con motivo de la comisión de los delitos, las penas impuestas son predominantemente corporales (privativas de la libertad); las infracciones administrativas son la excepción y en ningún caso deben exceder de 36 horas, además de que predominan las sanciones de carácter patrimonial o que constituyan la privación de algún derecho (clausuras, aplicación de bienes al adeudo).

Independientemente de lo anterior, existen otras diferencias básicas en cuanto al procedimiento, como las previstas en el art. 16 constitucional, que señala:

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El mismo artículo establece:

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

## 11.6 Procedimiento de la infracción administrativa

El procedimiento de la infracción administrativa puede ser poco trascendente para nuestra disciplina jurídica y, en todo caso, su estudio estaría reservado para la sociología jurídica; esto es, investigar los pasos que llevan a ciertos integrantes de la sociedad a quebrantar las disposiciones legales administrativas. En un paralelismo con la génesis social del delito, cuyo estudio corresponde no sólo al penalista sino también al sociólogo jurídico, se trataría de determinar la trayectoria seguida por los individuos para delinquir. En otras palabras, en vez de hablar de procedimiento de la infracción administrativa es más pertinente decir procedimiento de la sanción.

En cuanto al procedimiento realizado por la administración pública para imponer sanciones a los infractores de las normas de naturaleza administrativa, agregaríamos a lo anotado en el inciso precedente que en el procedimiento administrativo seguido para imponer una sanción y en el documento donde conste ésta han de observarse las formalidades indicadas para el acto administrativo, pues se trata precisamente de un acto de esta naturaleza (véase el primer curso).

De acuerdo con sus respectivas leyes, hay gran diversidad de procedimientos; por ejemplo, en el caso de las sanciones impuestas por el agente de tránsito vehicular, por lo general inmediatas a la comisión de la falta, el procedimiento es completamente distinto del seguido en las aplicadas por la secretaría de hacienda y crédito público con motivo de una irregularidad detectada tras revisar libros y demás documentos fiscales; o bien, en la consistente en inhabilitar al servidor público que no ha rendido declaración de bienes ante la secretaría de la función pública, hecho comprobado después de conducir la investigación respectiva y escuchar al presunto infractor.

## 11.7 Naturaleza de las sanciones aplicables a las faltas administrativas

Como hemos observado en el desarrollo del tema, existe una dificultad por el momento considerada irresoluble para determinar la naturaleza de las sanciones y que, obviamente, se extiende a las de carácter administrativo.

Para los efectos del curso, debemos considerar sanciones administrativas las consecuencias represivas de un acto ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición corresponde a la autoridad administrativa.

Según su ámbito de aplicación, tenemos sanciones mediante las cuales la administración pública protege su organización y orden internos, su buen funcionamiento, y las que utiliza para garantizar el orden social (prgf. 11.3).

### 11.8 Infracciones procesales y sanción

Toda autoridad ante la que se instaura un proceso, para hacer cumplir sus determinaciones de trámite cuando éstas obligan a una de las partes, puede decretar sanciones conocidas como *vías de apremio*, las cuales no van más allá de multa, ejecución forzosa o arresto no mayor de 36 horas; su carácter es material e indiscutiblemente administrativo.

Sin embargo, en ciertos casos también son dictadas por una autoridad administrativa concedora de un procedimiento; por ejemplo, la secretaría de la función pública que, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puede emplear las vías de apremio señaladas para la correcta realización de los procedimientos de investigación, aplicación de sanciones y del recurso de revocación que le corresponde conocer.

### 11.9 Diferencias entre la metodología del derecho penal y la del derecho de las infracciones administrativas

Ya fueron referidas las diferencias esenciales observadas en la constitución (prgf. 11.5) respecto a los procedimientos empleados para imponer penas por la comisión de delitos y aplicar sanciones administrativas por infracciones de la ley. Por lo que hace a los avances teóricos de una y otra disciplinas, se apuntó, el derecho penal ha logrado construir una complicada teoría general del delito y aun para quienes sostienen la existencia autónoma del derecho penal administrativo o de las infracciones administrativas, éste resulta en relación con el primero derecho primitivo (prgf. 11.1).

En torno a la autonomía del derecho de las infracciones administrativas, consideramos que esa propuesta muestra los mismos inconvenientes imputados al penal administrativo. Además, no es afortunada la denominación desde el punto de vista semántico: las infracciones en sí mismas constituyen, igual que los delitos, la negación del derecho en tanto representantes de su quebranto; luego, no hay un derecho de las infracciones administrativas ni uno de los delitos.

### 11.10 Crítica al sistema y propuesta de reformas. Justicia igualitaria

Como porción del derecho administrativo, al conjunto de infracciones y sus respectivas sanciones aplica la crítica tradicional que pesa sobre aquél: la dispersión legislativa, la falta de un código administrativo único que dé mayor segu-

ridad al gobernado, ponga a su alcance el conocimiento de las consecuencias jurídicas de sus actos y le proporcione la información necesaria y suficiente, respecto a las defensas con que cuenta contra la injustificada imposición de sanciones por los órganos públicos.

Todo el sistema de sanciones administrativas, en tanto moda sexenal, persiga la *justicia igualitaria*, darle *transparencia* y *modernizar* los procedimientos y la potestad sancionadora del poder ejecutivo; hoy, hacer que impere el estado de derecho.

La finalidad de la sanción, como la de la pena, sigue siendo objeto de un debate no resuelto: castigar, consumir venganza, ejemplarizar, desalentar la imitación, atemorizar, indemnizar, readaptar, proteger el interés público, reeducar, desagraviar.

Es decir, mientras no se efectúe una adecuada sistematización de las normas relativas a las infracciones y las sanciones administrativas, no se alcanzará un ámbito jurídico en el que impere la equidad.

### *Bibliografía del tema*

*Código Fiscal de la Federación.*

Foucault, Michel, *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*, 6ª ed., Siglo XXI, México, 1981.

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 1978.

García Domínguez, Miguel Ángel, *Las multas administrativas federales y su impugnación*, UNAM, México, 1985.

*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, Porrúa, México, 1979.

Martínez Morales, Rafael, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 6ª ed., Oxford University Press, México, 2012.

Porte Petit, Celestino, *Apuntamientos de derecho penal*, Porrúa, México, 1989.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, 12ª ed., Porrúa, México, 1983.

Urzúa Macías, Efraín, *Derecho administrativo*, 5ª ed., Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1979.

Villalobos, Ignacio, *Derecho penal mexicano*, 2ª ed., Porrúa, México, 1960.

## 12. La justicia de barandilla

La llamada *justicia de barandilla* es una actividad sancionadora del poder ejecutivo, circunscrita a la aplicación de multa o arresto a los sujetos que han cometido una infracción administrativa.

La competencia en la materia es generalmente de naturaleza municipal y se lleva a cabo mediante un procedimiento muy sencillo, expedito y oral.

### 12.1 Los juzgados cívicos

En la capital de la república, los juzgados cívicos son oficinas dependientes del gobierno del Distrito Federal, encargadas de conocer y sancionar las faltas de policía y buen gobierno, llamadas ahora *infracciones cívicas*. Dichos juzgados están insertos en la administración centralizada local. La Ley de Cultura Cívica se publicó en la *Gaceta Oficial* el 31 de mayo de 2004.

### 12.2 Las faltas de policía y buen gobierno

En términos generales, la ley, el reglamento o el bando de la materia regulan conductas tendentes en lo fundamental a una correcta utilización de la vía y los lugares públicos.

De nuestra obra mencionada al final del tema tomamos lo esencial del artículo séptimo del abrogado Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

En los términos de las disposiciones relativas, pueden ser faltas de policía y buen gobierno o cívicas:

1. Expresar o realizar actos que causen ofensa a una o más personas.  
Se refiere básicamente a injurias expresadas en forma verbal o por señas. Para estimar que existe ofensa, es necesario ponderar el comportamiento usual entre ofensor y ofendido; ya que alguna expresión puede ser lesiva en determinado medio, no así en otro en el cual se use de modo intrascendente.
2. Participar en juegos de cualquier índole que afecten el libre tránsito o molesten a las personas.

La falta de espacios recreativos propicia el uso de la vía pública para practicar deportes de conjunto, pero ello no justifica que terceras personas sean privadas del derecho a trasladarse libremente.

3. Dar en lugar público a una persona un golpe que no cause lesión.  
Se trata de una forma de injuriar de manera grave.
4. Orinar o defecar en lugares no autorizados.  
Es una forma de contaminar el ambiente y, también, un atentado contra el pudor.
5. Tratar de manera violenta a niños, ancianos o discapacitados.  
La finalidad es proteger, preventiva y represivamente, a personas que por su edad o condiciones físicas se encuentran en desventaja.
6. Producir ruidos por cualquier medio o causar desórdenes que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público.  
Se pretende evitar la contaminación auditiva, además de garantizar la paz y el orden en los lugares públicos. En este último sentido parece haberse empleado la expresión orden público. Aunque hablar de desórdenes, sin precisar el vocablo, podría conducir a gendarmes y jueces a cometer abusos en la interpretación respectiva.
7. Arrojar o abandonar en la vía pública animales muertos, desechos no peligrosos, cualquier objeto o cascajo.  
Se trata de una medida de higiene y tendente a conservar despejada la vía pública.
8. Faltar el respeto a quienes asisten a actos o espectáculos públicos, con palabras o actos obscenos o insultantes, por el propietario del establecimiento, los organizadores o los trabajadores de ambos, así como los actores, los artistas o los deportistas. No se considerará infracción cuando las palabras, los actos o las señas empleados formen parte del libreto o la trama de la obra o espectáculo y provengan de los intérpretes.  
Respetar a los asistentes por actores, organizadores y otros intervinientes en un espectáculo es el objetivo de esta regla.
9. Realizar en forma exhibicionista actos obscenos o insultantes que ofendan la dignidad de una o más personas.  
Prever esta falta y su sanción es independiente de que pueda resultar la comisión de un delito. Por otro lado, no debe ser pretexto para aplicar *cen-sura* o impedir la libre expresión de ideas.
10. Solicitar con falsas alarmas los servicios de urgencia, policía, bomberos o establecimientos médicos o asistenciales.  
La conducta descrita puede tener consecuencias graves para terceros y la población en general. La infracción puede en ciertos casos extremos constituir un delito más que una falta administrativa.

11. Impedir por cualquier medio la libertad de acción de las personas.

Se está en un supuesto que, en ocasiones, también rebasaría los límites de la mera falta cívica para tipificarse como delito, de conformidad con el Código Penal Federal.

12. Impedir o estorbar el uso de la vía pública.

Es un modo de garantizar la libertad de tránsito que establece como derecho fundamental del hombre el art. 11 de la constitución federal.

13. Permitir a menores de edad el acceso a lugares donde les esté prohibido expresamente.

Se trata de concordar con otras disposiciones que, por razones educativas, culturales y de seguridad, vedan el acceso de menores a sitios determinados, como cantinas, bares, centros nocturnos y *antros*. La infracción y la correlativa sanción son independientes de la posible responsabilidad que llevaría a la clausura temporal e incluso definitiva del establecimiento.

14. Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras.

Con la norma se desea proteger los bienes de propiedad privada y los estatales, cuya conservación debe interesar a todos los habitantes de la ciudad. El problema y su penalidad son objeto de polémica a propósito de propaganda electoral y la actividad de los *grafiteros*, por algunos calificada como arte efímero.

15. Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o las señales que identifiquen lugares públicos, o las señales oficiales, los números o las letras que identifiquen inmuebles o vías públicas.

Trátase de evitar el ilógico vandalismo que toma como blanco la señalización de la nomenclatura citadina y, por tanto, prevenir los trastornos que ello produce.

16. Invitar a la prostitución o ejercerla.

Problema social de difícil manejo; los autores del reglamento optaron por mantener la infracción. Sin embargo, para proceder contra ella se prevé la queja de los vecinos.

17. Desperdiciar el agua, desviarla o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores.

El desperdicio del agua o su uso indebido es un mal generalizado en el mundo; cualquier medida, como la aquí prevista, tendente al empleo razonable es plausible.

18. Permitir el propietario de un animal que éste transite libremente o que camine con él cualquier persona sin tomar medidas de seguridad, en prevención de ataques contra personas.

La regla tiende a asegurar la tranquilidad e integridad física de los individuos, en especial ante el acoso de perros que sin control llegan a constituir un elemento de fricción y peligro vecinal. El empleo del vocablo propietario podría resultar limitativo para proceder contra quienes sin tener esa categoría respecto a un animal ejercen su mando.

19. Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas, por los propietarios o quien transite con ellos.

En este supuesto, a diferencia del anterior, hay agresión intencional o negligencia grave; los valores protegidos son los mismos de la disposición del apartado precedente.

20. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados.

Lo anterior incluye desde luego la vía pública. Es una conducta tradicionalmente considerada falta administrativa en el país, no así en numerosos estados extranjeros.

21. Consumir estupefacientes o psicotrópicos o inhalar sustancias tóxicas, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos.

Es una medida preventiva para impedir conductas más graves que suele desencadenar tal consumo. Éste puede estar relacionado con delitos contra la salud u otros.

22. Portar, transportar o usar sin precaución objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables.

Tal disposición, razonable en principio, debería indicar con claridad cuáles son las cosas peligrosas por su naturaleza: por no hacerlo deja abierta la interpretación subjetiva y eventualmente arbitraria.

23. Arrojar en la vía pública desechos o sustancias tóxicos o peligrosos para la salud de las personas o que despidan olores desagradables.

La disposición es de claro contenido ambiental, además de protección sanitaria. En ese sentido se interpretará cuando se trate de calificarla para la sanción aplicable.

24. Penetrar sin la autorización correspondiente en lugares públicos o zonas de acceso prohibido.

La medida puede tener propósitos de seguridad, conservación, salubridad, ambientales o de privacidad para ciertas actividades.

25. Dañar árboles, césped, flores o tierra o removerlos sin permiso de la autoridad.

Redactada de manera tan vaga, la regla puede originar interpretaciones absurdas que propicien prácticas indebidas de servidores públicos. El origen y la finalidad de la norma están justificados.

26. Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar aeróstatos sin permiso de la autoridad, así como utilizar o manejar negligentemente en lugar público combustibles o sustancias peligrosas o tóxicas.

La medida se propone contribuir a la prevención de accidentes por irresponsable e inadecuado manejo de esos materiales.

27. Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivo.

El anterior punto 10 se complementa con éste: el comentario hecho en ese apartado es de reproducirse aquí.

28. Utilizar indebidamente los hidrantes públicos u obstruirlos o impedir su uso.

Medida de carácter claramente preventivo, en apoyo de las tareas del cuerpo de bomberos; su importancia, por obvia, no requiere comentario adicional.

29. Alterar el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en los *eventos* o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas.

Base jurídica para reprimir conductas antisociales que parecen tener precedentes milenarios; pese a las secuelas trágicas que llegan a tener, no ha sido posible erradicar esas prácticas.

30. Ofrecer o propiciar la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los autorizados.

La llamada *reventa*, para muchos defendible, en la actualidad queda prohibida.

31. Utilizar ropa peligrosa.

El ambiente neoconservador que vive el país ha hecho resurgir en algunos bandos o reglamentos tan difusa norma.

32. Ejercer la mendicidad en la vía pública.

Conducta calificada nuevamente de falta en algunos municipios, pese a que la población en estado de pobreza es mayoritaria.

33. Vagancia.

Calificarla como infracción, en un país con elevados índices de desempleo y subempleo, es irracional.

34. Atentados contra el pudor, las buenas costumbres o la decencia.

Fuente pretérita de abusos, ha regresado a los textos normativos de este inicio de siglo.

35. Realizar actividades comerciales en la vía pública.

La insistencia de añadir la conducta a la gama de infracciones administrativas resulta absurda y peligrosa ante la permanente crisis económica. Sería cerrar la última opción ocupacional que tiene la mayoría de la población y que muchas veces es mendicidad disfrazada.

Con lenguaje complicado, vago, repetitivo, contradictorio y a veces pleonástico, el legislador estableció en el ordenamiento vigente en el Distrito Federal:

Los valores fundamentales para la cultura cívica en el Distrito Federal, que favorecen la convivencia armónica de sus habitantes, son los siguientes:

1. La corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana.
2. La autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir actitudes de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento.
3. La prevalencia del diálogo y la conciliación como medios de solución de conflictos.
4. El respeto por la diferencia y la diversidad de la población de la ciudad.
5. El sentido de pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México.
6. La colaboración como vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida.

### 12.3 Cultura cívica e infracciones administrativas

En algunas entidades federativas se habla de cultura y justicia cívicas. Pese a lo novedoso de la terminología, esto es incorrecto pues se refieren al comportamiento de todo habitante y no sólo a los ciudadanos. Por otro lado, cultura es el acervo de conocimientos, creaciones y costumbres de un grupo humano en sitio y época determinados.

La ley del Distrito Federal agrupa las faltas cívicas en cuatro clases:

1. Infracciones contra la dignidad de las personas:

- a) *Vejar o maltratar* física o verbalmente a cualquier persona.
- b) *Permitir* a menores de edad el acceso a lugares donde expresamente les esté prohibido.
- c) *Propinar* a otro, en forma intencional y fuera de riña, golpes que no le causen lesión.

La infracción establecida en el inciso a) se sancionará con multa por el equivalente de uno a 10 días de salario mínimo o con arresto de seis a 12 horas.

Las infracciones establecidas en los incisos b) y c) se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

2. Infracciones contra la tranquilidad de las personas:

- a) *Prestar* algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por él. La presentación del infractor procederá sólo por queja previa.
- b) *Poseer* animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan hedores o la presencia de plagas que ocasionen cualquier molestia a los vecinos.
- c) *Producir o causar* ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas.
- d) *Impedir* el uso de los bienes de uso común.
- e) *Obstruir* con cualquier objeto entradas o salidas de inmuebles sin autorización del propietario o poseedor.
- f) *Incitar o provocar* a reñir a una o más personas.
- g) *Invitar* a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio. En todo caso procederá la presentación del probable infractor sólo cuando haya queja vecinal.
- h) *Ocupar* sin autorización los accesos de oficinas públicas o sus inmediaciones para ofrecer la realización de trámites que ahí se proporcionen.

Las infracciones establecidas en los casos a) y b) se sancionarán con multa por el equivalente de uno a 10 días de salario mínimo o con arresto de seis a 12 horas.

Las comprendidas en los incisos c) a g) se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

### 3. Infracciones contra la seguridad ciudadana:

- a) *Permitir* el propietario o poseedor de un animal que éste transite libremente o caminar con él sin adoptar las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las características particulares del animal, para prevenir ataques a personas o animales, así como azuzarlo o no contenerlo.
- b) *Impedir o estorbar* el uso de la vía pública, o la libertad de tránsito o de acción de las personas sin permiso o causa justificada. Para estos efectos, la habrá si la obstrucción del uso de la vía pública, o de la libertad de tránsito o de acción de las personas es inevitable o necesaria y no constituye en sí misma un fin sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica.
- c) *Usar* sin autorización áreas y vías públicas.
- d) *Apagar* sin autorización el alumbrado público o afectar algún elemento de éste que impida su normal funcionamiento.
- e) *Ingerir* bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión.
- f) *Portar, transportar o usar* sin precaución objetos o sustancias que por su naturaleza sean peligrosos y sin observar, en su caso, las disposiciones aplicables.
- g) *Detonar o encender* sin permiso de la autoridad cohetes, juegos pirotécnicos o fogatas o elevar aeróstatos.
- h) *Reñir* con una o más personas.
- i) *Solicitar* los servicios de urgencia, policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales, públicos o privados, cuando no se requieran. Asimismo, proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros o que puedan producir o generen temor o pánico colectivos.
- j) *Alterar* el orden, arrojar líquidos u objetos, prender fuego o provocar altercados en actos o espectáculos públicos o en sus entradas o salidas.
- k) *Ofrecer o propiciar* la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los autorizados.
- l) *Trepar* bardas, enrejados o cualquier elemento constructivo semejante para observar el interior de un inmueble ajeno.

- m) *Abstenerse*, el propietario, de bardar un inmueble sin construcción o no darle el cuidado necesario para mantenerlo libre de plagas o maleza que puedan ser dañinas para los colindantes.
- n) *Percutir* armas de postas, diábolos, dardos o municiones contra personas o animales.
- ñ) *Participar* de cualquier manera, organizar o inducir a otros a realizar competencias vehiculares de velocidad en vías públicas.
- o) *Hacer* disparos al aire con arma de fuego.
- p) *Organizar o participar* en peleas de animales, de cualquier forma.

Las infracciones establecidas en los incisos a) a d) se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

Las comprendidas en los casos e) a n) se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.

Las infracciones señaladas en los incisos ñ) a p), se sancionarán con arresto de 20 a 36 horas.

#### 4. Infracciones contra el entorno urbano:

- a) *Abstenerse de recoger* de vías o lugares públicos las heces de un animal de su propiedad o bajo su custodia.
- b) *Orinar o defecar* en los lugares a que se refiere el art. 5º de la ley.
- c) *Arrojar, tirar o abandonar* en la vía pública animales muertos, desechos, objetos o sustancias.
- d) *Tirar* basura en lugares no autorizados.
- e) *Dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer* uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares sin autorización de éstos, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, parquímetros, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, puentes, pasos peatonales, plazas, parques, jardines, elementos de ornato u otros bienes semejantes. El daño a que se refiere este inciso será competencia del juez hasta el valor de 20 días de salario mínimo.
- f) *Cambiar* de cualquier forma y sin autorización el uso o destino de áreas o vía pública.
- g) *Abandonar* muebles en áreas o vías públicas.

- b) *Desperdiciar* agua o impedir su uso a quienes deban tener acceso a ella en tuberías, tanques o tinacos almacenadores, así como utilizar indebidamente los hidrantes públicos u obstruirlos o impedir su uso.
- i) *Colocar* sin autorización en la acera o en el arroyo vehicular enseres o cualquier elemento propio de un establecimiento mercantil.
- j) *Arrojar* en la vía pública desechos o sustancias peligrosos para la salud de las personas o que despidan olores desagradables.
- k) *Ingresar* sin autorización o fuera de los horarios establecidos en zonas señaladas como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicio público.
- l) *Cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender* los letreros, las señales, los números o las letras que identifiquen vías, inmuebles y lugares públicos.
- m) *Pintar, adherir, colgar o fijar* sin autorización anuncios o cualquier tipo de propaganda en equipamiento urbano, del mobiliario urbano, de ornato o árboles.
- n) *Colocar* transitoriamente o fijar sin autorización elementos destinados a la venta de productos o a la prestación de servicios.
- ñ) *Obstruir o permitir* la obstrucción de la vía pública con motivo de la instalación, modificación, cambio o mantenimiento de los elementos constitutivos de un anuncio y no exhibir la documentación que autorice para realizar dichos trabajos.

Las faltas establecidas en los supuestos *a)* a *g)* se sancionarán con multa por el equivalente de 11 a 20 días de salario mínimo o con arresto de 13 a 24 horas.

Las comprendidas en las hipótesis *h)* a *n)* se sancionarán con multa por el equivalente de 21 a 30 días de salario mínimo o con arresto de 25 a 36 horas.

La infracción prevista en el inciso *ñ)* se sancionará con arresto de 20 a 36 horas.

“**Artículo 27.** En el supuesto de que el infractor no pague la multa que se le haya impuesto, se permutará ésta por arresto, el cual no podrá exceder de 36 horas.”

## 12.4 Procedimientos

La tendencia actual es que sólo en las infracciones consideradas graves en la ley, el bando o el reglamento se procederá a la detención y presentación inmediatas del presunto transgresor ante el juez o a la iniciación del proce-

dimiento a petición del ofendido, y en otras se hará por queja de vecinos por escrito ante el juez, aun cuando esas faltas resulten flagrantes, o a través de un citatorio.

En infracciones flagrantes, el elemento de la policía preventiva detendrá y presentará de inmediato al presunto infractor ante el juez, cuando lo prevea la normatividad.

El código local de procedimientos penales es señalado usualmente como supletorio del texto jurídico que regula este aspecto de la justicia de barandilla.

En los casos que no proceda la presentación inmediata ante el juez, el elemento de la policía le entregará un citatorio para que se apersona ante el correspondiente, dentro de las 72 horas siguientes, siempre que el presunto infractor acredite con documentos oficiales su nombre y domicilio.

No operará el procedimiento por medio de citatorio, y el elemento de la policía detendrá y presentará inmediatamente al supuesto infractor cuando

- × una vez que se le haya entregado el citatorio, persista en la conducta calificada como infracción o reincida de inmediato
- × se niegue a recibir el citatorio o lo destruya
- × en ostensible estado de ebriedad o intoxicación, sea incapaz de responder de sus actos y no se encuentre persona que lo asista y testifique el citatorio.

### *Bibliografía del tema*

*Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal*, 2004.

Martínez Morales, Rafael *et al.*, *Reglamento de Tránsito del Distrito Federal*, comentado, P. S., Limusa, México, 1994.

\_\_\_\_\_ *et al.*, *Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, comentado, P. S., Limusa, México, 1994.

## Questionario

1. Defina política administrativa.
2. Indique quién establece la política administrativa.
3. Mencione la opinión de dos autores acerca de la policía.
4. Establezca la diferencia entre policía administrativa y cuerpos policiacos.
5. Conceptualice la policía administrativa.

6. Señale la clasificación de policía según la constitución federal.
7. Señale qué disciplina se encarga de estudiar los delitos previstos en las leyes administrativas.
8. Defina el poder sancionador de la administración pública.
9. ¿Cuáles son las posibles consecuencias jurídicas de los delitos administrativos?
10. Proporcione una breve explicación del art. 21 constitucional.
11. Anote tres conductas consideradas infracciones de policía y buen gobierno.
12. Dé su opinión sobre la competencia de los juzgados cívicos.

# VI

## Interés y orden públicos



### Objetivos

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

- × delinear la noción de *interés público*
- × diferenciarlo de otras figuras
- × explicarse el orden público.

## 13. Interés público, orden público e interés general en el derecho administrativo

### 13.1 El interés público

El concepto *interés público* resulta difícil de precisar y, sin embargo, su empleo es frecuente en los textos legales y doctrinarios; incluso, llega a considerarse sinónimo de necesidad pública, provecho común, beneficio colectivo, utilidad social, interés social, interés nacional, necesidad colectiva, utilidad nacional, interés general y utilidad pública, entre otras nociones. No obstante, se identifica una diferencia, pues todas éstas no siempre son de igual jerarquía y, en ocasiones, en verdad hay variantes. Tampoco revisten el mismo grado: el interés público abarca las demás o, en otros términos, es el gran contenido.

Dada la cantidad de vocablos involucrados en este concepto, la confusión y el uso irreflexivo, así como la aparente sinonimia, no analizaremos cada término, pero intentaremos desentrañar el fundamental: *interés público*. Por ello, para iniciar el tema estableceremos el sentido de la palabra *interés*.

Para Ihering, *interés* debe tomarse en su sentido más amplio, ya que puede aplicarse no sólo al carácter económico sino también en diversa índole; por ejemplo, la personalidad, el honor, la familia o la salvaguarda de los diferentes bienes.

Esta idea vincula intrínsecamente el concepto valor, que representaría la medida de la utilidad de un bien, y el interés en ese caso será el valor en su relación peculiar con el individuo y sus aspiraciones.

Lo anterior permite entender que el interés en sí es variable en el tiempo, los sitios, las sociedades, y da lugar a diferentes derechos siempre como protección suya. Por tanto, es posible que un interés carezca de carácter jurídico, pues para que lo tenga se necesita la protección del derecho: si atendemos a que todo individuo busca su realización y para ella su actuar se basa en su interés personal, éste puede revestir índole moral, religiosa, espiritual, económica, política u otra. Sólo cuando este interés entre en juego o pugna con otros, el derecho lo protegerá o regulará, mas si es irrelevante al campo jurídico, como los primeros mencionados (morales, religiosos, espirituales), habrá un interés, pero sin carácter jurídico.

El *interés* es un concepto subjetivo, clasificado como privado y colectivo. Algunos autores sostienen que éstos no se dividen tajantemente; por el contrario, resulta imposible determinar dónde empieza uno y dónde termina el otro, pues toda norma pretende la realización de ambos, en cuanto que lo importante de la protección individual alcanza a ser relevante, también, al interés colectivo.

Sin embargo, para autores como Pedro Aguilar Altamira sí importa distinguir entre el interés corporativo y el individual, pues el miembro de una agrupación no está capacitado para ejercer acción en defensa del interés común o profesional de tal asociación, ni a la inversa. Por tanto, el vocablo *colectivo* constituye la esencia propia del interés, a diferencia del derecho, que supone una obligación a favor de una persona determinada.

Ahora bien, la naturaleza del interés es múltiple, como se ha dicho, pues comprende aspectos materiales, morales y religiosos, entre otros, así como conceptos genéricos que abarcan distintas ramas patrimoniales, intelectuales, económicas, jurídicas.

El solo hecho de hablar de interés conlleva gran dificultad; entraña concepciones de todo tipo, pero primordialmente éstas se formulan a través de una visión filosófica, lo cual permite apreciar que en esta gama de ideas surge lo inevitable: conflictos entre los distintos intereses, pero también la forma de resolverlos. Al respecto, Luis Recaséns Siches señala:

La naturaleza humana siempre buscará su realización, y en ese contexto cada individuo tiene multitud de deseos que quiere concretar, y como es lógico entra en competencia y, por ende, frecuentemente en conflicto, con los intereses de su prójimo; en este sentido, entiende el interés como la demanda o deseo que los individuos tratan de satisfacer, bien sea de forma personal, o bien, por medio del grupo social.

En vista de que la satisfacción de todos los intereses de cada particular es imposible, hay forzosamente conflictos. Para resolverlos, el derecho positivo actúa así:

1. Clasifica los intereses opuestos en
  - × intereses que merecen protección
  - × intereses que no necesitan protección; respecto a éstos, se indicó que son carentes de carácter jurídico, y su protección o salvaguarda corresponde al campo donde se generan (morales, religiosos).
2. Establece una tabla jerárquica, donde se precisan los intereses que deben ser protegidos y la prioridad de éstos.
3. Define los límites para reconocer y proteger los intereses, y mediante normas jurídicas impone su aplicación por la autoridad que corresponda: judicial o administrativa.
4. Establece la estructura orgánica para
  - × declarar las normas a fin de resolver los conflictos de intereses (potestades legislativa y reglamentaria)
  - × ejecutar estas normas (poder ejecutivo)
  - × dictar normas individualizadas (sentencias).

El conflicto de intereses se resolverá conforme a todas las circunstancias presentes; no puede haber una solución universal ante la variedad de intereses, más aún si consideramos el carácter jurídico o no jurídico del concepto, por tanto siempre se atenderá el caso concreto.

La multitud de intereses nos llevaría a infinitas clasificaciones, algo que rebasa la intención de este texto. Por ello tomaremos la de Roscoe Pound, citado por Luis Recaséns, en los tipos concretos de intereses humanos que requieren protección en el ámbito jurídico.

- a) *Intereses individuales.* Entre ellos pueden encontrar cabida los patrimoniales, la salud, la libertad, los económicos, los familiares, las creencias, la opinión y el trabajo; claro está que deben limitarse, precisamente para evitar conflictos.
- b) *Intereses públicos.* Pueden ser los estatales, pues como organización el estado tiene necesidades y fines por cumplir y en eso radica su interés, y público por el sujeto de que proviene.  
Aquí no se hace referencia al concepto que intentamos delimitar, *interés público*; el comentario atañe sólo a una clasificación de interés, y no debe confundírseles.
- c) *Intereses sociales.* Aquí se estaría hablando de un orden social, de ausencia de trastornos, de la paz, la seguridad, el orden, el progreso, la cultura y hasta del bien común. Es necesario aclarar que algunos consideran el último concepto superior al interés social; en cambio otros, como en este caso, defendemos la opinión contraria. No polemizaremos, pues no es materia de este curso; en su oportunidad, en la asignatura filosofía del derecho, se tendrá posibilidad de dilucidar, entre otros temas, el aquí planteado.

Se ha hecho referencia exclusivamente al vocablo *interés*, y nos damos cuenta de una complejidad, la cual persistirá en el desarrollo del tema, pues no podemos omitir que la liga indisoluble en el concepto analizado de las palabras *interés* y *público* lo dificultan aún más y, por supuesto, nos lleva a considerar que el interés público no es estable en su concepción y contenido: ambos varían según la época, la nación, la sociedad, la religión, la moral, la cultura presentes en un lugar y tiempo determinados; tal concepción y contenido pueden catalogarse o no dentro del mundo jurídico.

Las opciones que influyen en su configuración darán una visión diferente, conforme a los criterios con que se trate. Así, podemos hablar de este asunto desde una perspectiva filosófica, económica, social o jurídica. Es de interés lo que conviene o atrae a alguien.

El interés público traspasa lo jurídico, pues debe considerarse deseo, apetencia o querer de un individuo que de forma simultánea, concomitante o concurrente tiene el mismo sentido en su orientación que los demás miembros de una sociedad, en un lugar y tiempo determinados. En ese momento no se trata de satisfacer las necesidades de un individuo ni los egoísmos o intereses particulares; por el contrario, el deseo de la colectividad hacia cierta cosa debe apreciarse como un bien para la satisfacción de todos.

Dicho interés debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto a un bien determinado. Ante tal posición, el derecho tiene la obligación de emitir una norma protectora del bien; de esa manera, el interés público adquiere relevancia jurídica.

Por esa importancia, el interés público es una limitación de la libertad individual. Esto puede apreciarse con claridad cuando un sujeto en ejercicio de su libertad se apropia de un objeto común. Y puede no dañarlo; aún más, quizá lo restaure o mejore. Sin embargo, el solo hecho de haberlo tomado causa un perjuicio a la colectividad. De ahí que resulte necesario restringir la libertad individual para la realización de los fines comunes, por y para todos, por igual. En otras palabras: se trata no sólo de bienes materiales sino de algo más valioso, el interés público. De esta manera se nos presenta como un gran continente, donde se tiene el contenido de las *finalidades comunes*.

La figura en estudio no mantiene una dirección única; por el contrario, se habla de múltiples variantes y directrices. Por ello, interés público no es uno solo sino una infinidad, pues depende esencialmente de la sociedad.

En este sentido de variabilidad, encontramos hasta aparentes contradicciones; por ejemplo, cuando el interés público requiere para satisfacerse el rompimiento del orden establecido, como al demandarse una guerra, ya sea para defender la nación o por cualquier causa trascendental. No se está ante un desorden sino que, precisamente en aras de atender el interés público, se da lugar a la situación prevista a efecto de que impere la ley marcial. Por tanto, no encierra contradicción buscar el bienestar colectivo por un estado de paz o de beligerancia, sólo que la regulación a que se sujetan los gobernados será diferente, según el caso, pero en ambas resulta entendible que importa cumplir el interés público.

De lo apuntado se infiere que también encontramos acepciones de interés público provenientes de un punto de vista político y, por supuesto, otras derivadas de un enfoque jurídico. Ambas se entrelazan.

George Vedel advierte que para entender el sentido político debemos evitar dos errores; el primero estribaría en conceptualizar *interés público* como la suma de los intereses particulares, y complementa esta idea el siguiente ejemplo: el interés público sería la síntesis del interés de los productores de cigarrillos y el de las víctimas del tabaquismo, lo cual resulta irracional. El segundo yerro consiste en pensar que el interés público supone algo alejado del individuo en sí o de los grupos que forman la nación, pues todo lo actuado por el particular, los grupos sociales, la administración y el propio estado no tendría valor si su fin primordial no fuera el ser humano. Ello pone de relieve que el interés público está en

relación directa con el hombre y no con las instituciones, y en provecho de aquél se encuentra el esfuerzo de unos hombres por otros.

El interés público constituye un arbitraje entre los de los individuos, el cual responderá a dos directrices: una cuantitativa, los deseos del grupo más numeroso; y otra cualitativa, delineada en razón del valor protegido, salud, seguridad, asistencia médica gratuita que, por tanto, revisten mayor importancia que los intereses particulares.

Ante el peso de esos argumentos, es necesario invocar el interés público con una significación jurídica, y esto será posible mediante los principios de competencia de las autoridades para arbitrar intereses particulares en pugna.

Es preciso recordar la aclaración mencionada al principio del tema sobre el uso indiscriminado de este término, no obstante que incluso así se revelan los factores de jerarquía e importancia que se imprimen al concepto.

En primera instancia, debe atenderse al texto constitucional, donde obran las normas del mayor nivel y del que se desprende el valor intrínseco del concepto, pues su apreciación hará del interés público el elemento primordial para satisfacer los fines estatales, en la medida en que logre armonizar la atención de los intereses particulares. Sin embargo, el legislador tiene la carga de precisar y establecer el interés público porque, recordemos, éste es muy variable y va en concordancia con el dinamismo y los avances sociales. La ley ha ido incorporando en su texto el concepto, no siempre con acierto, pero supone una medida que permite no sólo salvaguardar los intereses de la colectividad sino mantener un control sobre la administración pública (más adelante trataremos el tema), pues también fija las reglas jurídicas a que han de someterse tanto la administración pública como los gobernados para lograr el fin implícito de dicho interés público.

La administración pública participa en la delimitación y el logro del interés público, en el momento que éste no se halla reservado al poder legislativo, pues el actuar del ejecutivo se circunscribe no sólo a la facultad reglamentaria sino que interviene también en todo lo que implica vigilancia estatal, en la correcta observancia de los principios generales del derecho y lo referente a su campo de acción. En este sentido, se encuentran intrínsecamente vinculados el interés público y la administración a propósito de los servicios públicos.

El carácter jurídico del interés público no sólo es una reflexión de lo filosófico social sino que conlleva elementos materiales, que trascienden al mundo del derecho de manera ineludible y necesaria.

La relación entre lo político y lo jurídico puede presentarse de las formas siguientes:

1. La acción administrativa siempre deberá estar revestida de la legalidad, lo que presupone el fin del interés público.
2. Los particulares, atendiendo a la legalidad y la moralidad, buscarán variados fines y no necesariamente el interés público.
3. El actuar de la administración no tiene opción de elegir entre diversos intereses, por lo cual siempre atenderá al interés público; en cada caso concreto evitará que se desvíe de su fin la tarea encomendada, so pena de invalidez del acto.
4. Los medios para alcanzar el interés público pueden estar bajo la administración, pero siempre se atenderá a la agilidad y a la oportunidad del acto mismo.

En estos aspectos se encuentra el control que implica el interés público sobre la administración pues, como se ve, éste se concreta primordialmente a la legalidad y la oportunidad. En ese sentido, el desvío o abuso de poder de la autoridad no pueden invocar razones de interés público, porque las características atribuidas a esta noción constituyen a su vez una tutela del individuo y de la oportunidad de actuar de la administración. Por tanto, si no se satisfacen estos requisitos habrá necesariamente la posibilidad de obtener la ineficacia.

De lo expuesto necesitamos derivar hacia definiciones breves para después delinear un concepto de interés público.

- a) *Interés personal.* Es el derivado de una actuación individual, que excluye todo nexo con el grupo social; sin embargo, dadas las complejas interrelaciones humanas, este actuar se amplía considerablemente porque situaciones en apariencia particulares se tornan de cierta manera colectivas, por ejemplo, las de carácter tributario o electoral.
- b) *Interés directo.* Se entiende actual y real; por ningún motivo se habrá de suponer o crear futuro.
- c) *Interés legítimo.* Es el que provoca una relación protegida en la ley.

Al formular estas consideraciones podría pensarse que el interés individual imprime una orientación filosófico jurídica al de carácter público, y que la

restricción de la libertad individual ya referida representa sólo un medio de defensa del particular para hacer valer sus derechos, pero esto no es así, como demuestra el Código Civil Federal en los arts. 6º y 8º, que se transcriben por su importancia:

**Artículo 6º.** La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros.

**Artículo 8º.** Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.

**Concepto.** En los párrafos anteriores encontramos que el interés público está situado en una categoría superior al particular, y la complejidad y falta de definición concreta pueden provocar confusiones. Ahora bien, la tarea de definir el término, como se habrá apreciado, no es fácil por sus implicaciones con la libertad, con otros vocablos y con el dinamismo de la sociedad y las circunstancias de tiempo, lugar e idiosincrasias que se presentan. Aun así, se citarán los conceptos de algunos autores, a efecto de esclarecerlo:

Para Agustín Gordillo, el interés público está presente cuando de entre la mayoría de individuos cada uno puede escindir de aquél el suyo; si cada sujeto no puede identificar su interés del público, será una falacia.

Gordon C. Bjork identifica el interés público con la limitación de la libertad de los particulares para comprar y vender bienes, en condiciones que no le sean fijadas por la sociedad, a fin de que dicha restricción se constituya en factor determinante del orden.

En opinión de Enrique Silva Cimma, el interés público es la suma de las necesidades individuales y las colectivas, que en su generalidad llegan a ser públicas.

Según Miguel S. Marienhoff, no debe hablarse de interés público sino que debe interpretarse como el general, entendido como la suma considerable de similitudes de intereses individuales.

El concepto de *interés público*, pese a estudiarse desde diversos ángulos, sigue resultando discutible y, por su naturaleza, no es posible que suponga una noción aceptada en forma unánime por los tratadistas.

El interés público, opinamos, es el deseo social del logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendentes a conseguir los fines de un grupo nacional, que pueden estar o no previstos en el orden jurídico. En otras palabras, *hay interés público cuando un bien o servicio, material o cultural, común*

a un importante sector de la población, es considerado por el estado de primordial trascendencia proteger o proporcionar.

En resumen, el *interés público* es la pretensión de un grupo humano de que un bien o actividad material o cultural, que les resulta común, sea proporcionado o protegido por el estado al considerarlo muy valioso.

**Figuras afines.** Se han señalado como sinónimos de interés público:

1. Interés social, interés general, interés nacional, interés colectivo.
2. Utilidad pública, utilidad nacional, utilidad social.
3. Beneficio colectivo, beneficio social, beneficio general, beneficio nacional.
4. Necesidad pública, necesidad colectiva, necesidad social.
5. Provecho común, provecho social, provecho general.
6. Bienestar general, bienestar social, bienestar común.

### 13.2 El orden público

La noción de orden público es de las más estudiadas y controvertidas en la teoría jurídico administrativa y constituye, según Ramón Martín Mateo y Francisco Sosa Wagner, uno de los tres pilares del derecho administrativo clásico.

Son numerosos los intentos por definirlo, y hay quien estructura el estudio de la parte especial del derecho administrativo a partir del concepto.

Bartolomé A. Fiorini conceptualiza *orden público* como un gran contenido: “noción en sí, nunca como una institución y menos una figura jurídica, que bajo su imperio, la libertad individual queda restringida y sin defensa”.

Que pueda ser un concepto metajurídico no significa que le falten implicaciones de índole jurídica; así se pronuncia Rafael Bielsa, a cuyo decir “el orden público no es estrictamente un concepto jurídico, sino que puede contener la idea de una ética social y una economía popular, es la fórmula del bienestar general, y su función, formalmente al menos, es asegurar el orden jurídico”.

Con una orientación filosófica, Luis Recaséns Siches establece que para la coexistencia de las libertades, éstas deben ser ilimitadas por razones primordialmente de ética social, de orden público y de bienestar general. Entiende el concepto como la ausencia de perturbaciones materiales (como alborotos, motines, sediciones), la total falta de desórdenes, pues el ejercicio de las libertades individuales cabe sólo en la paz, la tranquilidad y la seguridad. Sin embargo, la interpretación que se formule del orden público resulta dudosa,

ya que la idea ha sido manejada con un especial sentido político de carácter tradicional.

Por lo anterior Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros plantean: “El orden público no es un valor absoluto, sino relativo, pues no sólo se habla de alterar la tranquilidad y seguridad públicas, sino también de perturbación al normal funcionamiento de los servicios públicos y de alteración de la paz pública.”

José Canasi establece que el orden público es un contenido del orden jurídico, y debemos entender éste, según Kelsen, como un sistema de normas con sustancia constitucional referida al estado. Por ello, el orden público abarca el derecho público y el privado. Se presenta cual un conjunto de reglas e instituciones destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares; y su aplicación en los convenios no puede excluirse en principio por los contratantes, en opinión de Capitant.

Ahora bien, *orden público* puede referirse (Salvat) a un conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos, morales y a veces religiosos, a los cuales una sociedad considera estrechamente vinculadas la existencia y conservación de la organización social establecida.

Para Georges Vedel, el orden público, en el sentido administrativo, está constituido por un mínimo determinado de condiciones esenciales requeridas por una vida social conveniente, y su contenido varía con las creencias sociales. La seguridad de los bienes y de las personas, la salubridad y la tranquilidad constituyen su fundamento; reúne igualmente aspectos económicos e incluso estéticos (cuestiones arquitectónicas).

Como se observa, no hay una definición clara ni consensual de orden público, pues cambia según el país, el autor y las circunstancias que se presenten. Sin embargo, las semejanzas incluyen la de mantener la seguridad, la paz, el orden social y el ejercicio de las libertades individuales aunque, paradójicamente, para tal objeto se limiten éstas.

Dichas limitaciones se logran mediante la figura *policía administrativa*, estudiada en el tema 10; baste su mención para establecer que la convivencia humana es fruto no sólo de la buena fe sino que también requiere órganos encargados de vigilar el respeto en esa convivencia y, si es necesario, usar la fuerza a fin de conservar la paz. Como señala León Duguit, “el derecho sin la fuerza es la impotencia; la fuerza sin el derecho es la barbarie”.

La fuerza opera como coacción psíquica, o bien, física. La primera implica que la norma jurídica contiene una sanción, y el temor a ésta es el motivo interior para

cumplirla. La segunda representa el conjunto de instituciones básicas del estado intervinientes a efecto de que se observe la norma o se deduzca la responsabilidad, para lo cual acude a medios mecánicos a fin de mantener el orden público.

En este sentido, el orden público es una noción formada por los elementos siguientes:

1. La tranquilidad pública o tranquilidad en las calles o vía pública.
2. La seguridad pública o garantía preventiva permanente contra los delitos.
3. La salubridad pública o garantía preventiva permanente contra los factores que pongan en peligro la salud e higiene de la comunidad.

La doctrina moderna del derecho administrativo considera estos tres elementos tradicionales del orden público, y agrega los que se enumeran a continuación:

4. Alimentación integral del pueblo.
5. Planeación demográfica.
6. Educación.

No debe olvidarse el aspecto moral e ideológico del orden público, pues ahí radica la fase psicológica del respeto de las normas que permiten la convivencia social; pero tampoco cabe limitar la noción a uno solo de sus elementos, como es frecuente al identificarlo con la tranquilidad pública.

Lo anotado permite decir que el orden público se encuentra inmerso en el derecho, sin hacer distinción en público o privado, pues si bien se estudia como el *imperio de la ley, la normalidad jurídica*, el buen funcionamiento de los servicios públicos y del actuar del estado, también se encuentra en las relaciones de los particulares entre sí, de tal suerte que lo vemos ínsito en el derecho privado, en aspectos de familia, o bien, en materia de arrendamiento; ello, sin dejar de considerar que todo convenio, contrato o acto celebrado entre particulares no dejará de observar las leyes donde esté involucrado el orden público. La contravención del principio traería como consecuencia que el acto o cláusula se tuviera por no puesto o fuera nulo de pleno derecho, no sólo para salvaguardar los intereses del particular contratante sino porque va más allá de esa protección: aceptar un acto contrario al orden público sería socavar el normal funcionamiento de la sociedad en sí misma. La limitación no es nueva; por el contrario, tiene su fuente indirecta en el derecho romano, el cual influye en los códigos napolitano y napoleónico. En efecto, el código francés establece que no pueden

derogarse, por convenciones privadas, las leyes atinentes al orden público y a las buenas costumbres.

Betti (citado por Cardini) confiere al orden público un contenido variable y elástico, a efecto de cristalizar en torno suyo las normas de interés político que exigen observancia incondicional e inderogable por la actividad privada.

Hasta el momento hemos considerado el orden público como una expresión unívoca porque a simple vista parece no tener más que un significado desde el punto de vista semántico. Sin embargo, para Aurax Castex y Lambías la palabra orden no se emplea en el sentido material de orden en contraposición con su antinómico desorden sino que tiene un significado de clase, de categoría; esto es, leyes de categoría de clase pública, en oposición a las otras que no lo son o no revisten ese rasgo. Para Risolía, *orden* es una disposición o acomodación metódica de lo múltiple conforme a un plano o una pauta que asigna un lugar propio; y el orden público así concebido sería acomodación o disposición de la realidad social, conforme a un plan sistemático: las normas jurídicas.

Es de notar que ni en el vocablo los estudiosos guardan uniformidad; es decir, la palabra *orden* pierde toda su proporción gramatical y puede entenderse como categoría o grado superior o un sistema de ordenación. Ello presupone distintas posiciones respecto a un mismo término, y esta diversidad de enfoques hace aún más controvertido *orden público*.

Ahora bien, como apunta Fernando Figueroa, la noción se deduce subjetivamente en virtud de las circunstancias de tiempo y lugar, políticas, filosóficas o morales privativas cuando la ley se ha expedido o pretende aplicarse.

*Orden público* debe tenerse como el estado de paz interior del conglomerado, resultado de la protección contra los peligros que podrían dañar al individuo si no hubiera el ejercicio equitativo de las libertades individuales.

Al respecto, Kant ha dicho que la libertad absoluta de todos es imposible; debe haber coexistencia de las libertades. Por tanto, orden público y libertad no se contraponen sino que se complementan solidariamente.

El orden público reviste dos aspectos: uno negativo, la ausencia de trastornos o alteraciones; y uno positivo, que exige no sólo la conservación de una existencia pacífica sino un conjunto de acciones tendentes a mantenerlo y renovarlo para lograr sus objetivos.

A esas consideraciones es indispensable agregar las de Eugenio O. Cardini, quien concibe *orden público* como el estándar jurídico (trascendente a la norma) que (en virtud de los superiores principios iusfilosóficos que lo informan, vinculados a la conservación misma de la sociedad) restringe al ámbito de la autonomía

de la voluntad, limita de modo temporal al principio de la irretroactividad de las leyes, determina en el espacio su territorialidad excluyente y, en general, sujeta de manera irremediable a los destinatarios.

Ese autor introduce una nueva característica, que debemos justificar y entender, para comprender el término cuyo sentido nos importa. Cada paso dado para lograr su definición parece introducirnos en un laberinto de palabras, conceptos, etimologías o paradojas que no nos llevaran sino a una confusión; pero no es así. Como apuntamos en un principio, el orden público no tiene una definición perfecta, por lo que para intentar su comprensión y alcance es necesario desentrañar su complejidad y adoptar un punto de vista que nos acerque a su naturaleza real.

Para Eugenio O. Cardini, el estándar jurídico es toda directiva, norma, pauta, cartabón, valla, impuesto o ínsito en el ordenamiento positivo para indicar al intérprete una línea media de conducta social razonablemente correcta en la administración del derecho, acorde con su objeto y su finalidad, y provisto de una pretensión de orden, seguridad, solidaridad y justicia.

A fin de aclarar esa posición, vale decir en puridad jurídica que no hay leyes de orden público sino leyes, instituciones, normas, conductas y demás en que está en juego, se halla afectado, colisiona o no el orden público.

Es necesaria la acotación respecto a cuánto varía el orden público de acuerdo con las circunstancias de un tiempo, lugar y sociedad determinados. Es frecuente involucrar, de manera más o menos tangencial, junto al término que nos ocupa, las ideas de moral y buenas costumbres. Por supuesto, no trataremos la moralidad o las buenas costumbres, pues rebasaríamos la intención de este libro y, además, ello supondría abordar temas filosóficos, que quizá desvirtuaran y confundiesen el concepto toral: el orden público.

En el contexto manejado no podemos soslayar que la violación del principio de orden público provoca nulidad absoluta y, por ende, inconvalidable.

Hemos tratado de ofrecer una visión amplia de lo que representa y de sus alcances e importancia. Es el momento entonces de citar de manera agrupada las partes del concepto.

Si consideramos el orden público como una noción en sí misma, se integra de dos partes:

- a) *Interés público*. La figura se trató detalladamente en el párrafo anterior de este capítulo.
- b) *Finalidad*. Es el aspecto teleológico formado por el contenido filosófico de la actividad social, en tanto que persigue una vida confortable en convivencia,

mediante el aseguramiento de satisfactores como la salud, la educación o la alimentación.

En la tesis que considera el orden público un estándar jurídico, sus características son:

1. Imperatividad absoluta.
2. Irrefragable obligatoriedad.
3. Sometimiento forzoso a sus normas.
4. Conexidad con el derecho público y con la existencia y soberanía del estado.

Pero si se entiende el orden público como una figura eminentemente jurídica, tendrá los caracteres siguientes:

1. Supone la aplicación de un régimen de derecho.
2. Permite suprimir, atendiendo a la legalidad, los conflictos entre exigencias distintas.
3. Es una fuente de derecho, pues como busca la adecuada aplicación de normas para solucionar determinados conflictos, crea situaciones jurídicas y hace que dé frutos la jurisprudencia.

Finalmente, si atendemos a la adecuación de la conducta humana individual y colectiva, el orden público posee dos características:

1. Conducta legal del poder público; es decir, respecto a los derechos y las garantías del individuo y con arreglo al orden jurídico que determina su actividad.
2. Conducta del individuo ceñida a las reglas jurídicas correspondientes, que incluye el respeto por la esfera de actividad de los otros particulares.

Así, puede invocarse el orden público en cualquier situación o momento, y parecería que en busca de la defensa de éste la administración pública amplía sus poderes, mas ello no sucede porque el orden público conlleva el respeto del orden jurídico.

Una extraña reforma del Código Federal de Procedimientos Civiles (julio de 1993) parece permitir que se vaya contra el orden público (art. 569):

Las sentencias, los laudos arbitrales privados de carácter no comercial y demás resoluciones jurisdiccionales extranjeros tendrán eficacia y serán reconocidos en la república en todo lo que no sea contrario al orden público interno en los términos de este código y demás leyes aplicables, salvo lo dispuesto por los tratados y convenciones de los que México sea parte.

Podemos apreciar con claridad cómo el orden público repercute en todos los campos y las actividades del quehacer humano y posee una importancia que trasciende a sus tareas. Sin embargo, pese a su magnitud, no hay consenso en la doctrina ni en la legislación para formular una definición adecuada. Por eso, a manera de conclusión, se establecen las consideraciones siguientes:

1. El orden público rebasa las fronteras del derecho, pero posee trascendencia jurídica innegable.
2. Mediante el orden público se restringe la libertad personal, en aras de lograr la convivencia pacífica.
3. Su observancia implica un estado en paz y tranquilidad, donde el individuo logre realizar sus cometidos.
4. Las normas catalogadas de esta forma son obligatorias e irrenunciables.
5. Los particulares no pueden, alegando su libertad de contratar, suscribir convenios en contravención del orden público.
6. Toda norma o cláusula que contravenga el principio del orden público sufre de nulidad absoluta.
7. Su sola invocación no hace necesariamente que se esté en presencia del orden público; el juzgador deberá allegarse de los medios necesarios para dar esa categoría a las consecuencias de la norma de que se trate.
8. Las leyes no son de orden público sino que afectan o contienen disposiciones de orden público.

Con las reflexiones hechas nos encontramos en posibilidad de dar un concepto que comprenda las consideraciones expuestas: *orden público es el conjunto de normas con trascendencia jurídica, absolutamente obligatorias e irrenunciables, cuya finalidad estriba en mantener determinada eficacia del derecho.*

Una observación final: el orden público es una noción política cuya delimitación jurídica está aún en desarrollo.

### 13.3 El interés general

Como quedó asentado, la expresión interés general es en realidad equivalente legal y doctrinario de interés público; dos expresiones que designan una misma figura.

Pese a esa sinonimia normalmente aceptada, preferimos la expresión interés público porque, en rigurosa lógica, sería muy discutible hablar de generalidad cuando se trata de fines, pretensiones, deseos y metas de una sociedad; siempre habrá quien discrepe de los objetivos mayoritarios.

#### *Bibliografía del tema*

- Aguilar Altamira, Pedro, *Curso de derecho administrativo*, ed. póstuma, Depalma, Buenos Aires, 1971.
- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. IV, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1965.
- Bjork, Gordon C., *Empresa privada e interés público*, Diana, México, 1972.
- Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 3ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.
- Brewer-Carias, Allan Randolph, *La expropiación por causa de utilidad pública o interés social*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.
- Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 24ª ed., Porrúa, México, 1988.
- Canasi, José, *Derecho administrativo*, vol. III, Depalma, Buenos Aires, 1976.
- Cardini, Eugenio O., *Orden público*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959. *Código Civil Federal*.
- Escobar Zaragoza, Joaquín R., *La noción de utilidad pública en el derecho administrativo*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1972.
- Figuroa, Fernando, *La noción de orden público en derecho administrativo*, 2ª ed., s. d., México, 1966.
- Fiorini, Bartolomé A., *Derecho administrativo*, t. II, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976.
- Forsthoff, Ernest, *Tratado de derecho administrativo*, 5ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1944.
- García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. III, 9ª ed., EISA, Madrid, 1968.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1975.

Martín Mateo, Ramón y Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, Pirámide, Madrid, 1977.

Noguerón Consuegra, Pedro, “El orden público y el derecho administrativo”, en *Cardinal*, México, 1982.

Recaséns Siches, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 9ª ed., Porrúa, México, 1986.

Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 3ª ed., Temis, Bogotá, 1957.

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

## Questionario

1. Conceptualice interés público.
2. Señale tres sinónimos de interés público.
3. Indique la diferencia del interés público con alguna figura que se use como equivalente.
4. Defina orden público.
5. Enumere los elementos del orden público.
6. Anote la noción de orden público según otro autor.



# VII

## Las fuerzas armadas



### *Objetivos*

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

- × conocer la estructura de las fuerzas armadas
- × describir las diversas armas y grados
- × identificar el régimen jurídico militar y naval.

## 14. Las fuerzas armadas

### 14.1 Antecedentes

La formación de un grupo de individuos dedicados a la defensa de la comunidad se remonta a los orígenes de las sociedades mismas, que ante los peligros representados por otras comunidades se organizaron para preservar la seguridad de sus bienes, vidas y estructuras sociales.

Dichos cuerpos se constituían en muchos casos para someter a otras sociedades y obtener de ellas las más variadas ventajas, por ejemplo mano de obra esclava o tributo; por esta vía surgieron los grandes imperios esclavistas de la antigüedad. Hasta la fecha, la humanidad no ha podido erradicar la práctica guerrera; prueba de ello son las dos grandes conflagraciones mundiales del siglo XX y los conflictos regionales que les siguieron.

Con el desarrollo de las civilizaciones, estos grupos evolucionaron en la misma medida, y a veces representaban el aspecto central del avance, en torno del cual giraba la existencia de algunas comunidades. Esparta y Roma son reflejo cierto de esa actitud, sólo por citar a dos de las muchas que en el devenir histórico se han dado.

En las mencionadas sociedades se observa claramente la *profesionalización*, que a decir del politólogo italiano Gianfranco Pasquini: “es el proceso mediante el cual un grupo de individuos adquiere una serie de capacidades y de conocimientos técnicos y se organiza en una institución con normas y reglamentos propios que los separan de los otros grupos y de las otras instituciones presentes en la sociedad”. En nuestro caso, está referida a la profesionalización de las armas.

Al afirmar que el desarrollo de las sociedades se supeditaba (y aún sucede) a la evolución del grupo armado, nos referíamos no sólo al perfeccionamiento de su organización sino también a la incorporación de los avances tecnológicos con fines bélicos, como sucedió con la utilización del caballo, el invento de la pólvora, la aviación, el descubrimiento del átomo y la computación.

Así, históricamente se han formado los ejércitos y constituido en parte integral de las sociedades, lo cual refleja sus valores dominantes. Actualmente impera la tendencia de que desarrollen sus actividades de manera subordinada al poder político (cuando menos es lo más deseable), incluso cuando se observa una clara diferenciación entre los ejércitos y la sociedad civil a que sirven, pues no llegan a asimilarse por completo a ella, en virtud de la profesionalización militar que regula el ingreso de los individuos en la institución, mediante requisitos determinados y que con posterioridad reglamenta de forma rigurosa su estadía.

En el México precortesiano, la profesionalización militar de los aztecas los llevó a fundar uno de los imperios más sólidos que se hayan conocido, el cual sucumbió no ante hombres o una civilización superior sino ante una profecía religiosa, que finalmente los llevó a la esclavitud y destruyó su vida castrense.

Ya en la época colonial, pasaron más de dos siglos antes de que la Nueva España tuviera un ejército, cuya creación, en 1765, se debió sobre todo a la necesidad de protegerse de una posible agresión inglesa.

A raíz de la independencia, las fuerzas armadas carecieron de recursos materiales y de capacitación; eran frecuentes los actos de indisciplina. Hubo de pasar largo periodo para que el ejército adquiriera una forma más institucional, con objeto de mantener la pacificación lograda en la dictadura de Porfirio Díaz. Después, el periodo posrevolucionario se caracterizó por la lucha de facciones donde intervinieron los elementos del ejército, en favor de una u otra, lo cual provocó frecuentes divisiones en el ejército regular.

Esa situación obligó a Álvaro Obregón a iniciar, en su gobierno, un proceso de despolitización del ejército: eliminó a los jefes militares opositores a su gobierno

y se ocupó de la formación de los nuevos oficiales, mediante los programas de estudio aplicados en las escuelas militares (Jorge Alberto Lozoya).

## 14.2 El ejército y la administración pública

A la fecha, el ejército está plenamente institucionalizado y subordinado al poder político civil; forma parte de la administración pública federal. Su titular (el presidente de la república) es el jefe supremo de las fuerzas armadas, quien mediante la secretaría de la defensa nacional organiza y opera el desempeño del ejército y la fuerza aérea. Esta última se remonta a inicios del siglo XX, con el invento de la aviación. El primer ataque aéreo con fines bélicos tuvo lugar en México hacia 1914, con motivo de la revolución; en él, como dato curioso, los explosivos fueron lanzados a mano.

A la secretaría de la defensa nacional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le asigna los siguientes asuntos referidos a la administración de las fuerzas armadas:

1. Organizar, administrar y preparar al ejército y a la fuerza aérea.
2. Estructurar sus reservas e impartirles instrucción técnica militar.
3. Manejar el activo del ejército y la fuerza aérea, de la guardia nacional al servicio de la federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los estados.
4. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del ejército y de la fuerza aérea.
5. Construir y preparar toda clase de recintos militares para uso del ejército y de la fuerza aérea, así como la administración y conservación de cuarteles, hospitales y demás establecimientos militares.
6. Manejar sus almacenes.
7. Administrar la justicia militar.
8. Intervenir en los indultos relativos a delitos del orden militar.
9. Dirigir la educación profesional de los miembros del ejército y de la fuerza aérea, y coordinar la instrucción militar de la población civil.
10. Adquirir y fabricar armamento, vestuario y toda clase de materiales destinados a las fuerzas armadas.
11. Prestar los servicios auxiliares requeridos por el ejército y la fuerza aérea, así como los servicios civiles que les señale el ejecutivo federal.

Para el desempeño de las citadas actividades, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada el 26 de diciembre de 1986, da forma a los elementos que estructuran estos cuerpos armados. Empieza por asignarles como tareas o, mejor dicho, *misiones generales* las siguientes:

1. Defender la integridad, independencia y soberanía nacionales.
2. Garantizar la seguridad interna.
3. Prestar auxilio a la población civil en casos de necesidad pública.
4. Ejecutar acciones cívicas y obras sociales.
5. Coadyuvar al mantenimiento del orden, prestar auxilio a la ciudadanía en caso de desastre y, además, contribuir a la reconstrucción de las zonas afectadas.

El desarrollo de estas misiones generales requiere una organización de los elementos que forman el ejército y la fuerza aérea, la cual inicia con una estructura jerárquica compuesta por los niveles de mando siguientes:

- a) *Mando supremo*. Ejercido por el presidente de la república, según la fracc. IV del art. 89 constitucional.
- b) *Alto mando*. Desempeñado por el secretario de la defensa nacional, cuyas ausencias serán cubiertas por el subsecretario y, en su defecto, por el oficial mayor de la dependencia.
- c) *Mandos superiores*. Pueden ser operativos o de servicio. Los primeros son desempeñados por el comandante de la fuerza aérea, los comandantes de regiones militares, los comandantes de las zonas militares, integradas fundamentalmente por miembros del ejército, los comandantes de las grandes unidades terrestres o aéreas, los comandantes de unidades conjuntas o combinadas y los comandantes de las unidades circunstanciales que el alto mando determine.

Las zonas militares se establecen considerando la división política de la república mexicana y, a su vez, una o más de éstas integran las regiones militares, que atienden a necesidades estratégicas determinadas por el alto mando. Las grandes unidades, conjuntas o combinadas, se constituyen por unidades de dos o más armas: las brigadas, las divisiones y los cuerpos, en el caso del ejército; y los grupos, las alas y las divisiones, en el de la fuerza aérea.

Los mandos superiores de servicios están dedicados a las acciones logísticas destinadas a satisfacer los requerimientos del ejército y de la fuerza aérea en su operación.

- d) *Mandos de unidades.* Las unidades son grupos constituidos por tropas del ejército y la fuerza aérea equipadas y adiestradas para cumplir misiones operativas en el combate; funcionan principalmente de acuerdo con normas tácticas, y pueden ser de arma, vuelo o servicio. A diferencia de las grandes unidades referidas líneas arriba, se forman con elementos de una sola arma y de los servicios necesarios en el caso del ejército y de uno o varios tipos de material de vuelo. En el primer supuesto se trata de escuadras, pelotones, secciones, compañías, escuadrones o baterías, grupos, batallones o regimientos; en la fuerza aérea podrán ser escuadrillas y escuadrones.

Una vez establecida la estructura en la jerarquía de mando, mencionemos que el ejército se constituye de armas y servicios.

La ley orgánica define las *armas* como “los componentes del ejército mexicano cuya misión principal es el combate, el que será ejecutado por cada uno de ellos en función de cómo combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo”. Además, señala sus tipos: *infantería, caballería, artillería blindada e ingenieros.*

Los servicios son comunes al ejército y a la fuerza aérea, y su finalidad estriba en satisfacer necesidades de vida y operación, por medio de apoyo administrativo y logístico; para ello se integran unidades organizadas, equipadas y adiestradas.

La ley instituye los servicios de ingenieros, de cartografía, de transmisiones, de material de guerra, de transportes, de administración, de intendencia, de sanidad, de justicia, de veterinaria y remonta, meteorológico, de control de vuelo y material de vuelo.

La fuerza aérea mexicana está compuesta por su comandancia y estado mayor, así como por unidades de vuelo (ya referidas), tropas terrestres de la fuerza aérea y servicios (enunciados en el párrafo anterior).

Los miembros del servicio militar obligatorio pertenecerán a las reservas del ejército de acuerdo con las edades que la ley orgánica citada señala y en las condiciones que la autoridad militar determine.

Estas fuerzas armadas comprenden cuerpos especiales, constituidos por grupos cuyos miembros poseen conocimientos especializados para manejar los recursos materiales, técnicos y tácticos en las misiones específicas encargadas. Éstos son el cuerpo de guardias presidenciales, el cuerpo de aerotropas, el de la policía militar y el de música militar.

Aun cuando no están investidos con ese carácter en la ley, adicionaríamos la lista con los cuerpos de defensas rurales, formados por ejidatarios voluntarios,

bajo el mando de militares profesionales, cuya misión es cooperar con las tropas en las actividades que determine la autoridad militar.

La guardia nacional no existe, no ha sido reglamentada, pese a que la constitución y la ley la mencionan.

### 14.3 Jerarquías

En atención de sus capacidades, preparación, tareas y antigüedad, los integrantes del ejército y la fuerza aérea gozarán de grados en la escala jerárquica, la cual se estructura de la manera siguiente:

- a) *Generales*: de división, de brigada o de ala (según el caso), y brigadier o de grupo (conforme al caso).
- b) *Jefes*: coronel, teniente coronel, y mayor.
- c) *Oficiales*: capitán primero, capitán segundo, teniente y subteniente.
- d) *Tropa*: clases: sargento primero, sargento segundo y cabo, y soldado.

### 14.4 Educación militar

Como se mencionó en el tema, las escuelas de educación militar desempeñaron un importante papel en la determinación de la actual fisonomía de las fuerzas armadas a efecto de asegurar la idónea formación de sus cuadros para cumplir adecuadamente las actividades encomendadas, mediante los programas de estudio que tienden a fomentar su integración profesional a las instituciones militares, su lealtad hacia ellas y su vocación de servicio, de acuerdo con la jerarquía donde se encuentren.

La ley reconoce las escuelas de formación de clases (sargento primero, sargento segundo y cabo); escuelas de formación de oficiales (capitán primero, capitán segundo, teniente y subteniente); escuelas, centros o cursos de aplicación, perfeccionamiento, capacitación, especialización y actualización, además de las escuelas, los centros y los cursos superiores.

El funcionamiento de esos establecimientos está sujeto al programa general de educación militar, cuya supervisión corresponde a la secretaría de la defensa nacional, mediante la aplicación de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (2005).

Adicionalmente, recuérdese el papel fundamental que en este aspecto formativo ha tenido el heroico Colegio Militar.

### 14.5 Justicia militar

Merece especial mención la administración de justicia militar, pues constituye un fuero cuya existencia ha sido motivo de innumerables disputas de orden jurídico y político a través de la historia, las cuales han propiciado los cambios de los instrumentos legislativos que lo han considerado.

La constitución federal de 1824, siguiendo una tradición jurídica, reconoce los fueros militar y religioso. La costumbre se extendió a las leyes constitucionales de 1836 y a las bases orgánicas de 1843.

Sin embargo, la Ley de Administración de Justicia de 1855, mejor conocida como *ley Juárez*, suprimió la existencia de tales reductos y causó rebeliones que al grito de “religión y fueros” se oponían a la disposición, que afectaba sus intereses, reconocidos a su vez por tradición en casi todo el mundo en la época. Los levantamientos tuvieron como consecuencia la restauración de esta potestad jurisdiccional, mediante decreto publicado en 1858, no obstante que la constitución de 1857 sólo reconocía el fuero de guerra.

Posteriormente, con las leyes de Reforma, dictadas en 1859, se suprimió en definitiva el fuero eclesiástico.

La constitución federal vigente confirma en el art. 13 el reconocimiento del fuero militar en el país de la manera siguiente: “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

De lo anterior despréndese que el principal efecto del fuero militar (impropiamente llamado fuero de guerra) de las fuerzas armadas es la potestad para gozar de jurisdicción autónoma, ejercida a través de sus tribunales o instancias y conforme a las leyes aplicables.

Los órganos en que reside este fuero, de acuerdo con la ley, son el Supremo Tribunal de Justicia Militar, los consejos de guerra, los jueces y los cuerpos de defensores de oficio; están regulados principalmente en el Código de Justicia Militar.

Los delitos y las faltas sometidos al conocimiento de los tribunales castrenses y demás autoridades militares están considerados en ese código; por su importancia, sólo enunciaremos los primeros:

1. Son delitos contra la seguridad exterior de la nación la traición a la patria, el espionaje, los que se efectúan contra el derecho de gentes y la violación de neutralidad.
2. Los delitos contra la seguridad interior del estado: rebelión y sedición.
3. Los delitos contra la existencia y seguridad del ejército: falsificación; fraude; malversación; retención de haberes; extravío; enajenación; robo; destrucción de lo perteneciente al ejército; desertión e insumisión; inutilización voluntaria para el servicio; insultos; amenazas o violencias contra centinelas, guardias, tropa formada, salvaguardias, bandera y ejército; ultrajes y violencias contra policías, y falsa alarma.
4. Los delitos contra la jerarquía y la autoridad: insubordinación, abuso de autoridad, desobediencia y asonada.
5. Los delitos cometidos en ejercicio de las funciones militares o con motivo de ellas son abandono de servicio; maltrato a prisioneros, a detenidos, a presos y a heridos; pillaje; devastación; merodeo; apropiación de botín; contrabando; saqueo, y violencia contra personas.
6. Los delitos contra el deber y decoro militares: la infracción de deberes comunes a todos los obligados a servir en el ejército; infracción de los deberes de centinela, vigilante, serviola, tope y timonel; infracción de deberes especiales de aviadores; infracción de deberes correspondientes a cada militar según su comisión o empleo; infracción de los deberes de prisioneros; evasión, y auxilio para ésta; contra el honor militar, duelo.
7. Los delitos cometidos en la administración de justicia o con motivo de ella.

Por último, los órganos judiciales encargados de la administración de justicia militar son éstos, relacionados por su orden jerárquico:

1. Supremo tribunal militar.
2. Consejos de guerra ordinarios.
3. Consejos de guerra extraordinarios.
4. Jueces.

Éstos se auxilian en su función de los jueces penales del orden común; los peritos médicos legistas militares; la policía judicial militar y la común; los intérpretes y demás peritos; el jefe del archivo judicial y biblioteca militares, y los que las leyes o los reglamentos dispongan.

### *Bibliografía del tema*

- Bermúdez F., Renato de Jesús, *Compendio de derecho militar mexicano*, Porrúa, México, 1998.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1981.
- Canasi, José, *Derecho administrativo*, vol. IV, Depalma, Buenos Aires, 1977.
- “Código de Conducta de los Servidores Públicos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, de 11 de agosto de 2008.
- Código de Justicia Militar*.
- Franco, María Teresa y Gloria Villegas Moreno, “La revolución día a día”, en *Así fue la Revolución mexicana*, t. 7, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.
- León Portilla, Miguel, *La visión de los vencidos*, 11ª ed., UNAM, México, 1987.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*.
- Lozoya, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, 2ª ed., El Colegio de México, México, 1976.
- Martínez Morales, Rafael, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 6ª ed., Oxford University Press, México, 2012.
- Murillo Morales, Mario, *Orientaciones sobre ética militar*, Marte, México, 1957.
- Petrie, A., *Introducción al estudio de Grecia*, 12ª reimpr., Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Riva Palacio, Vicente (dir.), *México a través de los siglos*, ts. I-V, 15ª ed., Cumbre, México, 1979.
- Suetonio, *Los doce Césares*, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.

## 15. La fuerza naval

### 15.1 Nociones generales

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

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

La constitución política federal señala en el art. 89 que son facultades del presidente, en la materia que tratamos, nombrar, con aprobación del senado, a los oficiales superiores de la armada nacional; nombrar a los demás oficiales de la armada nacional con arreglo a las leyes, y disponer de la totalidad de la marina de guerra para la seguridad interior y defensa exterior del país.

## 15.2 La armada de México

La competencia de la armada puede compendiarse en dos aspectos:

- a) *Defensa naval.* Incluye la defensa exterior del país; la protección del tránsito de buques; la vigilancia de las playas, la zona marítimo terrestre, el mar territorial y el mar patrimonial, y la conservación del entorno marino.
- b) *Seguridad interior.* Comprende apoyo a las autoridades federales en sus cometidos y auxilio a la población en caso de calamidad pública.

Lo anterior es un resumen del art. 2º de la Ley Orgánica de la Armada de México, que establece la competencia siguiente:

1. Alistar, educar, organizar, equipar y operar las fuerzas que la integran.
2. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del estado mexicano.
3. Ejercer jurisdicción militar en nombre de la federación en los mares territoriales, las zonas marítimo terrestres, las islas, los cayos, arrecifes, zócalos y la plataforma continental, incluidos los espacios aéreos correspondientes, las aguas interiores, y las vías fluviales y lacustres en las partes navegables.
4. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal y donde ordene el mando supremo.
5. Efectuar operaciones de rescate y salvamento en el mar y en otras aguas nacionales.
6. Cooperar con las autoridades civiles en misiones culturales y de acción cívica en los aspectos marítimos.
7. Auxiliar a la población en los casos y las zonas de desastre o urgencias, por sí o con el ejército y la fuerza aérea.
8. Coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, y de los fluviales y lacustres, así como en la represión del contrabando y el tráfico ilegal en términos de ley.

9. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica y de los recursos marítimos, en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras.
10. Participar en la prevención y el control de la contaminación marítima.
11. Organizar y operar el servicio de policía marítima y colaborar con las autoridades en los servicios de vigilancia de los puertos y las instalaciones de éstos.
12. Administrar la educación naval.

Los elementos materiales de la armada, por insuficientes, provocan que la vigilancia sea incompleta, lo cual permite el saqueo de las especies marítimas por pesqueros piratas extranjeros, además de la comisión de otros actos ilícitos.

### 15.3 Organización naval militar

El personal que integra la armada de México se clasifica en almirantes; capitanes; oficiales; cadetes y alumnos; clases, y marinería.

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

- a) *Mando supremo*. Corresponde al presidente de la república.
- b) *Alto mando*. Compete al secretario de marina.
- c) *Mandos superiores en jefe*. Corresponde a los titulares de las fuerzas navales y a los de las regiones navales.
- d) *Mandos superiores*. Compete a los comandantes de las zonas navales.
- e) *Mandos subordinados*. Corresponde a quien encabece un sector, subsector, base aeronaval, flotilla, escuadrón aeronaval, unidad de superficie y de infantería de marina.

Las regiones navales son áreas con cierta delimitación geográfica, creadas por disposición del mando supremo para agrupar fuerzas y elementos de cierta área.

Las fuerzas navales son las del Golfo y del Pacífico, además de las que se creen por instrucciones del mando supremo.

Los grados y las jerarquías entre el personal de la armada tienen las siguientes equivalencias con las del ejército y fuerza aérea, según el art. 60 de la ley orgánica de aquélla:

<i>Armada</i>	<i>Ejército</i>	<i>Fuerza aérea</i>
<b>1. almirantes</b> almirante vicealmirante contralmirante	<b>generales</b> general de división general de brigada general brigadier	<b>generales</b> general de división general de ala general de grupo
<b>2. capitanes</b> capitán de navío capitán de fragata capitán de corbeta	<b>jefes</b> coronel teniente coronel mayor	<b>jefes</b> coronel teniente coronel mayor
<b>3. oficiales</b> teniente de navío teniente de fragata teniente de corbeta guardiamarina primer maestre primer contramaestre primer condestable	<b>oficiales</b> capitán primero capitán segundo teniente subteniente subteniente subteniente subteniente	<b>oficiales</b> capitán primero capitán segundo teniente subteniente subteniente subteniente subteniente
<b>4. cadetes</b> alumnos	<b>cadetes</b> alumnos	<b>cadetes</b> alumnos
<b>5. clases</b> A. segundo maestre segundo condestable segundo contramaestre B. tercer contramaestre tercer condestable tercer maestre C. cabo cabo de cañón cabo de hornos	sargento primero sargento primero sargento primero sargento segundo sargento segundo sargento segundo sargento segundo cabo cabo cabo	sargento primero sargento primero sargento primero sargento segundo sargento segundo sargento segundo sargento segundo cabo cabo cabo
<b>6. marinería</b> marinero fogonero	<b>tropa</b> soldado	<b>tropa</b> soldado soldado

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

#### 15.4 Justicia naval

Las leyes Orgánica de la Armada de México, y de Disciplina para el Personal de la Armada de México, del 30 y 13 de diciembre de 2002, respectivamente, regulan estos órganos disciplinarios:

1. Consejo del almirantazgo reducido, junta de almirantes, consejo de honor superior y consejo de honor ordinario.
2. Junta naval.

En la fuerza naval y en el ejército opera una policía militar, como grupo encargado de vigilar las instalaciones castrenses y prevenir delitos y faltas del fuero de las fuerzas armadas.

#### 15.5 Secretaría de marina

El 8 de noviembre de 1821 se creó la secretaría de guerra y marina. Por decreto publicado el 31 de diciembre de 1940, el departamento de marina nacional fue transformado en la secretaría de marina; se trata de un órgano centralizado de la administración pública federal, estudiado en el primer volumen (supra temas 15 a 22).

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

1. Organizar, administrar y preparar a la armada.
2. Manejar el activo y las reservas de la armada.
3. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la armada.
4. Ejercer la soberanía en aguas territoriales y efectuar la vigilancia de costas, vías navegables, islas y mar patrimonial.
5. Organizar, administrar y operar la fuerza aeronáutica naval militar.
6. Dirigir la educación pública naval.
7. Proporcionar y administrar el servicio de policía marítima.
8. Construir y conservar las obras portuarias que requiera la armada.
9. Establecer y administrar los almacenes y las estaciones de combustibles y lubricantes de la armada.
10. Intervenir en la administración de la justicia militar.

11. Construir y operar los astilleros, diques, varaderos y establecimientos destinados a los navíos de la armada de México.
12. Asesorar militarmente en los proyectos de construcción de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes.
13. Organizar y prestar los servicios de sanidad naval.

La secretaría de marina no tiene entidades paraestatales sectorizadas, pero sí órganos con objetivos específicos en materia militar:

1. Centro de estudios superiores navales.
2. Centro de capacitación técnica para la industria naval.
3. Centros de capacitación de la armada de México.
4. Comisión nacional coordinadora de investigación oceanográfica.
5. Consejo del almirantazgo.
6. Escuela de aviación naval.
7. Escuela de electrónica naval.
8. Escuela de enfermería de la armada de México.
9. Escuela de especialidades de aviación naval.
10. Escuela de ingenieros de la armada de México.
11. Escuela de infantería de marina.
12. Escuela de intendencia naval.
13. Escuela de maquinaria naval.
14. Escuela de mecánica de aviación naval.
15. Escuela médico naval.
16. Heroica escuela naval militar.
17. Hospital general naval de alta especialidad.
18. Instituto de investigación y desarrollo tecnológico de la armada de México.
19. Instituto de oceanografía.
20. Museo histórico naval.

### *Bibliografía del tema*

- Carlos Espinosa, Alejandro, *Derecho militar mexicano*, Porrúa, México, 1998.
- Grimke, Federico, *Naturaleza y tendencia de las instituciones libres*, t. II, Librería de Rosa y Bouret, París, 1870.
- Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México*, DOF, 13 de diciembre de 2002.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*Ley Orgánica de la Armada de México.*

Lozoya, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, 2ª ed., El Colegio de México, México, 1976.

"Manual General de la Organización de la Secretaría de Marina", en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de octubre de 1994.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Marina", en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 2001.

## Questionario

1. Señale los fundamentos constitucionales del régimen jurídico de las fuerzas armadas.
2. Indique la estructura del ejército.
3. Cite la estructura de la fuerza aérea.
4. Enumere por jerarquía los grados en el ejército.
5. Escriba cinco reglas acerca de la justicia militar.
6. Exponga los fines de la armada nacional.
7. Reseñe la escala de mandos de la armada.
8. Anote los órganos de justicia naval.
9. Resuma cinco asuntos competencia de la secretaría de marina.



# VIII

## Rectoría económica



### *Objetivos*

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

- × opinar acerca de las escuelas económicas más importantes
- × conceptualizar la rectoría económica
- × conocer las principales disposiciones jurídico económicas en México
- × desarrollar un concepto y las características de la planeación socioeconómica
- × informar sobre el marco jurídico de la planeación
- × interpretar la legislación de estadística.

## 16. Rectoría económica del estado

La *rectoría económica del estado*, o *rectoría del desarrollo nacional*, conforme a la terminología usada en la constitución política federal, es un tema perteneciente, más que al derecho administrativo, a la teoría económica, a la historia del pensamiento económico y al derecho económico; tales asignaturas lo estudian en la extensión acorde con su importancia.

El tema de rectoría económica incluido en el programa de nuestra materia sirve para iniciar el estudio particular de algunas leyes; es decir, constituye la parte especial del derecho administrativo, la cual necesariamente hay que abordar tras haber visto en el primer curso la mayoría de los principios y conceptos generales afines a tan vasta disciplina jurídica.

## 16.1 El estado policía

Por *estado policía* pueden entenderse: las primeras sociedades políticas, anteriores al estado moderno surgido en el siglo XV europeo, y el liberalismo inicial del XVIII y XIX.

1. En la primera acepción se señala que desde la aparición de las incipientes formas estatales, el poder público conlleva implícita su condición de policía o guardián de la sociedad. Así, el estado en la civilización grecolatina se encargó ante todo de legislar, hacer la guerra y mantener la tranquilidad pública; persiguió la armonía en las relaciones de los particulares, con un sistema esclavista, sin que surgieran actividades significativas en materia de servicios públicos y económicos del gobierno.
2. El liberalismo surgió como una reacción frente al mercantilismo y ante la autocracia de las monarquías en los siglos XV a XVIII. La idea fundamental en la segunda concepción de estado policía es que se deje actuar libremente a los particulares y que la sociedad política se limite a vigilar que las acciones de un particular no dañen o invadan la libertad de otro. El estado, se dice, debe dejar hacer, dejar pasar, traducción literal del conocido *laissez-faire, laissez-passer* de los fisiócratas.

## 16.2 Las tendencias liberales del siglo XIX

El liberalismo económico fue la respuesta teórica y práctica emergida en el momento en que la industria y el comercio empezaron a operar en gran escala. La concepción va ligada a una mayor interrelación económica entre las naciones y constituye una consecuencia del resquebrajamiento del absolutista estado protector.

El liberalismo propugna dejar al individuo realizar libremente sus actividades económicas; al estado sólo le corresponde defender al país, administrar justicia y ocuparse de algunas tareas que no interesen a los particulares.

Adam Smith y los fisiócratas justifican el liberalismo económico a partir de la concepción de que las actividades de producción y distribución se desarrollan de manera natural, sin necesidad de regulación por el estado.

Además de que esta concepción incluye diversas corrientes, en sí la elaboración teórica de la escuela liberal es muy amplia y el análisis detallado de sus planteamientos requiere un espacio mayor del asignado en estos cursos. A título

informativo podemos recordar, remitiéndonos a textos especializados, las tendencias liberales del siglo XIX siguientes:

1. La escuela francesa de los fisiócratas expone que la tierra es la fuente primordial de la riqueza; principales autores: Francisco Quesnay y Roberto Turgot. Respecto a ella, hay quienes opinan que sus planteamientos no representan una corriente liberal propiamente dicha.
2. Las ideas sustentadas y descritas por Adam Smith, David Ricardo, Roberto Malthus, John Stuart Mill (que propugna cierto intervencionismo) y Juan Bautista Say.
3. Conforme a una clasificación usual, las corrientes liberales se agrupan en puras y en estatistas, según recomienden la total abstención del estado en la intervención de los asuntos económicos o le confieran injerencia limitada.

### 16.3 El intervencionismo estatal

Se califican de *intervencionistas* corrientes muy distintas surgidas en tiempos históricos diferentes. En el estudio de esta categoría cabe considerar dos principales: la correspondiente a una etapa de la evolución político económica del estado y la relativa al análisis de un conjunto de escuelas económicas que, desde el siglo XVI, sostiene la conveniencia de que el estado decida, participe o maneje directamente la marcha de la economía.

1. El inicialmente calificado como intervencionismo estatal es anterior al surgimiento del liberalismo económico, pues en la Edad Media (siglos V a XV) apareció el feudalismo, donde el estado se apropió de atribuciones crecientes a fin de garantizar el desarrollo de los feudos y las pequeñas aldeas y el de su peculiar modo de producción y circulación de mercaderías.
2. Escuelas económicas que propugnan la participación estatal en la economía; en el grupo caben:
  - a) *Los mercantilistas*, quienes hacen hincapié en la actividad comercial; sus exponentes (Jean Bodin, Juan Colbert y Juan Botero, entre otros) escriben en los siglos XVI y XVII.
  - b) *Los socialistas utópicos*, entre los principales Roberto Owen y Charles Fourier.
  - c) *Otros socialistas*, como Pedro Proudhon y Fernando Lassalle.

- d) *El comunismo o socialismo científico*, expuesto principalmente por Carlos Marx y Federico Engels.
- e) *La economía mixta*, la cual estuvo vigente en numerosos países a lo largo de varias décadas del siglo XX.
- f) *Los neoliberales*, entre los que destacan John Keynes y Milton Friedman, ya en el siglo XX, así como el padre de esta corriente, Friedrich von Hayek.

#### 16.4 La conducción económica total del estado

La conducción total de la economía por el estado se da ante la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción e implica la concentración de las decisiones respecto a la elaboración de bienes. El sistema, con variantes nacionales, estuvo vigente en los países que integraban el *bloque socialista* (la URSS, Polonia, Hungría, Bulgaria, Checoslovaquia y Alemania Oriental, entre otros), y supone una planificación obligatoria de toda la industria y comercio.

En los pocos estados donde impera aún la conducción total de la economía por el poder público existe una tendencia a admitir la inversión extranjera en rubros importantes, así como a permitir la actividad privada en pequeños comercios y otros ramos secundarios (mercados complementarios de la economía).

La conducción económica total del estado no es sinónimo de *economía planificada*, pues en aquélla el estado controla toda la producción y la circulación de bienes y servicios.

Desde luego, todavía es prematuro hablar de las consecuencias del derrumbe del llamado *socialismo real* en los esquemas económico administrativos y de sus proyecciones en el largo plazo en el ámbito político que impliquen una revisión sustancial de lo expuesto aquí.

#### 16.5 El sistema de economía mixta y la rectoría económica del estado

En la *economía mixta* se da la participación del estado en algunas áreas de la producción y de la comercialización de bienes y servicios que se estiman importantes; el resto de actividades se deja a la libre concurrencia de los gobernados. Su propósito es conciliar los intereses de la colectividad con los del empresario privado, según afirman sus teóricos.

El sistema mexicano, predominantemente de libre empresa, es cada día menos de economía mixta, en tanto que pone en manos del estado los recursos naturales estratégicos señalados en el art. 27 constitucional, pero protege la iniciativa

y la actividad particulares, a la vez que incluye el poco desarrollado sector social (cooperativas, ejidos y demás componentes).

La rectoría económica del estado significa que éste *puede soberanamente indicar la orientación que ha de seguir la economía nacional*. En la reforma de 1983 sobre la constitución federal se señaló que le corresponde dirigir el desarrollo nacional. Opinamos que se trata de una obviedad, pues siempre decide cuál será su grado de intervencionismo económico; incluso, la total abstención de manejar directamente algunas empresas constituye una forma de ejercer tal rectoría.

Un ejemplo de lo anterior es la *desregulación* económica en México (1989-2012), que constituye una forma de rectoría. El estado, por otra parte, posee también atribuciones de rectoría cultural, sanitaria, demográfica, ambiental, energética y de otros tipos.

### 16.6 Disposiciones rectoras de la economía mexicana

Toda la legislación de índole económica es de cierta forma rectora de la actividad (incluidos el código civil, el de comercio y el penal); en este sentido, sería necesario comentar innumerables textos jurídicos, y eso iría más allá de la finalidad del curso y del tema. Por ello nos circunscribiremos a los cuatro rubros siguientes: el art. 25 de la constitución federal, el art. 131 de la misma constitución (comercio exterior), la Ley Federal de Competencia Económica y lo relativo a monopolios.

### 16.7 El artículo 25 constitucional

El art. 25 de la constitución política federal está incluido en el capítulo económico, insertado inadecuadamente en la parte de los derechos humanos.

Más que contenido normativo, el art. 25 tiene una declaración de política económica del estado mexicano. Se refiere a tres aspectos concretos: la rectoría económica; los sectores productivos, cuya existencia y actividad quedan garantizadas, y las áreas económicas donde pueden participar los sectores (privado, social y público).

1. En materia de *rectoría económica* se establece que el desarrollo nacional implica por el estado lo siguiente:
  - a) *Definir* actividades de interés público; los lineamientos del sistema económico del país; las áreas correspondientes a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales.

- b) *Fundamentar* unificadamente las acciones estatales en el renglón; las medidas de interés público.
  - c) *Proteger* los recursos productivos; salvaguardar al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el ambiente; las libertades individuales en actividades económicas.
  - d) *Fomentar* el sector social; una más justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica; el empleo.
  - e) *Coordinarse* para la planeación, la marcha de la economía y el desarrollo con estados y municipios.
2. Respecto de los sectores productivos, se garantizan la existencia y participación de los sectores privado (iniciativa particular), social y público (empresas estatales y paraestatales). Se prevén como sectores productivos otras formas que surjan o coexistan con las anteriores. En cuanto al sector social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, empresas sindicales, comunidades indígenas, empresas donde participen mayoritariamente trabajadores y “todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”. Esta última expresión del constituyente no podía ser más ambigua, pues en ella cabrían casi todas las sociedades mercantiles (incluidas ya, como es lógico, en el sector privado); probablemente quiso referirse a sociedades y asociaciones civiles, e instituciones de asistencia privada.
3. En cuanto a las áreas económicas, podrían identificarse tres:
- a) *Estratégica*: reservada al estado, incluye acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, emisión de billetes, petróleo y similares, petroquímica básica, minerales radiactivos, energía nuclear, electricidad y lo que señale mediante ley el congreso federal.
  - b) *Prioritaria*: reservada al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social. Su delimitación queda en manos del legislador; por ejemplo: servicio público de banca y crédito.
  - c) *Libre*: incluye toda actividad económica no considerada en las áreas estratégica y prioritaria; en ella pueden actuar libremente los particulares, quienes quedan sujetos sólo a un sistema de vigilancia por el estado.

## 16.8 Comercio exterior

En este apartado no pretendemos describir en forma exhaustiva la naturaleza e importancia económica del comercio exterior, pues ello sobrepasaría los límites del derecho administrativo; nos circunscribiremos a señalar ciertas disposiciones jurídicas que conciernen a tan relevante materia.

La constitución política señala reiteradamente que el comercio exterior es materia reservada a la federación. Esto resulta explicable porque hasta la década de 1920 la principal fuente tributaria del estado la constituyó el comercio exterior.

Entre las disposiciones constitucionales referidas al comercio exterior citaríamos los arts. 73, fracc. XXIX-A; 118, fracc. I; 117, fraccs. V, VI y VII, y 131; este último reviste importancia especial entre los medios de acción de la administración pública, pues prevé:

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

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

Resulta conveniente precisar los orígenes y alcances de dicho artículo:

1. En el primer párrafo se reserva a la federación la materia de comercio exterior.
2. En el segundo párrafo se permite la delegación de facultades legislativas en este aspecto al titular de la administración pública.
3. Una serie de circunstancias llevó al constituyente permanente a establecer dicha excepción del principio de separación de poderes, pues facultó al

presidente de la república para modificar las leyes de comercio exterior. Dichas circunstancias fueron el fracaso de una política desarrollista, la contracción económica de la posguerra, la devaluación del peso en 1949 y la necesidad de adoptar una actitud proteccionista en favor de la industria mexicana.

4. El congreso de la unión expide con base en el artículo comentado un ordenamiento de naturaleza fiscal: Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la que clasifica y grava todas las mercancías susceptibles de comprarse o venderse al extranjero.
5. De conformidad con el segundo párrafo del art. 131 constitucional, adicionado el 28 de marzo de 1951, el presidente de la república puede ser facultado para modificar las tarifas a que se refiere el numeral 4
  - × aumentando, disminuyendo o suprimiendo los impuestos de importación y exportación
  - × autorizando, por permiso de importación o exportación, la entrada o la salida de mercancías del país, o el tránsito por el territorio nacional. Este sistema de permisos tiende a ser eliminado y en su lugar se utiliza el mecanismo anterior; es decir, la modificación de los impuestos.
6. Las citadas facultades las ejerce el presidente con base en el art. 131, mediante los mecanismos de la Ley de Comercio Exterior, los cuales operan por decretos que han de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Puesto que la intención de la reforma de 1951 fue dotar de instrumentos jurídicos ágiles a la administración pública, las modificaciones de las leyes de comercio exterior basadas en esas facultades legislativas ocurren con frecuencia.

La ley reglamentaria del art. 131 permite decidir cuotas compensatorias y cupos cuando algún importador efectúa prácticas desleales.
7. Mediante el mecanismo así creado se estuvo en condiciones de permitir la salida o la entrada de mercancías solamente cuando ello convenía a la economía nacional, protegiendo al fabricante mexicano contra productos extranjeros y asegurándole un amplio mercado interno.

Cuando, en la novena década del siglo XX (1986), México decidió incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, o GATT —actualmente Organización Mundial de Comercio—, éste permitió abandonar la política proteccionista y abrió el mercado, en numerosos casos, conforme a los compromisos adquiridos para intentar a su vez un aumento de las expor-

taciones a nuevos mercados. Lo mismo aconteció para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, celebrado en 1993.

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

Las tarifas de importación y de exportación a que se refiere el art. 131 constitucional tienen en la actualidad el sistema de clasificación llamado *nomenclatura arancelaria de Bruselas*, correspondiente al sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, la cual siguen todos los países miembros de la Unión Europea y los de la Asociación Latinoamericana de Integración, entre otros.

El sistema armonizado permite la clasificación individualizada de millares de artículos susceptibles de importarse o exportarse, empezando por los menos elaborados (animales vivos) hasta los más elaborados (obras de arte y antigüedades). Cada uno tendrá señalados sus impuestos, el precio oficial base para calcularlos y si requiere o no permiso de la secretaría de economía o de alguna otra dependencia, de acuerdo con la naturaleza de la mercancía (educación pública; agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación; medio ambiente y recursos naturales; salud, o defensa nacional, según se trate de obras de arte y libros, productos agropecuarios, animales o plantas protegidas, medicinas o explosivos y armamento, respectivamente), aunque el permiso está casi por desaparecer con motivo de la apertura comercial del país.

### 16.9 Ley Federal de Competencia Económica

En el sexenio 1988-1994 se consolidó en México una economía neoliberal, lo que implicó abandonar políticas proteccionistas de la industria del país, de sustitución de importaciones y de subsidio a las clases más desprotegidas; ello y otros factores de carácter internacional (la globalización del mercado) condujeron a abrogar, además de otras, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica del 30 de diciembre de 1950. El lugar de esa legislación benefactora lo ocupó, en parte, la Ley Federal de Competencia Económica (1992), cuyo objetivo general es tutelar la libertad de comercio y combatir para ello las prácticas que la lesionen.

Para aplicar la ley mencionada se creó la comisión federal de competencia, como un órgano administrativo desconcentrado de la secretaría de economía, que cuenta con autonomía técnica y operativa y se encargará de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de ley, y goza de autonomía para dictar sus resoluciones.

Esta ley es aplicable a todos los agentes económicos, personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública, asociaciones, agrupaciones de profesionales, fideicomisos o cualquier otra forma de entes que participen en la actividad de producción y circulación de bienes y servicios.

La comisión federal de competencia estará integrada por cinco comisionados, incluido su presidente, y sesionará en forma colegiada. Éstos serán nombrados por el titular del ejecutivo federal.

A la comisión federal de competencia corresponden los asuntos siguientes:

1. Investigar la existencia de monopolios, prácticas o concentraciones prohibidas en la legislación, para lo cual podrá requerir de los agentes económicos los informes o documentos pertinentes.
2. Establecer los sistemas de coordinación para el combate y la prevención de monopolios, estancos, concentraciones y prácticas ilícitas.
3. Conocer y resolver los casos que le competan, sancionar administrativamente la violación de la Ley Federal de Competencia Económica y denunciar ante el ministerio público las conductas ilícitas en materia de libres competencia y concurrencia.
4. Opinar acerca de los ajustes de los programas de la administración pública federal, cuando de éstos resulten efectos contrarios a la competencia y la libre concurrencia.
5. Cuando lo considere conveniente, emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia respecto a leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, sin que tal pronunciamiento tenga efectos jurídicos ni la comisión pueda ser obligada a formular opinión.
6. Elaborar los manuales de organización y de procedimientos y vigilar que se cumplan.
7. Intervenir con las dependencias competentes en la celebración de tratados internacionales en materia de relación o políticas de competencia y libre concurrencia de los que México sea parte o lo pretenda.

Ceñir sus actividades procedimentales a lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica, pues se trata de una materia excluida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En la reforma del 5 de diciembre de 1979 hecha al Código Penal Federal, arts. 253 y 254, se tienen como delitos algunas conductas relativas a la materia objeto de la Ley Federal de Competencia Económica.

## 16.10 Monopolios

El monopolio es una contradicción propia del sistema capitalista o de mercado, en cuya virtud por el ejercicio de la libre concurrencia se obtiene el control de un área de la industria o del comercio, lo cual atenta contra la libertad económica.

El art. 28 constitucional establece como derecho individual la libre concurrencia y, por tanto, prohíbe el monopolio y sus variantes. Ante el auge de las corrientes neoliberales, el tema readquiere interés, según vimos en el numeral anterior.

La citada disposición de la ley suprema, reglamentada en la Ley Federal de Competencia Económica, ordena:

Están prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección de la industria.

La ley castigará y las autoridades perseguirán toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de productos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener aumentos de precios; todo acuerdo o combinación de los productores, comerciantes o empresarios de servicios, que hagan de cualquier modo, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios altos; y todo lo que constituya una ventaja indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público.

No constituirán monopolios las actividades que el estado realice de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere la constitución.

Tampoco constituyen monopolios los sindicatos de trabajadores ni las sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés colectivo, vendan directamente en los mercados extranjeros los artículos que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan y que no sean cosas de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o al amparo del gobierno federal o local y previa autorización de las legislaturas respectivas. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del ejecutivo, podrán cancelar, cuando lo exija el interés público, las autorizaciones concedidas para la formación de tales asociaciones. No se consideran monopolios los privilegios que por cierto tiempo se otorguen a autores y artistas para producir sus obras y los que para el uso exclusivo de sus creaciones se confieran a los inventores y perfeccionadores de algún invento.

El estado, sujetándose a las leyes, en casos de interés público podrá concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio federal. Las leyes fijarán las condiciones que aseguren la adecuada prestación de los servicios y la debida utilización de los bienes, y propenderán a evitar fenómenos de concentración que lesionen el interés público.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten las finanzas del país, con la debida vigilancia de su aplicación y evaluación de los resultados.

### *Bibliografía del tema*

- Aguilar M., Alonso, *Dialéctica de la economía mexicana*, Nuestro Tiempo, México, 1968.
- Ángeles, Luis, *Introducción a la economía política*, UAM, México, 1984.
- Cardiel Reyes, Raúl, *La filosofía política del México actual*, 2ª ed., UNAM, México, 1987.
- Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, 7ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, ts. 1 y 2, Astrea, Buenos Aires, 1979 y 1980.
- Gómez Granillo, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, 6ª ed., Esfinge, México, 1976.
- Herrerías, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, Limusa-Wiley, México, 1972.
- Ley Federal de Competencia Económica*.
- López Gallo, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, 34ª ed., El Caballito, México, 1988.
- Palacios Luna, Manuel R., *El derecho económico en México*, Porrúa, México, 1985.
- Quintana Adriano, Elvia A., *El comercio exterior de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1989.
- Story, Dale, *Industria, estado y política en México*, Grijalbo-CNCA, México, 1990.
- Sweezy, Paul M., *Teoría del desarrollo capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Witker V., Jorge, *Introducción al derecho económico*, Oxford University Press-Harla, México, 1995.

## 17. Sistema nacional de planeación

### 17.1 Antecedentes y evolución de la planeación en México

La planeación del desarrollo económico y social surgió en 1926 en la hoy disuelta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; posteriormente, países no socialistas adoptaron el sistema para prever sus acciones de gobierno. En México, pese a que hay antecedentes significativos, la planeación se da desde 1980.

Los antecedentes nacionales del actual mecanismo de planeación son:

1. Ley sobre Planeación General de la República, del 12 de julio de 1930, cuya aplicación fue casi nula.
2. El primer plan sexenal (1934-1940) que, sin ser un verdadero plan de desarrollo económico y social, contenía elementos de planeación.
3. Los programas de gobierno presentados al asumir la presidencia de la república el titular del poder ejecutivo federal de 1940 a 1976. Esos documentos tuvieron un elemental cariz de planeación.
4. Plan de desarrollo económico y social (1966-1970) que, por falta de una adecuada infraestructura jurídica y administrativa, no tuvo aplicación y publicidad adecuadas.
5. Plan global de desarrollo 1980-1982 (*Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1980) que, elaborado conforme a las experiencias anteriores, de acuerdo con bases más adecuadas, sirvió para la reforma constitucional de 1983, la cual estatuyó el sistema vigente.

### 17.2 Fines de la planeación

Mediante la planeación se deciden anticipadamente acciones de gobierno, para lo cual se fijan objetivos.

El plan nacional de desarrollo 2007-2012 pretendió imprimir orientación y dotar de instrumentos básicos a la sociedad, a efecto de que se alcanzasen objetivos nacionales. Para ello se fijaron prioridades a partir de los recursos disponibles.

La planeación, dice la ley, es la ordenación racional y sistemática de acciones del ejecutivo federal para regular y promover la actividad económica, social y cultural, con el propósito de lograr un desarrollo integral, sustentable e incluyente.

Se discute sobre la naturaleza jurídica del plan de desarrollo y con frecuencia se concluye que reviste índole *sui géneris*, lo que por cierto no aporta mucho

para entender esa figura. Si tratamos de encuadrarlo en los tipos usuales, cabría afirmar que es un acuerdo del jefe del ejecutivo, dirigido a los titulares de las dependencias y las entidades, respecto a la orientación global que han de dar a sus tareas. Se trata de un acuerdo con matices reglamentarios, en el cual hay cierta intervención del órgano legislativo.

### 17.3 Sistema nacional de planeación en el ámbito del desarrollo regional

Mediante el *sistema nacional de planeación democrática* han de llevarse a cabo las acciones relacionadas con el plan en cuanto a su preparación, formulación, instauración, control, actualización y evaluación. Dicho sistema estará integrado por las unidades administrativas encargadas de los asuntos relativos a la planeación en cada secretaría o paraestatal; permitirá la participación de los grupos sociales en esa actividad, y lo coordinará la secretaría de hacienda y crédito público, a la que compete aplicar la ley de la materia.

Los programas regionales se referirán a las zonas geográficas consideradas prioritarias o estratégicas, en atención de los objetivos nacionales fijados en el plan, y operarán si su extensión territorial rebasa el ámbito de competencia de una entidad federativa. Tales programas regionales deben ser sometidos por la secretaría de hacienda y crédito público a aprobación del presidente de la república.

Entre los medios locales encargados de la planeación son de citarse los comités estatales de planeación para el desarrollo.

Dados los graves problemas originados por el excesivo centralismo que implica la concentración urbana del Distrito Federal y la zona metropolitana, en los últimos años se han hecho intentos por fortalecer el desarrollo de otras regiones, a efecto de desalentar el crecimiento de la capital de la república. Tales tentativas no han alcanzado los resultados necesarios, y continúan las dañinas consecuencias de la expansión metropolitana.

Mediante los convenios de coordinación (*supra* 9.11), la federación y las entidades federativas deciden emprender acciones conjuntas, las cuales se adecuan a los objetivos y las medidas del plan nacional de desarrollo.

### 17.4 La planeación en algunos renglones gubernativos

La planeación en las distintas áreas de la actividad de la administración pública se efectúa al detalle por los programas sectoriales, cuya elaboración y puesta en prác-

tica el mismo plan nacional ordena, para lo cual determina los lineamientos de su contenido. Siguiendo con lo señalado en el *temario* correspondiente, indicamos algunos datos relativos a las políticas en materia:

- a) *Agropecuaria*. Por este medio se pretende aumentar la producción y productividad del campo e impulsar el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.
- b) *Educativa*. Con el programa correspondiente, denominado *Sectorial de Educación 2007-2012*, se pretende mejorar la calidad de la educación y elevar la escolaridad de la población, a efecto de superar los rezagos en esos renglones; se añaden como obligatorias la preprimaria y media superior.
- c) *Laboral*. La política está orientada aquí a la creación de empleos productivos y la protección del nivel de vida de los trabajadores. El programa es el Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012.
- d) *De seguridad social*. El rubro se considera necesidad poblacional básica, cuya satisfacción debe recibir trato preferencial en los presupuestos, y complemento de la salud. Programa: Sectorial de Salud 2007-2012.
- e) *De asentamientos humanos*. El renglón se propone lograr un crecimiento equilibrado de los centros poblacionales y fortalecer la planeación urbana tanto en el plano estatal como en el municipal. El programa tocante a esa política es el Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.
- f) *Turística*. El Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, que le concierne, va destinado a generar más empleos y divisas e incrementar el turismo social.
- g) *Tributaria*. La política tiende a ampliar las bases tributarias de los gravámenes y el número de contribuyentes con menores tasas impositivas; adecuar los impuestos al valor agregado y sobre la renta, y continuar los sistemas de coordinación fiscal entre los distintos ámbitos de gobierno. Programa: Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
- h) *De gasto público*. Se busca que éste se efectúe con recursos no inflacionarios; por tanto, se quiere reducir el déficit presupuestario y perfeccionar los mecanismos de control del presupuesto. Esta política se incluye también en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
- i) *Monetaria y crediticia*. Se requiere lograr por su medio que el aumento de la base monetaria sea congruente con el crecimiento de la actividad económica, así como promover tasas de interés moderadas. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

- j) *De comercio exterior.* En esta línea se pretende propiciar los avances tecnológicos que den competitividad a los productos mexicanos, aprovechar las ventajas del Tratado de Libre Comercio y simplificar los trámites de esta actividad. El programa que contiene los mecanismos de ello es el Sectorial de Economía.
- k) *De estímulos.* La política de estímulos (fiscales principalmente) está encaminada a promover la actividad de los particulares con miras a los objetivos que el plan prevé.
- l) *De procuración de justicia.* En este rubro, la política está destinada a lograr “orden y respeto”, la seguridad pública y el combate del narcotráfico. Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012.
- m) *Administración de justicia.* Por este medio se quieren propiciar reformas de la legislación a efecto de actualizarla y fortalecer procedimientos conciliatorios.

Además de las políticas anotadas, el plan fija lineamientos para otras actividades y en algunas ordena que se formulen los programas respectivos.

Para mayores datos y antecedentes de las políticas enunciadas en los incisos a) a m), pueden verse el plan y los programas correspondientes, así como la obra *Aspectos jurídicos de la planeación en México* (citada en la bibliografía), de cuyo índice parecen estar tomados los incisos del tema que nos ocupa.

### 17.5 Bases constitucionales de la planeación en México

La base constitucional de la planeación en el país fue precisada con claridad en la reforma de 1983, en los textos de los arts. 25 y 26, especialmente el segundo, que está dedicado sólo a la planeación.

El art. 26, cuyo contenido es materia del tema, señala, en síntesis, que se organizará un sistema de planeación del desarrollo económico integral y sustentable, donde participen los sectores de la sociedad, mediante la elaboración de un plan obligatorio para la administración pública federal.

Ésta podrá celebrar convenios con las entidades federativas y los particulares a fin de coordinarse en la formulación y ejecución del plan. Consideramos que antes de 1983, la posibilidad de planear el desarrollo socioeconómico estaba dentro de los límites constitucionales, sin necesidad del nuevo artículo.

## 17.6 Objeto de la Ley de Planeación

La Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, es reglamentaria del art. 26 de la constitución federal y en la primera disposición señala que su objeto consiste en establecer:

1. Las normas y los principios básicos conforme a los cuales se ha de llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo integral y sustentable y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.
2. Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación.
3. El basamento para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades.
4. Las directrices para promover y garantizar la participación de los grupos sociales, por sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esa ley.
5. Los lineamientos para que las acciones de los gobernados contribuyan a alcanzar los objetivos y las prioridades del plan y los programas.

## 17.7 Sujetos

Un plan de desarrollo económico y social es elaborado por la administración pública en cualquier sistema político donde aquél se estructure. La doctrina habla de dos clases de planes: imperativos e indicativos. Los primeros se dan en el caso de una economía socialista, y los segundos, en una de mercado. En ambos supuestos se trata de un acto del poder ejecutivo. En la teoría económica y administrativa se establece una diferencia entre *planificación* (sistema socialista) y *planeación* (sistema capitalista). La primera es imperativa, y la segunda, indicativa.

La planeación compete a la secretaría de hacienda y crédito público. Intervienen, mediante el “sistema nacional de planeación democrática”, las dependencias y las entidades de la administración pública federal; el *sistema* está integrado por las unidades que tengan asignadas las tareas en la materia dentro de cada ente administrativo.

Entonces, el sujeto que emite el plan es la administración pública (la federación, como persona jurídica). Pueden intervenir particulares y otros entes públicos en las consultas para su elaboración, como en los actos de coordinación

(*infra* 17.9) y a propósito de la concertación (*infra* 17.10); además, el órgano legislativo también tiene participación, si bien modesta.

El *plan*, en tanto acto jurídico, va dirigido casi en su totalidad a los subalternos del presidente de la república; en caso de que contenga disposiciones de naturaleza reglamentaria, irá hacia todos los gobernados de manera abstracta e impersonal.

### 17.8 Plan y programas

El término plan está reservado para el nacional de desarrollo, según la legislación. De él se dice que determinará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo del país; tendrá previsiones sobre los recursos por destinar a tales objetivos; fijará los instrumentos y los encargados de ejecutarlo, y establecerá la política de carácter general, sectorial y regional. Sus previsiones estarán referidas globalmente a la actividad económica, social y regirá el contenido de los programas.

Las características del plan son:

- a) *Temporal*. Es cuasi *quinquenal*; deberá elaborarse en los primeros seis meses del sexenio y cesará su vigencia al concluir el periodo constitucional en que se haya aprobado. Se trata de una previsión de mediano plazo.
- b) *Obligatorio*. Su elaboración, aplicación, control y evaluación no son discretionales sino que debe efectuarse por la administración pública federal.
- c) *Publicable*. Debe ser dado a conocer por el *Diario Oficial* y los órganos locales.
- d) *Evaluable*. Deberá haber un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique sus resultados.
- e) *Rectificable*. Durante su vigencia (de cinco y medio a seis años) podrán corregirse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervenientes a su inicial aprobación.
- f) *Susceptible de observaciones legislativas*. Del plan, sus adecuaciones y resultados debe informarse al congreso de la unión, el cual formulará los comentarios que juzgue pertinentes. Lo anterior no tiene consecuencias jurídicas.

Los objetivos nacionales, según el plan 2007-2012, son los siguientes:

1. Garantizar la seguridad nacional; salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del estado y de la democracia.

2. Garantizar la vigencia del estado de derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar la cultura de legalidad para que los mexicanos tengan protegida la integridad física, la familia y el patrimonio en un marco de convivencia social.
3. Alcanzar un crecimiento económico más acelerado y generar los empleos formales que permitan a los mexicanos, especialmente a los que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios asequibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda y ambiente adecuado para su desarrollo.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales en la sociedad, traducido en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en las esferas de la vida, de tal manera que no haya discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades para ejercer sus derechos ciudadanos y participar en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las futuras generaciones.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los poderes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, traducido en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su esfuerzo y basados en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia entre las naciones.

Los *programas* suponen las diversas vertientes del plan llevadas al detalle; pueden ser sectoriales, institucionales, regionales o especiales. Acerca de ellos, la Ley de Planeación establece:

- a) *Los programas sectoriales* se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán también estimaciones de recursos y determinaciones acerca de los instrumentos y los encargados de su ejecución.
- b) *Los programas institucionales*, que deban elaborar las paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente; se ajustarán en lo conducente a la ley que regule su organización y funcionamiento.
- c) *Los programas regionales* se referirán a las zonas que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
- d) *Los programas especiales* deberán contraerse a las necesidades del desarrollo del país fijadas en el plan, o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

### 17.9 Coordinación en materia de planeación

El art. 26 de la constitución establece que el ejecutivo federal coordina, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones por realizar para elaborar y ejecutar el plan. Esta norma mengua la precaria autonomía de los estados, aun cuando se aduzca que el nuestro es un federalismo de colaboración.

La Ley de Planeación incluye reglas acerca de la coordinación en la materia:

1. El gobierno federal podrá convenir con los de las entidades federativas la participación de éstas en las labores de planeación.
2. Las acciones encaminadas a la consecución de los objetivos nacionales se planearán de manera conjunta y se llevarán a cabo dentro de las respectivas esferas competenciales.
3. Deberá considerarse la participación correspondiente a los municipios.
4. Se dará intervención a los diversos sectores tanto en la planeación nacional como en la regional.

5. El convenio ha de contener lineamientos técnicos en este aspecto.
6. Considerar las acciones que competan a los tres niveles de gobierno.
7. Precisar la intervención de los órganos centralizados federales en las actividades de planeación del gobierno local.
8. El convenio habrá de publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

### 17.10 Concertación e inducción

La concertación y la inducción permiten a la administración pública, con medidas jurídicas y políticas, orientar la actividad económica de los particulares al logro de los objetivos establecidos en el plan de desarrollo.

La concertación es la posibilidad que tiene el gobierno federal de convenir con representantes de grupos sociales o con particulares la realización de determinadas acciones que contribuyan a alcanzar las metas y los objetivos previstos en el plan y los programas de desarrollo. Dichos convenios los concertará la federación por medio del presidente o de algún ente centralizado o paraestatal con los particulares.

Tales convenios son obligatorios para las partes, de derecho público y de jurisdicción federal; además, pueden considerar sanciones por incumplimiento.

La inducción, a través de medidas de fomento, regulación jurídica, restrictivas, orientación o prohibición, permitirá encaminar la actividad económica de los sectores social y privado hacia los objetivos y las prioridades del plan y los programas.

El estado cuenta con ciertos mecanismos que le permiten inducir a los particulares a actuar conforme al plan de desarrollo: presupuesto de egresos, canalización de crédito, empresas públicas, impuestos, estímulos fiscales, protección y regulación del comercio exterior, tenencia de la tierra, limitaciones al derecho de propiedad, otras disposiciones legales y reglamentarias e introducir reformas en éstas.

En virtud de que el sistema legal de planeación económica y social es indicativo, los mecanismos de concertación e inducción revisten señalada importancia para el éxito del plan.

### 17.11 Estadística y datos geográficos

Contar con adecuada información geográfica y estadística es necesario, como presupuesto metodológico, para la preparación del plan y la toma de decisiones administrativas (en los entes públicos y en los particulares).

La estadística y los datos geográficos están regulados en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada el 16 de abril de 2008; este ordenamiento abrogó la ley de 1980. El primer dispositivo citado es de orden público e interés social, lo aplica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para coordinarse con dependencias y entidades de la administración pública (en cada una de las cuales habrá una unidad encargada de esos aspectos), a estados y municipios por convenios de coordinación.

La ley que se comenta regula fundamentalmente dos aspectos:

1. Estadística general del país, que se refiere a datos cuantitativos relativos a diversos aspectos de la realidad y actividades nacionales.
2. Información geográfica referente a las condiciones físicas del territorio del país.

Respecto a la elaboración e idoneidad de la estadística nacional, los censos constituyen un instrumento esencial.

El censo, inventario cuantitativo y cualitativo de determinado recurso o elemento del estado, se ha dado desde hace milenios; en la antigüedad se utilizó casi exclusivamente para fines fiscales, de ahí la impopularidad que tiene aún. Sin embargo, el censo es importante para que la sociedad conozca sus recursos, sus carencias y su propia dimensión.

Se ha estimado que todo censo debe tener los elementos siguientes:

- a) *Simultaneidad*. Es decir, que se realicen en una fecha determinada y el conteo se efectúe en un solo día o al menos considerando las situaciones y los recursos en un mismo momento.
- b) *Generalidad*. Consiste en que comprenda a todos los individuos o las unidades objeto del censo: el conjunto de la población, de las industrias, de los comercios, etcétera.
- c) *Periodicidad*. Que se realice en lapsos regulares; por ejemplo, cada cinco o 10 años. En ocasiones, los conflictos armados, las calamidades públicas o la ineptitud gubernamental rompen este importante principio de la actividad censal. La última observación no se ve contra conteos durante el periodo intercensal, lo cual sí es correcto.

La ley establece que los censos estarán referidos a cuestiones económicas, demográficas, sociales, de recursos naturales y distribución de la población.

De acuerdo con el reglamento de la ley mencionada, habrá dos tipos de censo: *de población y vivienda, y económicos*. El primero se efectuará cada 10 años, y los segundos, cada cinco.

Operan un registro nacional de información geográfica, y uno de personas morales. En éste deberán inscribirse todas las personas jurídicas colectivas públicas y privadas (excepto partidos políticos) que sean informantes para efectos de la ley.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía se creó por decreto del 25 de enero de 1983, con carácter de ente desconcentrado; en el presente lo catalogan algunos teóricos como órgano constitucional, con fundamento en el art. 26, apartado B, de la ley suprema. Nuestra opinión, expresada en el primer curso, es en el sentido de que tales órganos son entes descentralizados del estado, cuya tutela administrativa está atenuada en mayor grado que en otros casos.

La información por proporcionar a la administración pública tiene las características siguientes:

- a) *Obligatoriedad.*
- b) *Gratuidad*, en los términos del art. 5º constitucional.
- c) *Veracidad.*
- d) *Confidencial*, no es un medio de prueba contra el informante y la autoridad no puede utilizarla sino por asuntos estadísticos y geográficos.
- e) *Verificable por parte del instituto citado*, a través de una visita domiciliaria.
- f) *Concordancia internacional*, de conformidad con las reglas que al respecto fijen los organismos y tratados internacionales.

Los grupos colegiados *llamados de estadística y de información geográfica* se integran por los jefes de las unidades administrativas encargadas de esta materia, el coordinador del sector o el gobernador, en su caso, y los jefes estatales de información, cuando proceda.

Se prevé como sanción únicamente multa por violaciones de las disposiciones de la ley y su reglamento.

### *Bibliografía del tema*

Dromi M., José Roberto, *Derecho administrativo económico*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1980.

Kaplan, Marcos, "Planificación y cambio social", en *Estudios de derecho económico*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

*Ley de Información Estadística y Geográfica.*

*Ley de Planeación*, DOF, 5 de enero de 1983.

Martín Mateo, Ramón y Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, 2ª ed., Pirámide, Madrid, 1977.

Meilán Gil, José Luis, *La organización administrativa de los planes de desarrollo*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1966.

Navarrete, Alfredo, "La planeación y la administración financiera del estado", en *Memoria del seminario sobre planeación socioeconómica, derecho administrativo y administración pública*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1965.

Ortiz Pinchetti, José Agustín, "Aspectos jurídicos de la planeación económica de México", en *Revista de la Escuela de Derecho*, núm. 2, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, 1980.

"Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001.

Reyes Heróles, Federico, "La planeación federal dentro del contexto policultural de México", en *Estudios de derecho económico*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, obra colectiva, Porrúa, México, 1981.

Witker V., Jorge, *Introducción al derecho económico*, Oxford University Press-Harla, México, 1995.

## Questionario

1. Señale cronológicamente los nombres de las escuelas económicas.
2. Cite dos autores de la escuela liberal.
3. Anote en qué consiste la economía mixta.
4. Escriba un concepto y la base constitucional de rectoría económica.
5. Explique el art. 131 constitucional.
6. Proporcione tres ejemplos de actividades económicas estratégicas.
7. Defina el Plan Nacional de Desarrollo.
8. Mencione las características de un plan.
9. Diga en qué consiste el sistema nacional de planeación.
10. Resuma los objetivos de la Ley de Información Estadística y Geográfica.

# IX

## *P*oblación, salubridad y ambiente

### *Objetivos*

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

- × conocer la política demográfica de México
- × explicar las calidades migratorias
- × informar sobre qué aspectos regula la Ley General de Salud
- × indicar cuáles son las autoridades sanitarias en la república
- × interpretar la importancia de la protección ambiental
- × manejar en casos reales algunas disposiciones jurídicas de la materia.

## 18. Política y derecho de población

### 18.1 Aspectos que abarca la política poblacional del estado

La política poblacional de México está descrita fundamentalmente en el art. 3º de la Ley General de Población. De este modo: la secretaría de gobernación dictará y ejecutará o, en su caso, promoverá ante las dependencias o entidades competentes las medidas necesarias para lo siguiente:

1. Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de la población.
2. Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública del sector público y vigilar que dichos programas y los realizados por organismos privados se lleven a cabo con absoluto respeto de los

- derechos fundamentales y preserven la dignidad de las familias, con objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.
3. Disminuir la mortalidad.
  4. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección de la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan.
  5. Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural.
  6. Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.
  7. Procurar la planificación de los centros de población urbanos para asegurar la eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran.
  8. Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos poco poblados.
  9. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la república con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional.
  10. Promover la creación de poblados con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven aislados.
  11. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas donde se prevea u ocurra algún desastre.
  12. Las demás finalidades que las disposiciones legales determinen.

## 18.2 La demografía

La demografía estudia a la población humana desde el punto de vista cualitativo. Para Galen M. Fisher, “es el análisis y la descripción de los grupos de población con referencia a la distribución, fenómenos vitales, edad, sexo y estado civil, bien en un momento dado o sin consideración temporal”.

Su principal fuente e instrumento se encuentra en los censos que el estado realiza periódicamente, los cuales comentamos en el tema anterior.

Los asuntos demográficos están a cargo principalmente de la secretaría de gobernación y del consejo nacional de población, conforme a las directrices siguientes:

1. Corresponden a las dependencias del poder ejecutivo y a las demás entidades del sector público, según la competencia que les confieran las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para realizar cada uno de los propósitos de la política demográfica, pero la definición de las normas, la formulación de las iniciativas de conjunto y la coordinación de los programas relativos a dichas dependencias en materia demográfica competen exclusivamente a la secretaría de gobernación.
2. El consejo nacional de población tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, para incluir a las personas en los programas de desarrollo económico y social formulados en el sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos (este consejo es una comisión intersecretarial).

### 18.3 El crecimiento demográfico

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

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

Las cifras manejadas en relación con el crecimiento demográfico son muchas veces contradictorias, pero en términos generales se sostiene que en los últimos 30 años se ha logrado disminuirlo. Algunos datos al respecto:

Año	Incremento
1973	3.7%
1975	3.3%
1989	2.2%
1994	1.8%
2000	1.0% (meta)
2008	1.4%

#### 18.4 El derecho a determinar el número de hijos conforme al artículo 4º constitucional

Una vez que el estado mexicano varió su política de crecimiento demográfico a principios de la década de 1970, fue reformado el art. 4º constitucional mediante decreto publicado el día último de 1974 para incluir en el tercer párrafo la garantía individual siguiente: “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.”

El texto sirve de fundamento al estado para emprender campañas orientadoras que permitan reducir el índice del incremento demográfico. También representa una obligación para el poder público, que habrá de garantizar la libertad de la pareja en cuanto a decidir el número de descendientes.

Sin embargo, no está claro qué significa que la persona opte de manera responsable acerca de la cantidad de hijos que pueda tener. ¿Es una obligación del gobernado?, ¿ante quién?, pues supone un principio elemental del orden jurídico que al derecho de uno sigue una obligación exigible de otro.

#### 18.5 Política migratoria

La política migratoria del estado mexicano está orientada a controlar y regular la inmigración de extranjeros en respeto a los derechos humanos y a proteger y desalentar la salida de los nacionales. En cuanto a los movimientos poblacionales internos, se pretende evitar la concentración en los tres grandes centros urbanos (Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey), mediante el fomento del desarrollo o la consolidación de polos alternos, así como el arraigo del campesino en sus tierras.

#### 18.6 La migración de los nacionales

La causa de la migración de los nacionales en el país es la consecución de objetivos personales muy concretos de los migrantes: usualmente, la búsqueda de fuentes de trabajo o de mejores condiciones de vida. Dicho fenómeno se facilita por el desarrollo de las comunicaciones.

Hacia 1959, México se volvió preponderantemente urbano. A partir de esa fecha continuó la concentración poblacional en los tres grandes centros metropolitanos, lo cual creó ingentes problemas de carencia de servicios municipales y aumento de la contaminación ambiental e inseguridad. El movimiento migratorio influye también en el descenso de la producción agrícola.

Básicamente, por campañas publicitarias gubernamentales se busca desalentar tales corrientes migratorias. A ese efecto también contribuyen otras medidas, como estímulos de la producción en el campo y en los nuevos polos regionales de desarrollo, así como el encarecimiento de los servicios urbanos en las grandes ciudades. Esas políticas no han producido los resultados previstos.

### 18.7 La inmigración de extranjeros

La inmigración es la llegada de extranjeros al país, que por razones económicas, culturales o políticas dejan su lugar de origen.

El traslado de un país a otro es un fenómeno muy antiguo y ha atravesado por diversos estadios históricos.

En la antigüedad, incluido el periodo de florecimiento de la civilización grecolatina, los grandes movimientos migratorios obedecieron a las guerras de conquista, pues los prisioneros eran objeto de traslado en calidad de esclavos.

Durante la Edad Media europea, dadas la escasez e inseguridad de los caminos, la inmigración fue casi nula. Hubo fenómenos aislados, como el auge comercial de las repúblicas italianas y las cruzadas de la cristiandad. Los siglos XV y XVI constituyeron la época de los descubrimientos y las conquistas en África, América y Asia, donde los extranjeros llegaron a dominar, invadir y colonizar.

La gran inmigración de africanos a América permitió el traslado de millones de seres humanos en los siglos XVII y XVIII, principalmente.

En América Latina, durante el siglo XIX los extranjeros fueron bienvenidos por su potencial capacidad de modernizar las economías locales de los países recién independizados. Se les permitió invertir en la minería, en el comercio y en la incipiente industria.

Actualmente la mayoría de los países regula minuciosamente la entrada y la estancia de los extranjeros; las limitan en ocasiones por motivos laborales, políticos o de integración cultural.

### 18.8 Las calidades migratorias

En México, la permanencia de los extranjeros y las actividades que pueden realizar están reguladas en la Ley de Migración (2011), aplicada por la secretaría de gobernación a través del instituto nacional de migración (órgano desconcentrado), conforme a la calidad que les corresponda y les asigne la autoridad: *visitante*, *residente temporal* o *residente permanente*. La ley denominaba estas figuras como

*calidad migratoria*; ahora las llama *condición de estancia*. Respecto a las figuras citadas la ley señala lo siguiente:

### 1. Visitante

- a) *Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas*. Autoriza al extranjero para transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor de 180 días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración.
- b) *Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas*. Autoriza al extranjero que cuente con oferta de empleo, con una invitación por alguna autoridad o institución académica, artística, deportiva o cultural por la cual reciba una remuneración, o venga a desempeñar una actividad remunerada por temporada estacional en virtud de acuerdos interinstitucionales celebrados con entidades extranjeras, para permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor de 180 días, contados a partir de la fecha de entrada.
- c) *Visitante regional*. Autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar en las regiones fronterizas con derecho a entrar y a salir cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de tres días y sin permiso para recibir remuneración en el país.
- d) *Visitante trabajador fronterizo*. Autoriza al extranjero nacional de los países con que los Estados Unidos Mexicanos comparten límites territoriales para permanecer hasta por un año en las entidades federativas que determine la secretaría. El visitante trabajador fronterizo contará con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con su oferta de empleo y con derecho a entrar en el territorio y salir de él cuantas veces lo desee.
- e) *Visitante por razones humanitarias*. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los supuestos siguientes. Ser

× ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en el país.

Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de visitante por razones humanitarias se autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberá salir o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a

cambio de remuneración en el país. Podrá solicitar luego la condición de estancia de residente permanente

- × niño o adolescente migrante no acompañado
- × solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del estado mexicano hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la resolución es positiva, se otorgará la condición de estancia de residente permanente.

También podrá autorizarse la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores cuando una causa humanitaria o de interés público haga pertinente su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de remuneración.

- f) *Visitante con fines de adopción.* Autoriza al extranjero vinculado con un proceso de adopción en los Estados Unidos Mexicanos para permanecer en el país hasta en tanto se dicte la resolución ejecutoriada y, en su caso, se inscriba en el registro civil la nueva acta del adoptado, así como se expida el pasaporte respectivo y los trámites necesarios a fin de garantizar la salida del niño o adolescente del país. La expedición de esta autorización sólo procederá respecto a ciudadanos de países con que los Estados Unidos Mexicanos hayan suscrito algún convenio en la materia.

## 2. Residente temporal

- a) Autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor de cuatro años, con la posibilidad de obtener permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar en el territorio nacional y salir de él cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar, por lo que podrá ingresar con, o solicitar posteriormente su internación, las personas señaladas a continuación, quienes podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal. Ser
- × hijos del residente temporal y los del cónyuge, concubinario o concubina, siempre que sean niños o adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o se encuentren bajo su tutela o custodia
  - × cónyuge

- × concubinario, concubina o figura equivalente; se acreditará esa situación jurídica conforme a los supuestos que señala la legislación mexicana
- × padre o madre del residente temporal.

b) *Residente temporal estudiante.* Autoriza al extranjero para permanecer en el país por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que va a realizar en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, hasta la obtención del certificado, constancia, diploma, título o grado académico, con derecho a entrar en el territorio nacional y salir cuantas veces lo desee, con permiso para realizar actividades remuneradas cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación.

La autorización de estancia de los estudiantes está sujeta a la presentación por el extranjero de la carta de invitación o de aceptación de la respectiva institución educativa y deberá renovarse anualmente, para lo cual el extranjero acreditará que subsisten las condiciones para la expedición de la autorización inicial. La autorización a fin de realizar actividades remuneradas se otorgará cuando haya carta de conformidad de la institución educativa correspondiente y estará sujeta a una oferta de trabajo en actividades relacionadas con la materia de sus estudios. El residente temporal estudiante tendrá derecho a preservar la unidad familiar, por lo que podrá ingresar con, o solicitar posteriormente su ingreso, las personas señaladas en el inciso anterior.

### 3. Residente permanente

Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar a cambio de remuneración en el país, cuando esté en cualquiera de los supuestos siguientes. Por

- × razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección o por la determinación de apátrida, previo cumplimiento de los requisitos establecidos
- × el derecho a la preservación de la unidad familiar en los supuestos de la ley
- × ser jubilados o pensionados que reciban de un gobierno extranjero o de organismos internacionales o de empresas particulares por servicios prestados en el exterior un ingreso que les permita vivir en México
- × decisión del instituto, conforme al sistema de puntos que al efecto se establezca, en términos de la ley

- × haber transcurrido cuatro años desde que el extranjero cuenta con permiso de residencia temporal
- × tener hijos de nacionalidad mexicana por nacimiento
- × ser ascendiente o descendiente en línea recta hasta el segundo grado de un mexicano por nacimiento.

Los extranjeros a quienes se dé condición de estancia de residentes permanentes tendrán la posibilidad de obtener permiso para trabajar a cambio de remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo, y con derecho a entrar y salir cuantas veces lo deseen.

### 18.9 La emigración de mexicanos y de extranjeros

Aunque el programa oficial (1986) de la asignatura habla de “emigración de extranjeros”, hemos considerado lógico hablar de emigrantes en general, pues así lo regula la ley de la materia, la cual hace hincapié en la emigración de mexicanos.

Son emigrantes los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir fuera de él. La secretaría de gobernación, respecto a emigración, deberá

- × investigar las causas de la salida de mexicanos y adoptar las medidas pertinentes para regularla
- × dictar reglas en colaboración con la secretaría de relaciones exteriores tendentes a proteger a los emigrantes nacionales.

Las personas que pretendan emigrar deberán

- × identificarse y presentar a la autoridad de migración las informaciones personales, las cuales pueden ser empleadas con fines estadísticos
- × ser mayores de edad, o si no lo son o si están sujetos a interdicción, ir acompañados por las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela, en su caso, o acreditar el permiso concedido al efecto por dichas personas o por la autoridad competente
- × comprobar, si se trata de mexicanos, que éstos pueden cumplir los requisitos que, para entrar en el país adonde se dirijan, les exijan las leyes de ahí, según el carácter con que pretendan hacerlo
- × solicitar a la oficina respectiva la documentación correspondiente y presentarla a las autoridades migratorias del lugar por donde se pretenda salir, y no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la justicia, ni estar arraigado en virtud de resolución judicial.

Cuando se trate de trabajadores mexicanos, les será necesario comprobar que van contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades. El personal de migración exigirá que las condiciones laborales consten por escrito, que hayan sido aprobadas por la junta de conciliación y arbitraje de la jurisdicción donde se celebraron y que hayan sido visadas por el cónsul del sitio donde deban prestarse los servicios.

El desempleo y la pobreza provocan emigración numerosa e ilegal, en especial hacia el norte, ante lo cual estas reglas son inoperantes y resultan utópicas.

Dada la estricta política migratoria de Estados Unidos de América, nuestro país ha sido utilizado por nacionales de América central, del sur y de otros continentes para tratar de llegar allá. Esos transmigrantes son víctimas de persecución y corruptelas en México, a tal punto que organismos internacionales han presionado al poder público para que algo haga a fin de paliar la degradante situación de quienes, víctimas de la globalización, buscan honrado trabajo. He ahí el origen real de la nueva ley mexicana de migración, que enseguida se glosa (arts. 66 a 74):

La situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la constitución, en los tratados internacionales de que sea parte el estado mexicano y en la Ley de Migración.

El estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria. Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación y con el debido respeto de sus derechos humanos.

La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular puede realizarse sólo en los casos previstos en la misma ley; no podrá exceder del término de 36 horas, contadas a partir de su puesta a disposición.

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos deberán respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en la ley.

Los migrantes que se encuentren en situación migratoria irregular en el país tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su presentación, les proporcionen información acerca de

- × sus derechos y garantías de acuerdo con lo establecido en la legislación aplicable y en los tratados internacionales de que sea parte el estado mexicano

- × el motivo de su presentación
- × los requisitos establecidos para su admisión, sus derechos y sus obligaciones de acuerdo con lo establecido en la legislación
- × la notificación inmediata de su presentación por la autoridad migratoria al consulado del país de que sea nacional, excepto si el extranjero pudiere obtener asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado
- × la posibilidad de regularizar su situación migratoria
- × la posibilidad de constituir garantía en los términos de ley.

Durante el procedimiento administrativo migratorio, tendrán derecho al debido proceso, que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente, y a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. Asimismo, han de tener acceso al expediente administrativo migratorio y a contar con traductor o intérprete para facilitar la comunicación, si no hablan o no entienden el español.

La secretaría de gobernación celebrará convenios de colaboración y concertación con las dependencias y las entidades de la administración pública federal, de las entidades federativas o de los municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares, a fin de que participen en la instalación y el funcionamiento de los grupos de protección a migrantes. De igual modo, los suscribirá para implantar acciones tendentes a colaborar en los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas.

También implantará acciones que permitan brindar atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos enfrentan situaciones de vulnerabilidad, como los niños y los adolescentes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

Cuando así convenga a su interés, el niño o el adolescente migrante extranjero no acompañado será documentado provisionalmente como visitante por razones humanitarias en términos de ley, mientras la dependencia ofrece opciones jurídicas o humanitarias temporales o permanentes al retorno asistido.

**Repatriados.** La ley considera repatriados a los emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir en el extranjero. En el texto anterior de la Ley General de Población se les catalogaba así tras haber radicado dos años fuera del territorio mexicano. Repatriar nacionales se debe fomentar y proteger.

### 18.10 Los problemas fronterizos

En las zonas fronterizas se concentra gran número de problemas muy diversos. Claro está que, si bien hay algunas cuestiones similares, el problema de la frontera sur es distinto del vivido en el norte.

En la frontera norte, a los gobiernos federal, locales y municipales les preocupan aspectos como la industria maquiladora, el tráfico de narcóticos, el tránsito muy intenso de personas y mercaderías, los problemas de contaminación, el reparto de los recursos fluviales, el hecho de que residentes en México trabajen o estudien en el lado extranjero, el alcoholismo, la protección del comerciante nacional frente a la competencia desigual de sus vecinos, la población flotante, nacional y estadounidense, o la salvaguardia de los valores de la cultura patria.

Contra la creencia que priva en algunos sectores de la población del centro del país, en la franja fronteriza hay un acendrado sentimiento de mexicanidad.

En la frontera norte se presenta un choque, en cierta forma asimilado o al menos manejable, entre una sociedad en desarrollo y un país sumamente industrializado. La aseveración prescinde del grave asunto de los trabajadores indocumentados y los delitos contra la salud.

En la frontera sur, el choque es de menor intensidad, aunque con un peligro potencial. Ahí se encuentran dos sociedades en vías de desarrollo, si bien una con carencias mayores que la mexicana.

Los problemas sureños pueden resumirse así: llegada de trabajadores temporales sin documentos; refugiados políticos, que muchas veces son inmigrantes en busca de mejores condiciones de vida; imprecisión de límites; desplazamiento de mexicanos por extranjeros que cobran menos por su trabajo; falta de industrias que absorban a la población en edad productiva; bajo nivel educativo; deterioro ambiental originado básicamente por la destrucción de recursos forestales, y cercanía a conflictos bélicos que pueden propagarse. A fin de no plantear aquí, porque está fuera de lugar, la guerrilla chiapaneca (1 de enero de 1994), hemos dejado el párrafo con la redacción hecha en abril de 1991.

En el ámbito gubernamental existen sendos organismos: Sección mexicana Comisión internacional de límites y ríos México-Estados Unidos y Sección mexicana Comisión internacional de límites y ríos México-Guatemala. Además, son de citarse los estudios realizados por las universidades locales en los estados fronterizos acerca de la problemática singular de esas zonas, así como las paraestatales Colegio de la Frontera Norte, A. C., y El Colegio de la Frontera Sur.

### *Bibliografía del tema*

Bustamante, Jorge A. *et al.*, *Estudios fronterizos*, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, México, 1981.

Domínguez Vargas, Sergio, *Teoría económica*, 6ª ed., Porrúa, México, 1977.

Fisher, Galen M., *Diccionario de sociología*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Hawley, Amos H., *Ecología humana*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1982.

Laubadère, André de, *Traité de droit administratif*, t. III, 3ª ed., LGDJ, París, 1978.

*Ley General de Población.*

Melotti, Humberto, *Sociología del hambre*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Rangel Couto, Hugo, *La teoría económica y el derecho*, 3ª ed., Porrúa, México, 1980.

## 19. El derecho a la protección de la salud

### 19.1 La base constitucional de la protección de la salud

El art. 4º de la constitución política de la república establece en el párrafo quinto: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.” El pasaje, agregado de acuerdo con la reforma del 3 de febrero de 1983, consagra el llamado *derecho a la salud*, referido más bien y como señala el texto constitucional a la protección que a la salud deben brindar las instituciones del poder público, y confirma la competencia del congreso de la unión para legislar en materia de salubridad, prevista en el art. 73 de la propia carta magna.

La fracc. XVI del art. 73 se refiere a que el congreso puede dictar leyes sobre salubridad general de la república. De la misma disposición se deducía, antes de 1983, que la salubridad es materia donde concurren la federación y los estados.

En la actualidad, debido a los acuerdos de coordinación suscritos entre el gobierno federal y los estatales, las entidades manejan determinados servicios, según los programas de regionalización de la administración pública federal. La normatividad y el financiamiento respectivos quedan reservados a la federación.

## 19.2 Áreas que abarca la salud

La salud es la ausencia de enfermedades e implica una situación física y mental sana. Aquí deben tratarse las áreas que abarca la acción estatal protectora de la salud.

El asunto puede ser descrito con base en los arts. 3º y 33 de la Ley General de Salud, a cuyo tenor los servicios de salubridad que el estado proporcionará han de referirse a los aspectos siguientes:

1. Atención médica preventiva.
2. Servicios médicos curativos.
3. Servicios de rehabilitación.
4. Cuidados paliativos.

Estos primeros rubros son genéricos, y pueden comprender en ellos todos los que a continuación se indican:

5. Organización y vigilancia de la prestación de servicios ofrecidos en establecimientos que no pertenecen a instituciones de seguridad social.
6. Coordinación y evaluación de los servicios de salud proporcionados por instituciones de seguridad social.
7. Atención médica para grupos vulnerables.
8. Seguro popular.
9. Atención materno infantil.
10. Programas de planeación familiar.
11. Salud mental.
12. Vigilancia de las actividades profesionales y similares relacionadas con la salud.
13. Fomento de estudios especializados en la materia.
14. Coordinación de la investigación científica en el ramo.
15. Control de las investigaciones médicas que se efectúen en seres humanos.
16. Orientación en materia nutricional.
17. Intervención para prevenir y controlar factores ambientales que afecten la salud humana.
18. Salud ocupacional y saneamiento básico.
19. Prevención y control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, y de accidentes.
20. Prevención de la invalidez.

21. Asistencia social.
22. Programas contra el alcoholismo y el tabaquismo.
23. Prevención y combate contra la farmacodependencia.
24. Control sanitario de productos y servicios relacionados con la salud.
25. Control de importación y exportación de productos y servicios médicos.
26. Control de la publicidad en asuntos relacionados con la salud.
27. Control sanitario de la disposición de órganos, tejidos, células y cadáveres de humanos.
28. La sanidad internacional.

### 19.3 Prevención de enfermedades

Se ha considerado que la prevención de enfermedades debe ser el objeto en torno al cual gire la actividad en materia de salud de la administración pública. El concepto moderno de *medicina* se refiere más a prevenir enfermedades que a curarlas.

En los países sumamente desarrollados, la medicina preventiva ha alcanzado niveles de gran eficiencia, y en otros resulta obligatorio someterse a las actividades que en el ramo lleva a cabo el poder público.

Hacer conciencia de que en la sociedad debe arraigarse el concepto de *medicina preventiva* y que éste se acepte es una tarea que ha de interesar y comprometer no sólo a las autoridades sino, también, a los individuos y a las familias.

El título octavo de la Ley General de Salud se refiere a la prevención y el control de enfermedades y accidentes. En él se establecen, independientemente de las disposiciones contenidas en leyes laborales y de seguridad social, los medios de acción que se enumeran:

1. Dictar normas técnicas para la prevención y el control de enfermedades y accidentes.
2. Establecer y operar el sistema de vigilancia epidemiológica.
3. Realizar las actividades necesarias en el rubro.
4. Crear instrumentos de colaboración entre los sectores público, social y privado para poner en práctica dichos medios de acción.

La misma ley agrupa las disposiciones en materia de salud preventiva en tres aspectos: enfermedades transmisibles, enfermedades no transmisibles y accidentes.

#### 19.4 Duración de enfermedades. Rehabilitación de enfermos

Se considera que hay enfermedad mientras un individuo no está plenamente sano; es decir, no ha recuperado la salud. La duración del mal abarca desde que aparece y afecta el desarrollo y las facultades plenas del individuo hasta el total restablecimiento, alcanzado en virtud de tratamientos curativos o de rehabilitación.

La duración de las enfermedades, medida convencionalmente, varía según la naturaleza del mal y la respuesta que se obtenga con ciertos tratamientos curativos por el enfermo.

**Rehabilitación de enfermos.** De acuerdo con la política de protección de la salud, elevada al rango de derecho humano y consagrada en la carta magna, la enfermedad no habrá desaparecido hasta que el individuo no se reincorpore de modo pleno a las actividades ocupacionales, recreativas y sociales, algo posible y aconsejable sólo ante la ausencia total de enfermedad. La Ley General de Salud contiene disposiciones en materia de rehabilitación, dirigidas sustancialmente a discapacitados.

#### 19.5 Control de bebidas y alimentos

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

Para la producción y comercialización de alimentos y de ambos tipos de bebidas deberá obtenerse el registro correspondiente en la citada secretaría. Se incluyen en el mismo tipo de control las materias primas y los aditivos utilizados en la elaboración y conservación de estos productos destinados al consumo humano, se persigan o no fines nutricionales.

Esta facultad para controlar alimentos y bebidas resulta de verdadero interés público; es una de las actividades fundamentales del estado para vigilar la acción de los particulares y proteger la salud de los individuos.

Los arts. 215 y 217 de la Ley General de Salud definen lo que ha de entenderse, para efectos de ella, por alimento, bebida no alcohólica, materia prima, suplemento alimenticio, aditivo alimentario y bebida alcohólica. Como innovación respecto a su antecedente legislativo, la actual establece la prohibición de vender bebidas alcohólicas a menores de 18 años; si bien resulta positivo, eso no implica

acabar o disminuir el alcoholismo entre la población infantil, y considerarlo así es ignorar la realidad social.

La secretaría de salud debe publicar en el *Diario Oficial* una lista de las bebidas y de los alimentos registrados, con indicación del valor nutricional.

### 19.6 Control de medicamentos

Como en el tema anterior, se establece el control por la secretaría de salud de la producción, comercialización y publicidad de los medicamentos. En el art. 221 de la ley citada se define *medicamento, fármaco, materia prima, aditivo y materiales*.

También se determina la división de medicamentos en magistrales, oficinales y especialidades farmacéuticas.

En el aspecto de control, registro y autorización de medicamentos, la autoridad administrativa realiza una intensa actividad tendente a controlar la calidad y las propiedades de los productos utilizados en el campo de la salud. Representa un importante renglón de la actividad pública y su perfeccionamiento resulta deseable, principalmente para eliminar productos de utilización prohibida en otros países debido a los efectos dañinos.

### 19.7 Aspectos sanitarios

Lo *sanitario* se refiere en la actividad de la administración pública a la salud colectiva: la reducción de la tasa de mortalidad mediante el combate de las enfermedades de mayor incidencia entre la población.

El *derecho sanitario*, denominación dada al antecedente del actual protector de la salud, pretende autonomía respecto al derecho administrativo; el nuevo nombre supone la ampliación de los aspectos regulados.

Si bien en términos generales lo sanitario puede entenderse como lo relativo a la sanidad y ésta identificarse con el conjunto de servicios gubernamentales organizados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, para efectos del estudio de la Ley General de Salud es importante distinguir la vigilancia sanitaria, correspondiente a los gobiernos federal, locales y municipales, según los acuerdos de coordinación que se tengan celebrados. La ley establece disposiciones acerca de visitas sanitarias que realizarán inspectores, las cuales concluirán con la elaboración de un acta al respecto; tanto la visita como el acta estarán, lógicamente, referidas al cumplimiento o la infracción de las reglas en la materia establecidas en la ley, los reglamentos y las demás disposiciones vigentes.

## 19.8 La asistencia pública. La beneficencia pública

Por *asistencia pública* debemos entender el auxilio en asuntos vitales prestado por un organismo estatal a indigentes o menesterosos.

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

Como se aprecia, no hay diferencia sustancial entre uno y otro conceptos, y los términos pueden emplearse como sinónimos.

La Ley General de Salud considera que por *asistencia social* ha de entenderse “el conjunto de acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva”.

En dicha ley se prevé la existencia de un organismo federal encargado de los temas asistenciales, además de las actividades relativas a la coordinación con las dependencias y las entidades del sector salud y con los gobiernos estatales (orientaciones desarrolladas en la Ley de Asistencia Social).

Las tareas básicas por realizar en el campo de asistencia social, de conformidad con la ley de la materia, son las siguientes:

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

8. El apoyo de la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas.
9. La prestación de servicios funerarios.

En este campo del actuar gubernamental se expidieron normas técnicas sobre albergues para adultos, casas hogar para ancianos, rehabilitación extrahospitalaria, casas hogar para menores, estancias infantiles, escuelas asistenciales para menores, casas cuna y alimentación de población marginada.

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

### 19.9 El consejo de salubridad general

Aunque el programa de estudio da el nombre de *consejo superior de salubridad*, en este inciso sin duda quiso referirse al consejo de salubridad general. Es una comisión intersecretarial, prevista en la constitución federal; una de las pocas instituciones del derecho colonial sobrevivientes (junta del protomedicato). El art. 73, fracc. XVI, de la ley suprema establece lo siguiente respecto a ese órgano:

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

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

**Disposiciones de la Ley General de Salud.** Según ésta, corresponde al consejo de salubridad general, además de lo previsto en la fracc. XVI del art. 73 constitucional, lo siguiente:

1. Dictar medidas contra el alcoholismo, y la venta y la producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud; serán revisadas después por el congreso de la unión, en los casos que le competan.
2. Adicionar las listas de establecimientos destinados al proceso de medicamentos, así como las referidas a las de enfermedades transmisibles prioritarias y de las no transmisibles más frecuentes, y también las de fuentes de radiaciones ionizantes y de naturaleza análoga.
3. Emitir su parecer acerca de los programas y proyectos de investigación científica y de formación de recursos humanos para atención de la salud.
4. Opinar respecto al establecimiento de nuevos estudios profesionales, técnicos, auxiliares y especialidades que se requieran.
5. Elaborar los cuadros básicos del sector salud.
6. Participar en la consolidación y el funcionamiento del sistema nacional de salud.
7. Rendir opiniones y formular sugerencias al ejecutivo federal tendentes a incrementar la eficiencia del sistema nacional de salud y al mejor cumplimiento del programa sectorial de salud.
8. Analizar las disposiciones legales en materia de salud y formular propuestas de reformas o adiciones de éstas.

El consejo de salubridad general está integrado por el secretario de salud, en calidad de presidente; un secretario; 13 vocales titulares (dos de ellos serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía), y los vocales que el reglamento interior del propio consejo señale. Los miembros de este consejo deberán ser profesionales de alguna rama sanitaria y serán nombrados y removidos por el jefe del poder ejecutivo.

Un acto interesante de este órgano fue el decreto presidencial publicado el 25 de abril de 2009 a propósito del virus de influenza.

### 19.10 La Ley General de Salud

Esta ley, publicada en el *Diario Oficial* el 7 de febrero de 1984, se promulgó el 30 de diciembre de 1983, entró en vigor el 1 de julio de 1984 y consta de 482 artículos

y siete transitorios. Abrogó, entre otras disposiciones, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, del 13 de marzo de 1973. Además de las disposiciones enunciadas brevemente, la ley que se comenta regula otros aspectos de la materia sanitaria. A efecto de tener una idea de éstas, transcribamos su índice:

*Título primero.* Disposiciones generales. Capítulo único.

*Título segundo.* Sistema nacional de salud. Capítulo I. Disposiciones comunes. Capítulo II. Distribución de competencias.

*Título tercero.* Prestación de los servicios de salud. Capítulo I. Disposiciones comunes. Capítulo II. Atención médica. Capítulo III. Prestadores de servicios de salud. Capítulo IV. Usuarios de los servicios de salud y participación de la comunidad. Capítulo V. Atención materno infantil. Capítulo VI. Servicios de planificación familiar. Capítulo VII. Salud mental.

*Título tercero bis.* De la protección social en salud. Capítulo I. Disposiciones generales. Capítulo II. De los beneficios de la protección social en salud. Capítulo III. De las aportaciones para el sistema de protección social en salud. Capítulo IV. Del fondo de aportaciones para los servicios de salud a la comunidad. Capítulo V. De las cuotas familiares. Capítulo VI. Del fondo de protección contra gastos catastróficos. Capítulo VII. De la transparencia, control y supervisión del manejo de los recursos del sistema de protección social en salud. Capítulo VIII. Del consejo nacional de protección social en salud. Capítulo IX. Derechos y obligaciones de los beneficiarios. Capítulo X. Causas de suspensión y cancelación al sistema de protección social en salud.

*Título cuarto.* Recursos humanos para los servicios de salud. Capítulo I. Profesionales, técnicos y auxiliares. Capítulo II. Servicio social de pasantes y profesionales. Capítulo III. Formación, capacitación y actualización del personal.

*Título quinto.* Investigación para la salud. Capítulo único.

*Título quinto bis.* El genoma humano. Capítulo único.

*Título sexto.* Información para la salud. Capítulo único.

*Título séptimo.* Promoción de la salud. Capítulo I. Disposiciones comunes. Capítulo II. Educación para la salud. Capítulo III. Nutrición. Capítulo IV. Efectos del ambiente en la salud. Capítulo V. Salud ocupacional.

*Título octavo.* Prevención y control de enfermedades y accidentes. Capítulo I. Disposiciones comunes. Capítulo II. Enfermedades transmisibles. Capítulo III. Enfermedades no transmisibles. Capítulo IV. Accidentes.

*Título octavo bis.* De los cuidados paliativos a los enfermos en situación terminal. Capítulo I. Disposiciones comunes. Capítulo II. De los derechos de los enfermos en

situación terminal. Capítulo III. De las facultades y obligaciones de las instituciones de salud. Capítulo IV. De los derechos, facultades y obligaciones de los médicos y personal sanitario.

*Título noveno.* Asistencia social, prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos. Capítulo único.

*Título décimo.* Acción extraordinaria en materia de salubridad general. Capítulo único.

*Título décimo primero.* Programas contra las adicciones. Capítulo I. Consejo nacional contra las adicciones. Capítulo II. Programa contra el alcoholismo y el abuso de bebidas alcohólicas. Capítulo III. Programa contra el tabaquismo. Capítulo IV. Programa contra la farmacodependencia.

*Título duodécimo.* Capítulo I. Disposiciones comunes. Capítulo II. Alimentos y bebidas no alcohólicas. Capítulo III. Bebidas alcohólicas. Capítulo IV. Medicamentos. Capítulo V. Estupefacientes. Capítulo VI. Sustancias psicotrópicas. Capítulo VII. Establecimientos destinados al proceso de medicamentos. Capítulo VIII. Equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos. Capítulo IX. Productos cosméticos. Capítulo IX bis. Ejercicio especializado de la cirugía. Capítulo X. Productos de aseo. Capítulo XI. Tabaco. Capítulo XII. Plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas. Capítulo XII bis. Productos biotecnológicos. Capítulo XIII. Importación y exportación.

*Título décimo cuarto.* Donación, trasplantes y pérdida de la vida. Capítulo I. Disposiciones comunes. Capítulo II. Donación. Capítulo III. Trasplante. Capítulo IV. Pérdida de la vida. Capítulo V. Cadáveres.

*Título décimo quinto.* Sanidad internacional. Capítulo I. Disposiciones comunes. Capítulo II. Sanidad en materia de migración. Capítulo III. Sanidad marítima, aérea y terrestre.

*Título décimo sexto.* Autorizaciones y certificados. Capítulo I. Autorizaciones. Capítulo II. Revocación de autorizaciones sanitarias. Capítulo III. Certificados.

*Título décimo séptimo.* Vigilancia sanitaria. Capítulo único.

*Título décimo octavo.* Medidas de seguridad, sanciones y delitos. Capítulo I. Medidas de seguridad sanitaria. Capítulo II. Sanciones administrativas. Capítulo III. Procedimiento para aplicar las medidas de seguridad y sanciones. Capítulo IV. Recurso de inconformidad. Capítulo V. Prescripción. Capítulo VI. Delitos. Capítulo VII. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.

### Bibliografía del tema

- Dufour, Gabriel, *Traité général de droit administratif*, t. 6, 10ª ed., Cotillon, París, 1857.
- Isaza Armelia, Pablo et al., *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*, Porrúa, México, 1986.
- Laubadère, André de, *Traité de droit administratif*, t. III, 3ª ed., LGDJ, París, 1978. *Ley General de Salud*.
- López Rosado, Diego, *Curso de historia económica de México*, 3ª ed., UNAM, México, 1981.
- Posada de Herrera, José de, *Lecciones de administración*, t. II, Instituto Nacional de Administración Pública, Col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 3, Madrid, 1978.
- Pratt Fairchild, Henry (ed.), *Diccionario de sociología*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Sáenz Arroyo, José (coord.), *La renovación nacional a través del derecho*, Porrúa, México, 1988.
- Sánchez, Héctor, *La lucha en México contra las enfermedades mentales*, Fondo de Cultura Económica, Col. Archivo del Fondo, núm. 25, México, 1974.
- Valadés, Diego et al., *Derecho constitucional a la protección de la salud*, Porrúa, México, 1983.

## 20. El derecho ambiental

El programa oficial relativo a la asignatura derecho administrativo hablaba del *derecho a la ecología*; parece claro que se trata de dar elementos para la introducción al estudio del *derecho ambiental*, o *ecológico*, como se denominaba, y de ninguna manera describir el derecho que pueda tenerse a la ecología, pues ésta trata las relaciones de los seres vivos con el medio.

Amplieemos la información relativa a la ecología:

*Ecología*. Estudio de las configuraciones espacio funcionales que en áreas determinadas surgen y cambian mediante procesos de interacción ecológica.

*Interacción ecológica*. Proceso de modificación recíproca, que incluye los aspectos de competencia y cooperación por el cual los organismos individuales o grupos influyen unos en otros, indirecta o impersonalmente, al hacer uso de alguna fuente limitada de abastecimiento natural con que los otros cuentan.

*Ecología humana*. Rama de la ciencia que trata de las relaciones recíprocas entre el hombre y el medio; comprende la autoecología humana, o estudio de

las relaciones recíprocas entre el individuo y su medio; y la sinecología humana, o estudio de las relaciones recíprocas entre los grupos y sus medios. Dentro de las ciencias sociales comprende la geografía humana, estudio de las relaciones recíprocas directas entre los individuos [o grupos] y su medio físico, y la ecología interaccional, estudio de las configuraciones espacio funcionales que en áreas determinadas surgen y cambian mediante procesos de interacción ecológica.

James A. Quinn

Se afirma que debe hablarse más que del ecológico, del *derecho ambiental*, definido como

Conjunto de normas de interés público que regulan las relaciones del hombre con la naturaleza respecto al aprovechamiento de los recursos que ella proporciona, evitando la degradación del propio orden natural.

Américo Flores Nava

El movimiento que propugna el estudio especializado de los problemas del deterioro del ambiente en nuestro tiempo tiene origen en la sensibilización experimentada ante los graves y a veces irreversibles daños causados a la naturaleza por el hombre, tan graves que, de no evitarse, ponen en riesgo la supervivencia misma de la especie humana. El peligro por daño ecológico no es menor que el de una extinción por guerra termonuclear. De tal suerte, la principal tarea contemporánea es salvar la civilización de su destrucción por radiactividad o degradación del entorno. Esto no es exageración, sino la realidad que provocó un incontrolado y poco previsor desarrollo tecnológico.

El equilibrio ecológico se rompe por la contaminación ocasionada por una serie de factores: polvo; ruido; energía radiactiva; cierta publicidad que invade fachadas, paredes, azoteas u otros espacios; desechos industriales y domésticos; asentamientos humanos; explotación de recursos naturales renovables y no renovables; vibraciones; energías térmica y lumínica; olores; uso de ciertos productos industriales; incendios; propagación de virus accidental o intencionada, etcétera.

En el derecho positivo mexicano, las primeras disposiciones sistemáticas en materia ecológica se dieron en 1971 con la reforma constitucional del art. 73, fracc. XVI, base 4ª, y la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971), seguida por la Ley Federal de Protección al Ambiente (1982).

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) se ocupa fundamentalmente de estos aspectos:

1. La garantía del derecho a vivir en un ambiente adecuado para el desarrollo, la salud y el bienestar.
2. La definición de la política ambiental y de los instrumentos para aplicarla.
3. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente.
4. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y la administración de áreas naturales protegidas.
5. El aprovechamiento sustentable, la preservación y la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales.
6. La prevención y el control de la contaminación de aire, agua y suelo.
7. La garantía de la participación corresponsable de las personas en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.
8. El ejercicio de las tareas en materia ambiental correspondientes a la federación, a las entidades y a los municipios, conforme al principio de concurrencia previsto en la constitución.
9. La coordinación, inducción y concertación entre autoridades, y entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.
10. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para el cumplimiento de la ley y de las disposiciones que de ella se deriven.
11. La imposición de sanciones administrativas.

La ley define algunas figuras del derecho ambiental, entre las que destacan éstas:

*Ambiente.* El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que posibilitan la existencia y el desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

*Áreas naturales protegidas.* Las zonas del territorio y aquellas sobre las cuales la nación ejerce soberanía y jurisdicción, donde los ambientes originales no han sido significativamente modificados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en esta ley.

*Aprovechamiento sustentable.* La utilización de los recursos naturales en forma que se respeten la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de que forman parte esos recursos, por periodos indefinidos.

*Biodiversidad.* La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otros los ecosistemas terrestres, los marinos y otros acuáticos y los complejos ecológicos de que forman parte, comprende la diversidad en cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

*Biotecnología.* Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados a fin de crear o modificar productos o procesos para usos específicos.

*Cambio climático.* Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que modifica la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables.

*Contaminación.* La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.

*Contaminante.* Toda materia o energía en cualquiera de sus estados físicos y formas que, al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, modifique su composición y condición natural.

*Contingencia ambiental.* Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas.

*Control.* Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en materia ambiental.

*Criterios ecológicos.* Lineamientos obligatorios contenidos en la ley para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección del entorno, que tendrán carácter de instrumentos de la política ambiental.

*Desarrollo sustentable.* El proceso evaluable por criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, fundado en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales de modo que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.

*Desequilibrio ecológico.* La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales del ambiente que afecta negativamente la existencia, la transformación y el desarrollo del hombre y demás seres vivos.

*Ecosistema.* La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

*Equilibrio ecológico.* La relación de interdependencia entre los elementos del

ambiente que hace posible la existencia, la transformación y el desarrollo del hombre y otros seres vivos.

*Elemento natural.* Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinados sin la inducción del hombre.

*Emergencia ecológica.* Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que afecta gravemente sus elementos y pone así en peligro uno o varios ecosistemas.

*Emisión.* Liberación al ambiente de toda sustancia, en cualquiera de sus estados físicos, o cualquier tipo de energía, proveniente de una fuente.

*Fauna silvestre.* Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluidas las poblaciones menores bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y sean por ello de captura y apropiación.

*Flora silvestre.* Las especies vegetales y los hongos que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y se desarrollan libremente, incluidas sus poblaciones o especímenes bajo control del hombre.

*Impacto ambiental.* Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.

*Manifestación del impacto ambiental.* El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el efecto significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

*Material genético.* Todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de herencia.

*Material peligroso.* Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, representen un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, biológico infecciosas o inflamables.

*Ordenamiento ecológico.* El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el suelo y las actividades productivas, a fin de lograr la protección del ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y sus potencialidades de aprovechamiento.

*Preservación.* El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera éstos.

*Prevención.* El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente.

*Protección.* El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro.

*Recursos biológicos.* Los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones o cualquier otro componente biótico de los ecosistemas con valor o utilidad real o potencial para el humano.

*Recursos genéticos.* Todo material genético, con valor real o potencial que provenga de origen vegetal, animal, microbiano o de cualquier otro tipo y que contenga unidades funcionales de la herencia, existentes en el territorio y en las zonas donde la nación ejerce soberanía y jurisdicción.

*Recursos naturales.* El elemento natural susceptible de aprovechamiento en beneficio del hombre.

*Región ecológica.* La unidad del territorio que comparte características ecológicas comunes.

*Residuo.* Material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

*Residuos peligrosos.* Residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

*Restauración.* Conjunto de actividades tendentes a la recuperación y el restablecimiento de condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

*Vocación natural.* Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin producir desequilibrios ecológicos.

*Educación ambiental.* Proceso de formación dirigido a toda la sociedad, tanto en el ámbito escolar como en el extraescolar, para facilitar la percepción integrada del ambiente a fin de lograr conductas más racionales en favor del desarrollo social y del ambiente. La educación ambiental comprende la asimilación de conocimientos, la formación de valores, el desarrollo de competencias y conductas con el propósito de asegurar la preservación de la vida.

*Zonificación.* Instrumento técnico de planeación utilizable en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, y de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, habrá una

subzonificación: el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se fijará en el programa de manejo respectivo y que es utilizado en el manejo de las áreas naturales protegidas, a fin de ordenar las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente.

El Código Penal Federal dedica el título vigésimo quinto a los denominados *delitos contra el ambiente y la gestión ambiental*. El estudio de este aspecto del derecho ambiental corresponde no a la asignatura sino al derecho penal.

## 20.1 Derecho hidrológico

La importancia vital del agua es de sobra conocida. El recurso posibilita la existencia de los seres vivos y, en consecuencia, de toda la civilización. Aunque tradicionalmente se le consideró elemento natural inagotable, la concepción ha sido modificada por el creciente costo que implica hacerlo llegar a los centros urbanos y por su empleo indiscriminado y contaminación.

En el derecho mexicano, los principales recursos acuíferos se consideran propiedad de la federación, aunque la materia es competencia concurrente para los tres ámbitos de gobierno. El art. 27 constitucional establece al respecto:

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

extracción y utilización y establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán como parte de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En el caso referido en el párrafo anterior, el dominio del estado es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento del recurso por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas que establezcan las leyes.

En la fracc. VII del art. 27 se ordena: “La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.” Y respecto de la zona económica:

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

La disposición reglamentaria de este recurso es fundamentalmente la Ley de Aguas Nacionales.

## 20.2 Derecho de los bosques

Con el inicio de la civilización, en la época en que la humanidad abandonó su carácter nómada y se volvió sedentaria, se dio el de la destrucción de los bosques. Cuando la explotación desmedida de la riqueza forestal alcanzó proporciones masivas se presentó la principal ruptura del equilibrio ecológico, durante millones de años creado y mantenido.

En México, la destrucción o inadecuada explotación de los recursos forestales se llevó a cabo durante siglos, lo cual volvió áridas o semiáridas enormes extensio-

nes y redujo de manera considerable la productividad agrícola, forestal y ganadera. En este problema han desempeñado un papel decisivo los incendios forestales.

En 1926 inició la legislación en materia de bosque; se sucedieron varios ordenamientos para arribar a la Ley Forestal de 1992 y a la vigente Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003). Ésta tiene entre otros los objetivos siguientes:

1. Contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales, así como de las cuencas y los ecosistemas hidrológico forestales.
2. Impulsar la silvicultura y el aprovechamiento de lo forestal para que contribuyan con bienes y servicios al mejoramiento del nivel de vida, especialmente de los propietarios y pobladores forestales.
3. Desarrollar los bienes y servicios ambientales y proteger y aumentar la biodiversidad que brindan los recursos forestales.
4. Promover la organización, operatividad, integralidad y profesionalización de las instituciones de la federación, estados, Distrito Federal y municipios para el desarrollo forestal sustentable.
5. Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas.
6. Fortalecer y ampliar la participación de la producción forestal en el crecimiento económico nacional.
7. Regular el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables.
8. Compatibilizar las actividades de pastoreo y agrícolas en terrenos forestales y preferentemente no forestales.
9. Regular las auditorías técnicas preventivas forestales.
10. Regular la prevención, el combate y el control de incendios forestales, así como de las plagas y las enfermedades de esa naturaleza.
11. Regular el transporte, el almacenamiento y la transformación de las materias primas forestales, así como la vigilancia de esas actividades.
12. Propiciar la productividad en toda la cadena forestal.
13. Promover acciones con fines de conservación y restauración de suelos.
14. Promover la capacitación para el manejo sustentable de los recursos forestales.
15. Mejorar la efectividad del sistema integral forestal en los ámbitos nacional, regional, estatal y municipal.
16. Fomentar la cultura, educación, investigación y desarrollo tecnológico forestal.

### 20.3 La flora y fauna silvestres

Debido a la constante y casi indiscriminada explotación de la flora y fauna silvestres, éstas son ahora escasas y de poca importancia económica; además, han desaparecido de manera irreversible algunas especies. Ello implica graves daños al equilibrio ecológico.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, del 28 de enero de 1988, y la Ley General de Vida Silvestre, del 3 de julio de 2000, contienen reglas tendentes a proteger y desarrollar las especies que integran la fauna y flora silvestres del país.

En cuanto al régimen jurídico aplicable a este tipo de recursos, les corresponde el que regule el terreno donde se hallen, incluso las modalidades a que esté sujeto.

La ley estima que la *flora silvestre* está constituida por las especies vegetales y los hongos, que subsisten sujetos a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluidos las poblaciones o los especímenes de estas especies bajo control del hombre.

Como *fauna silvestre* se consideran las especies animales que subsisten sujetas a la selección natural y que se desarrollan libremente, incluidas sus poblaciones menores bajo control del hombre, y los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.

El objetivo de la política en materia de vida silvestre y su hábitat es su conservación mediante la protección y la exigencia de niveles de aprovechamiento sustentable, para que se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad.

Acerca de la flora y fauna silvestres, la legislación ambiental establece:

1. Para la protección y el aprovechamiento de la flora y fauna silvestres se considerarán los criterios de
  - × preservación del hábitat natural de las especies y vigilancia de sus zonas de reproducción
  - × protección de los procesos evolutivos de las especies y sus recursos genéticos, para lo que se destinarán a la protección e investigación áreas de los sistemas ecológicos del país
  - × protección y desarrollo de las especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, a fin de recuperar su estabilidad numérica
  - × combate del tráfico ilegal de especies

- × fortalecimiento de las estaciones biológicas de rehabilitación y repoblación de especies
  - × concertación con la comunidad para que participe en la conservación de especies.
2. Los criterios para proteger y aprovechar la flora y fauna silvestres serán considerados en los casos de
- × otorgamiento de concesiones, licencias, permisos y, en general, toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento, la posesión, la administración, la conservación, la repoblación, la propagación y el desarrollo de la flora y fauna silvestres
  - × establecimiento o modificación de vedas de la flora y fauna silvestres
  - × sanidad fitopecuaria
  - × protección de la flora y la fauna contra la acción perjudicial de plagas y enfermedades, y la contaminación que pueda derivarse de actividades fitopecuarias.

#### 20.4 Su conservación

El derecho ecológico o ambiental regula o estudia la conservación de aguas, bosques y flora y fauna silvestres, mas no agota ahí su materia, según apuntamos al iniciar el tema. Algunas disposiciones del derecho en el renglón conservacionista son las siguientes:

1. Las zonas sujetas a conservación ecológica son las constituidas por las entidades federativas y los municipios en zonas circunvecinas a los asentamientos humanos, donde hay uno o más ecosistemas en buen estado, destinadas a preservar los indispensables para el equilibrio ecológico y el bienestar general.
2. El ejecutivo federal podrá decretar, en los terrenos forestales, el establecimiento de reservas de la biosfera, monumentos naturales, parques nacionales y otras áreas naturales protegidas para asegurar la conservación de los ecosistemas.
3. En los terrenos forestales y en sus colindancias podrá usarse fuego sólo de acuerdo con los procedimientos que no impliquen riesgos y en los términos que establezca la secretaría de medio ambiente y recursos naturales.
4. Dicha secretaría podrá declarar zonas peligrosas las susceptibles de riesgos mayores de incendio forestal y establecerá medidas más rigurosas de protección, prevención y control.

5. Se planearán el aprovechamiento y la conservación del agua para el cumplimiento del objeto de la ley mediante una programación hidráulica.
6. El ejecutivo federal establecerá las zonas de las reservas y determinará las vedas temporales o indefinidas para obtener la repoblación, la propagación, la aclimatación o el refugio de los animales silvestres y, principalmente, de especies en peligro de extinción.

La conciencia sobre los desequilibrios ecológicos es compartida por todos los grupos sociales y las regiones del país; ha llegado por tanto el momento de corregir los daños más graves y, también, prevenir efectos semejantes o mayores. Eso no significa restringir el desarrollo del país sino buscar un mejor equilibrio y el aprovechamiento racional de los recursos (cfr. Sáenz Arrollo).

## 20.5 Régimen jurídico

El régimen jurídico en materia ambiental está contenido en los textos normativos siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 2º, 3º, 4º, 25, 27, 73 y 115.
2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en especial el art. 32 *bis*; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; Ley de Pesca; Ley General de Vida Silvestre; Ley Federal del Mar; Ley de Aguas Nacionales; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley General de Salud; Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
3. Reglamentos de las leyes citadas y normas oficiales acerca de este asunto, en considerable número y relativos a aspectos concretos de la protección del ambiente. La actividad administrativa de inspección y sanciones está a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, creada en 1992.

### *Bibliografía del tema*

- Álvarez Rendueles, José Ramón, *La hacienda pública y el medio ambiente*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973.
- Aylesworth, Thomas G., *La crisis del ambiente*, Fondo de Cultura Económica, Col. Popular, núm. 125, México, 1982.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Flores Nava, Américo J., *Breves consideraciones sobre derecho ambiental*, 2ª ed., Uritex, México, 1987.
- Hawley, Amos H., *Ecología humana*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1982.
- Lanuzza, José, *Operación supervivencia*, Offset, México, 1986.
- Leff, Enrique y Mindahi Bastida (coords.), *Comercio, medio ambiente y desarrollo sustentable*, Programa de las naciones unidas para el medio ambiente, México, 2001.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.*
- Ley General de Vida Silvestre.*
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*
- Martín Mateo, Ramón, *Derecho ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- Quinn, James A., *Diccionario de sociología*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Sachs, Ignacy, “Medio ambiente y derecho”, en *Economía política*, núm. 41, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1974.
- Sáenz Arroyo, José (coord.), *La renovación nacional a través del derecho*, Porrúa, México, 1988.
- Turk, Amos et al., *Tratado de ecología*, 2ª ed., Interamericana, México, 1987.
- Waldo, Dwight, *La administración pública del cambio social*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974.

## Questionario

1. Señale qué aspectos comprende la política demográfica de México.
2. Describa los censos.
3. Explique las calidades migratorias.

4. Indique los requisitos de las características migratorias turista y profesional.
5. Anote cinco disposiciones importantes de la Ley General de Salud.
6. Cite la competencia de dos autoridades sanitarias.
7. ¿Qué es la beneficencia pública?
8. ¿Qué clase de disposiciones emite el consejo de salubridad general?
9. Defina el derecho ambiental.
10. Reseñe la trascendencia de la protección del ambiente.
11. Indique cuáles aguas son de carácter federal.
12. Mencione tres disposiciones de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
13. Especifique la flora silvestre.
14. Puntualice lo comprendido en la idea de fauna silvestre.

# X

## Propiedad intelectual



### *Objetivos*

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

- × manejar en casos prácticos la Ley de la Propiedad Industrial
- × diferenciar las figuras de la propiedad industrial
- × iniciarse en el estudio del derecho autoral.

## 21. El sistema de patentes, marcas y derechos de autor

**E**l sistema de propiedad intelectual comprende propiedad industrial y derechos de autor; la primera incluye a su vez patentes, modelos de utilidad, diseño industrial, esquemas de trazado, secretos industriales, marcas, avisos y nombres comerciales, marcas colectivas y denominaciones de origen.

Este importante y amplio campo jurídico suele ser objeto de estudio en el derecho mercantil, el internacional privado y el económico e incluso, en ocasiones, como rama autónoma de la ciencia del derecho. La otra parte de la propiedad intelectual, los derechos de autor, se incluye a veces en los programas de derecho civil o también como disciplina independiente: derecho autoral.

Dada esta posible duplicación de estudio, el enfoque debe ser esquemático y de ninguna manera, pese a su importancia, profundizar en este campo. El art. 28 constitucional establece en el párrafo noveno: “Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.”

Es facultad del presidente de la república “conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria”.

A fin de unificar y coordinar la política administrativa en materia de propiedad intelectual se creó la comisión intersecretarial para la protección, vigilancia y salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual, según acuerdo presidencial publicado el 4 de octubre de 1993.

## 21.1 Patentes

*Patente* es la exclusividad que el estado otorga y protege para la explotación de un invento; debe ser susceptible de aplicación industrial.

Según la Ley de la Propiedad Industrial, no son patentables

- × lo ya inventado
- × los principios teóricos o científicos
- × los descubrimientos que consistan en dar a conocer algo preexistente en la naturaleza, aun cuando fuese desconocido para el hombre
- × los esquemas, los planes, las reglas y los métodos para realizar actos mentales, juegos o negocios y los métodos matemáticos
- × los programas de computación
- × los modos para presentar información
- × las creaciones estéticas o literarias
- × los métodos de tratamiento quirúrgico, terapéutico o de diagnóstico aplicables al ser humano y los relativos a animales
- × la yuxtaposición de invenciones conocidas o mezclas de productos conocidos y su variación de uso, de forma, de tamaño o de materiales, salvo que en realidad se trate de combinación o fusión de tal manera que no puedan funcionar separadamente o que sus cualidades o funciones características sean modificadas para obtener un resultado industrial o un uso no obvio para algún técnico en la materia.

**Temporalidad.** La vigencia de las patentes será de 20 años, improrrogables y contados a partir de la presentación de la solicitud.

**Derechos.** Con las modalidades previstas en la ley, la patente confiere al titular el derecho de explotar en exclusiva la invención, ya sea por sí o por otros con su autorización.

Los derechos que confiere una patente no producirán efecto contra

- × un tercero que, en el ámbito privado o académico y con fines no lucrativos, realice actividades de investigación científica o técnica puramente experimentales o de enseñanza, y para ello fabrique o utilice un producto o use un proceso patentado
- × cualquier persona que comercialice, adquiera o use el producto o el proceso patentado, luego que dicho producto hubiera sido introducido ilícitamente en el mercado
- × cualquiera que, antes de la fecha de presentación de la solicitud de patente o, en su caso, de prioridad reconocida, utilice el proceso o fabrique el producto patentado o hubiera iniciado los preparativos necesarios para llevar a cabo tal utilización
- × el empleo de la invención de que se trate en los vehículos de transporte de otros países que formen parte de ellos, cuando éstos se encuentren en tránsito en el territorio de la república
- × terceros que, en el caso de patentes relacionadas con materia viva, utilicen el producto patentado como fuente inicial de variación o propagación para obtener otros productos, salvo que se realice en forma reiterada
- × un tercero que, en el caso de patentes relacionadas con productos consistentes en materia viva, utilice, ponga en circulación o comercialice los productos patentados para fines que no sean de multiplicación o propagación, después de que éstos hayan sido introducidos de manera lícita en el mercado por el titular de la patente, o la persona que tenga concedida una licencia.

## 21.2 Modelos de utilidad

Son *modelos de utilidad* los objetos, los utensilios, los aparatos o las herramientas que, como resultado de un cambio en su disposición, configuración, estructura o forma, presenten una función diferente respecto a las partes que los integran o ventajas en su utilización.

**Temporalidad.** El registro de un modelo de utilidad tendrá vigencia de 10 años, improrrogables y contados a partir de presentación de la solicitud.

**Derechos.** La explotación del modelo de utilidad y las limitaciones del derecho que confiere su registro al titular se regirán, en lo conducente, por lo dispuesto en materia de patentes.

### 21.3 Diseño industrial

El diseño industrial comprende lo siguiente:

- a) *Dibujos industriales*, que son toda combinación de figuras, líneas o colores que se incorporen a un producto industrial con fines de ornato y que le den aspecto peculiar y propio.
- b) *Modelos industriales*, constituidos por toda forma tridimensional que sirva de tipo o patrón para fabricar un producto industrial, que le dé apariencia especial en cuanto no implique efectos técnicos.

Su registro tendrá vigencia improrrogable de 15 años.

### 21.4 Esquema de trazado

La Ley de la Propiedad Industrial se reformó a fines de 1997 para incorporar el registro y la protección de los esquemas de trazado de circuitos integrados. El registro tiene duración de 10 años improrrogables.

### 21.5 Secreto industrial

Se considera *secreto industrial* toda información de aplicación en fábricas o en comercios que una persona física o moral guarde con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva frente a terceros en la realización de actividades económicas, respecto de la cual haya adoptado medidas para preservar la confidencialidad y el acceso restringido.

La información de un secreto industrial deberá estar referida a la naturaleza, las características o las finalidades de los productos, a los métodos o los procesos de producción, o a los medios o las formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios.

No es secreto industrial la información de dominio público, la que resulte evidente para un técnico en la materia con base en información previamente disponible o la que deba ser divulgada por disposición legal u orden judicial. No se considerará información del dominio público o divulgada por disposición legal la proporcionada a cualquier autoridad por una persona que la posea como secreto industrial si la da para obtener licencias, permisos, autorizaciones, registros o cualesquiera otros actos similares.

Esa información deberá constar en documentos, medios electrónicos o magnéticos, discos ópticos, microfilmes, películas u otros instrumentos similares.

Quien posea un secreto industrial podrá transmitirlo o autorizar su uso a un tercero. El usuario autorizado estará obligado a no divulgar el secreto industrial.

En los convenios por los que se transmitan conocimientos técnicos, asistencia técnica o provisión de ingeniería podrán establecerse cláusulas de confidencialidad para proteger los secretos industriales respectivos, las cuales deberán precisar los aspectos que comprenden.

## 21.6 Variedades vegetales

Las variedades vegetales ya no son susceptibles de patente, pero sí de protección mediante un título de obtentor, expedido por la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación y con vigencia de 15 o 18 años. Se encuentran reguladas en su ley.

## 21.7 Marcas

La *marca* es el nombre o símbolo que identifica o particulariza un bien o servicio.

Para la ley, pueden constituir una marca las denominaciones y los signos visibles suficientemente distintivos, así como cualquier otro medio susceptible de identificar los productos o servicios a que se apliquen o traten de aplicarse, frente a los de su misma especie o clase en el mercado. Conforme al art. 90 de la ley que se analiza, los siguientes no son registrables como marca:

1. Los nombres, las figuras o las formas tridimensionales animadas o cambiantes expresados de manera dinámica, aun cuando sean visibles.
2. Los nombres técnicos o de uso común de los productos o servicios que pretenden ampararse con la marca, así como las palabras que, en el lenguaje cotidiano o en las prácticas comerciales, se hayan convertido en la designación de ellos.
3. Las formas tridimensionales de dominio público o de uso común y las que carezcan de originalidad, así como la forma usual de los productos o la impuesta por su naturaleza o función industrial.
4. Las denominaciones, figuras o formas tridimensionales que, considerando el conjunto de sus características, sean descriptivas de los productos o servicios que traten de registrarse como marca. Quedan incluidas las palabras empleadas en el comercio para designar la especie, la calidad, la cantidad, la

composición, el destino, el valor, el lugar de origen de los productos o la época de producción.

5. Las letras, los números o los colores aislados, a menos que estén combinados o acompañados de elementos como signos, diseños o denominaciones que les den un carácter distintivo.
6. La traducción a otro idioma, la variación ortográfica o la construcción artificial de palabras no registrables.
7. Las que reproduzcan o imiten sin autorización escudos, banderas o emblemas de cualquier país, estado, municipio o divisiones políticas equivalentes, así como las denominaciones, las siglas, los símbolos o los emblemas de organizaciones internacionales o gubernamentales u otro ente reconocido oficialmente, y la designación verbal de ello.
8. Las que reproduzcan o imiten signos o sellos oficiales de control y garantía adoptados por un país sin autorización de la autoridad o monedas, billetes de banco, monedas conmemorativas o cualquier medio oficial de pago nacional o extranjero.
9. Las que reproduzcan o imiten los nombres o la representación de condecoraciones, medallas u otros premios obtenidos en exposiciones, ferias, actos culturales o encuentros deportivos reconocidos oficialmente.
10. Las denominaciones geográficas, propias o comunes, y los mapas, así como los gentilicios, los nombres y los adjetivos, cuando puedan provocar confusión en cuanto a su origen.
11. Los nombres de lugares que se caractericen por la fabricación de ciertos productos, para amparar éstos, excepto los nombres de sitios de propiedad particular, cuando sean especiales e inconfundibles y se tenga el consentimiento del dueño.
12. Los nombres, los seudónimos, las firmas y los retratos de personas, sin consentimiento de los interesados o, si han fallecido, en su orden, del cónyuge, parientes consanguíneos en línea directa y por adopción, y colaterales, ambos hasta el cuarto grado.
13. Los títulos de obras intelectuales o artísticas, y los de publicaciones periódicas, los personajes ficticios o humanos de caracterización y los nombres artísticos, a menos que el titular del derecho lo autorice.
14. Las denominaciones, figuras o formas tridimensionales, susceptibles de inducir a error, entendidas por tales las que constituyan falsas indicaciones sobre la naturaleza o las cualidades del producto o servicio que pretenda amparar.

15. Las denominaciones, figuras o formas tridimensionales, iguales o semejantes a una marca que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial estime notoriamente conocida en México, para ser aplicadas a cualquier producto o servicio.

Se entiende que una marca es notoriamente conocida en México cuando un sector determinado del público o de los círculos comerciales sabe de ella por las actividades comerciales desarrolladas en México o en el extranjero por una persona que la emplea en relación con sus productos o servicios, así como el conocimiento que se tenga de la marca en el territorio dada su promoción o publicidad.

El impedimento procederá cuando el uso de la marca por quien solicita su registro pueda crear confusión o un riesgo de asociación con el titular de la marca conocida, o constituya un aprovechamiento que la desprestigie.

16. Una marca idéntica o semejante en grado de confusión a otra en trámite de registro, a una registrada y vigente. Sí podrá registrarse una idéntica a otra registrada si el titular plantea la solicitud para aplicar a productos o servicios similares.
17. Una marca idéntica o similar en grado de confusión a un nombre comercial aplicado a una empresa cuyo giro sea la elaboración o venta de los productos o la prestación de los servicios que se pretendan amparar con la marca, siempre que el nombre comercial haya sido usado con anterioridad a la presentación de la solicitud de registro de la marca o la de uso declarado de ésta. Lo anterior no aplicará cuando la solicitud la presente el titular del nombre comercial, si no hay otro idéntico publicado.

**Temporalidad.** Los efectos del registro de una marca tendrán vigencia de 10 años. El plazo será renovable indefinidamente por periodos iguales si se cumplen los requisitos legales y reglamentarios, lo cual incluye que se use cuando menos en una clase.

El registro de una marca concede al titular el uso exclusivo y la posibilidad de perseguir ante tribunales a los terceros que la empleen sin su autorización.

De las diversas clases de marcas que el reglamento establece (por ejemplo, bebidas sin alcohol, bebidas alcohólicas, artículos de limpieza), el particular puede solicitar el registro en una o varias.

### 21.8 Marcas colectivas

Los comerciantes, fabricantes, productores o prestadores de servicios, por sus asociaciones o sociedades, podrán obtener el registro de una marca común para

distinguir sus bienes o servicios respecto a los de terceros. Las colectivas siguen las reglas anotadas para las marcas en general.

## 21.9 Denominaciones de origen

Mediante la *denominación de origen* se protege el artículo producido en cierta región y que reviste por determinadas cualidades geográficas o humanas intervinientes en su elaboración características singulares.

La protección que la ley concede a las denominaciones de origen se inicia con la declaración que al efecto emita el instituto. El uso ilegal será sancionado, incluidos los casos en que la acompañen indicaciones como “género”, “tipo”, “manera”, “imitación” u otras similares que provoquen confusión o impliquen competencia desleal.

La declaración de protección de una denominación de origen se hará de oficio o a petición de quien demuestre tener interés jurídico. Se considera que lo poseen

- × las personas dedicadas a la extracción, producción o elaboración del producto que se pretende amparar
- × las cámaras o asociaciones de productores
- × los gobiernos federal y de los estados de la república.

La vigencia de la declaración de protección de una denominación de origen estará determinada por la subsistencia de las condiciones que la motivaron y dejará de surtir efectos únicamente por otra emanada del instituto. El estado mexicano es el titular de la denominación de origen, utilizable sólo mediante autorización del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

En esta categoría caen los nombres *cognac*, *champagne*, *tequila* (éste, según el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de octubre de 1977). Otros ejemplos son *mezcal* (28 de noviembre de 1994), *olinalá* (29 de septiembre de 1994), *talavera* (17 de marzo de 1995, 11 de septiembre de 1997 y 16 de octubre de 2003), *bacanora* (6 de noviembre de 2000), *ámbar* de Chiapas (15 de noviembre de 2000), *café de Veracruz* (15 de noviembre de 2000), *sotol* (8 de agosto de 2002), *café de Chiapas* (27 de agosto de 2003), *mango ataúlfo* (27 de agosto de 2003), *charanda* (27 de agosto de 2003), *vainilla de Papantla* (5 de marzo de 2009) y *chile habanero de la península de Yucatán* (4 de junio de 2010).

La vigente Ley de la Propiedad Industrial regula en los arts. 156 a 168 las denominaciones de origen.

### 21.10 Avisos comerciales

Los avisos comerciales son los anuncios o mensajes publicitarios. Pueden registrarse si poseen originalidad; su vigencia será de 10 años, prorrogables por lapsos de la misma duración. Se rigen en lo que proceda por las reglas fijadas para las marcas.

### 21.11 Nombres comerciales

El nombre comercial es la denominación de una empresa y no requiere registro. La protección ante la competencia desleal se dirige al ámbito de la clientela efectiva o potencial.

Quien use un nombre comercial podrá solicitar a la autoridad administrativa competente la publicación en la *Gaceta de Invenciones y Marcas*; dicha inserción producirá el efecto de fincar la buena fe en el uso del nombre correspondiente.

No se publicarán nombres comerciales carentes de elementos que distingan la empresa o establecimiento respectivo de otros de su especie ni los que contravenzan, en lo aplicable, las disposiciones de la ley a propósito de marcas.

Los efectos de la publicación de un nombre comercial durarán 10 años y podrán renovarse por periodos de la misma duración.

En la transmisión de una empresa se comprenderá el derecho de uso del nombre comercial, salvo estipulación en contrario.

El nombre comercial puede coincidir con el nombre propio del comerciante, puede además estar agregado de alguna denominación distintiva para identificar el establecimiento y evitar los homónimos; puede coincidir con el de la razón social o ser totalmente diferente, y pueden a veces utilizarse las siglas de la razón social.

María Carreras M.

### 21.12 Procedimientos

Por la variedad de figuras estudiadas en el tema de propiedad industrial, hemos estimado oportuno no incluir en detalle lo relativo a procedimientos; en todo caso, en la práctica resulta conveniente acudir al reglamento de la ley y a los instructivos que la autoridad administrativa elabora para cada figura.

De los procedimientos que la ley establece relativos a solicitudes, registros, vigencias, constancias, sanciones, inspección y medios de defensa, es de citarse

por su trascendencia el referido a la declaración administrativa, en los siguientes aspectos sobresalientes:

1. Las solicitudes de declaración administrativa de nulidad, caducidad, cancelación e infracción establecidas en la ley se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento y las formalidades que ella prevé; es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, pues no se regulan en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
2. El instituto podrá iniciar el procedimiento de declaración administrativa de oficio o a petición de quien tenga interés jurídico.
3. Con la solicitud de declaración administrativa deberán presentarse los documentos y las constancias en que se funde y ofrecerse las pruebas; las exhibidas después no serán admitidas, salvo que fueren supervenientes.
4. En los procedimientos de declaración administrativa concernientes a la violación de alguno de los derechos que protege la ley, el instituto podrá adoptar las medidas siguientes:
  - a) *Ordenar* el retiro de la circulación o impedir ésta respecto de las mercancías que infrinjan derechos de los tutelados en la legislación de la materia.
  - b) *Ordenar* que se retiren de la circulación los
    - × objetos fabricados o usados ilegalmente
    - × objetos, empaques, envases, papelería, material publicitario y similares que infrinjan algún derecho protegido en la ley
    - × anuncios, letreros, papelería y similares que infrinjan derechos tutelados
    - × instrumentos destinados o utilizados en la elaboración u obtención de cualquiera de los señalados en los supuestos anteriores de este numeral.
  - c) *Prohibir* la comercialización o el uso de los productos con que se viole un derecho protegido.
  - d) *Ordenar* el aseguramiento de bienes.
  - e) *Ordenar* al presunto infractor o a terceros el cese de los actos que constituyan una violación de las disposiciones de la materia.
  - f) *Ordenar* que se suspenda el servicio o se clausure el establecimiento cuando las medidas citadas en los puntos anteriores no sean suficientes para prevenir o evitar la violación de los derechos del agraviado.

Si el producto o servicio se encuentra en el mercado, los comerciantes o prestadores estarán obligados a abstenerse de su enajenación o prestación

a partir de la fecha en que se les notifique la decisión. La misma obligación tendrán los productores, los importadores y sus distribuidores, quienes serán responsables de recuperar de inmediato los productos que ya se encuentren en el comercio (esto último parece absurdo).

Antes de dictar resolución en los procedimientos de declaración administrativa de infracción, el instituto siempre buscará que concilien los involucrados.

### 21.13 Autoridades que aplican la ley

El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, organismo descentralizado en el sector de la secretaría de economía, es la autoridad encargada de aplicar los ordenamientos relativos a la propiedad industrial (patentes, modelos de utilidad, diseño industrial, esquema de trazado, secreto industrial, marcas, marcas colectivas, avisos comerciales, nombres comerciales y denominaciones de origen). Previsto en la ley, se creó según decreto publicado en el *Diario Oficial* el 10 de diciembre de 1993. Las principales disposiciones de la materia son:

1. Ley de la Propiedad Industrial (27 de junio de 1991), abrogó la Ley de Invenciones y Marcas, del 10 de febrero de 1976.
2. Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial (20 de marzo de 1883) y sus modificaciones de Bruselas (1900), Washington (1911), La Haya (1925), Londres (1934), Lisboa (1958) y Estocolmo (1967).
3. Convenio Constitutivo de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (*Diario Oficial de la Federación* del 21 de enero de 1975).
4. Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial (23 de noviembre de 1994). Abrogó el reglamento de la ley, publicado el 30 de agosto de 1988.
5. Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, del 31 de diciembre de 1994.

### 21.14 Transferencia de tecnología

El concepto de transferencia de tecnología tiene muchas facetas, pero en esencia alude al complejo proceso mediante el cual los conocimientos sobre cómo producir bienes y servicios fluyen de quienes en cierto momento los tienen a otros que los requieren.

Daniel Reséndiz

La transferencia de tecnología implica un acuerdo de voluntades para traspasar y adquirir los conocimientos para producir algo (el *know how* inglés).

La Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1982 y fue abrogada por la actual Ley de la Propiedad Industrial.

La ley obligaba a solicitar la inscripción de los actos, convenios o contratos relacionados con transferencia de tecnología y uso o explotación de patentes y marcas, a efecto de evitar compromisos lesivos a los intereses de mexicanos. Las reglas acerca del secreto industrial (*supra* 21.5) refiérense a un aspecto de la transferencia de tecnología.

En enero de 1990, el gobierno mexicano adoptó medidas tendentes a la desregulación en materia de transferencia de tecnología y el uso y la explotación de patentes y marcas. La materia sigue tutelada mediante las figuras de propiedad industrial y de los convenios y las licencias regulados en la ley que abroga.

### 21.15 Los derechos de autor

Contra la idea de que la protección de la obra escrita surgió con la invención de la imprenta, ya en la Grecia clásica había procesos por plagio.

El creador de una obra intelectual escrita o plasmada en cualquier medio posee una serie de derechos para su explotación, los cuales protege el estado. Se trata de tutelar y estimular el trabajo de artistas e intelectuales.

En derecho autoral se discute si son diversos derechos subjetivos los del autor o si es uno solo; aquí, la ley vigente prevé que el derecho de autor es el reconocimiento del estado en favor de todo creador de obras literarias y artísticas, en virtud del cual otorga su protección para que el autor goce de prerrogativas y privilegios exclusivos de carácter personal y patrimonial. Los primeros integran el llamado *derecho moral*, y los segundos, el *derecho patrimonial*.

Los siguientes son derechos que la ley reconoce y protege en favor del autor de cualquier obra literaria o artística:

1. A los titulares de los derechos morales:
  - a) *Decidir* si su obra ha de ser divulgada y en qué forma; de mantenerla inédita.
  - b) *Exigir* el reconocimiento de su calidad de autor respecto a la obra por él creada y la de disponer que su difusión se efectúe como obra anónima o seudónima.

- c) *Obligar* a que se respete la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de ella, así como a toda acción o atentado que la demerite o cause perjuicio a la reputación del autor mismo.
- d) *Modificar* su obra.
- e) *Retirar* su obra del comercio.
- f) *Oponerse* a que se le atribuya una obra que no es de su creación.
- g) *Los herederos* sólo podrán ejercer las facultades establecidas en los incisos a), b), c) y f), y el estado, en su caso, podrá hacerlo únicamente respecto a las del c) y f).
2. A los titulares de los derechos patrimoniales, poder autorizar o prohibir lo siguiente:
- a) *La reproducción, publicación, edición o fijación material* de una obra en copias o ejemplares, efectuada por cualquier medio, impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico u otro similar.
- b) *La comunicación pública* de su obra por medio de
- × la representación, recitación y ejecución pública en el caso de las obras literarias y artísticas
  - × la exhibición pública por cualquier medio, en el caso de obras literarias y artísticas
  - × el acceso público por medios de telecomunicación.
- c) *La transmisión pública* de sus obras, en cualquier modalidad, incluidas la transmisión o retransmisión de las obras por cable, fibra óptica, microondas, vía satélite u otro medio.
- d) *La distribución* de la obra, incluidas la venta u otras formas de pasarla de los soportes materiales que la contengan, así como cualquier forma de transmisión de uso o explotación. Cuando la distribución se lleve a cabo mediante venta, el derecho de oposición se entenderá agotado efectuada la primera venta, salvo en el caso expresamente previsto en la ley a propósito de computación.
- e) *La importación* de copias de la obra hechas sin su autorización.
- f) *La divulgación* de obras derivadas, en cualquiera de sus modalidades, como la traducción, la adaptación, la paráfrasis, los arreglos y las transformaciones. La utilización pública de la obra, salvo en los casos establecidos en ley.

La vigencia de los derechos patrimoniales es conforme a lo siguiente:

1. Durará tanto como la vida del autor y 100 años después de su muerte.  
Transcurrido ese término o antes, si el titular del derecho muere sin herederos, la facultad de usar y explotar la obra pasará al dominio público, pero serán respetados los derechos adquiridos por terceros.
2. En el caso de obras póstumas durará 100 años, contados a partir de la fecha del fallecimiento del titular.
3. Una obra anónima puede ser explotada, respetando los derechos morales.
4. Cuando la obra pertenezca a coautores, la duración se determinará por la muerte del último.
5. Durará 100 años, contados a partir de la fecha de publicación en favor de la federación, de los estados y de los municipios, cuando se trate de obras hechas al servicio de ellos y que sean distintas de las leyes, los reglamentos y demás disposiciones oficiales.
6. Son inembargables.

Los derechos de autor tienen limitaciones, según la ley del 24 de diciembre de 1996:

1. Por causa de utilidad pública.
2. Cita de textos, siempre que lo tomado no pueda considerarse reproducción simulada y sustancial del contenido de la obra.
3. Reproducción de artículos, fotografías, ilustraciones y comentarios de acontecimientos de actualidad, publicados por la prensa o difundidos por cualquier medio, si esto no hubiere sido prohibido por el titular del derecho.
4. Reproducción de partes de la obra, para la crítica e investigación.
5. Reproducción por una sola vez, y en un solo ejemplar, de una obra literaria o artística, para uso personal y privado de quien la hace y sin fines de lucro. Las personas morales no podrán valerse de lo dispuesto en este numeral salvo que se trate de una institución educativa, de investigación o no dedicada a actividades mercantiles. Esta reproducción no debe afectar la explotación normal de la obra.
6. Reproducción de una sola copia, por un archivo o biblioteca, por razones de seguridad y preservación, y que se encuentre agotada, descatalogada y en peligro de desaparecer.
7. Copia para constancia en un procedimiento judicial o administrativo.

8. Reproducción, comunicación y distribución por dibujos, pinturas, fotografías y procedimientos audiovisuales de obras visibles desde lugares públicos.
9. La utilización de obras literarias y artísticas en tiendas o establecimientos abiertos al público que comercien ejemplares de dichas obras, siempre que no haya cargos de admisión y que dicha utilización no trascienda el lugar donde la venta se realiza y tenga como propósito promover la venta de ejemplares de las obras.
10. La grabación efímera, que deberá efectuarse dentro del plazo que al efecto se convenga, dará derecho a una sola emisión.
11. Que la ejecución sea mediante la comunicación de una transmisión recibida en un aparato de radio o televisión del tipo utilizado en domicilios particulares.
12. Cuando no se cobre para ver u oír la transmisión o ésta no forme parte de un conjunto de servicios.
13. No se retransmita con fines comerciales.
14. El receptor sea un causante menor o una microindustria.
15. Cuando no se persiga beneficio económico directo o tenga propósito informativo la utilización de actuaciones, fonogramas, videogramas o emisiones.

La ley que comentamos prevé que la protección de los derechos de autor se confiere respecto a obras cuyas características correspondan a cualquiera de las ramas siguientes: literaria; musical, con o sin letra; dramática; danza; pictórica o de dibujo; escultórica y de carácter plástico; caricatura e historieta; arquitectónica; cinematográfica y demás obras audiovisuales; programas de radio y televisión; programas de cómputo; fotográfica; obras de arte aplicado, incluso el diseño gráfico o textil; y de compilación, integrada por las colecciones de obras como las enciclopedias o las antologías, y de obras u otros elementos como las bases de datos, siempre que por su selección o la disposición de su contenido constituyan una creación intelectual.

La publicación de leyes y reglamentos no requiere autorización especial, pero podrá realizarse sólo cuando hayan sido publicados o promulgados oficialmente y con el requisito de que se cite la fuente.

Si se trata de otras disposiciones generales, podrán publicarse cuando se obtenga previo acuerdo de la autoridad. Las publicaciones deberán ajustarse al texto oficial y no conferirán derecho exclusivo de edición.

Serán objeto de protección las compilaciones, las interpretaciones, los estudios comparativos, las glosas, los comentarios, las anotaciones y los trabajos similares que entrañen, por parte de su autor, creación original.

## 21.16 Aspectos administrativos. Procedimientos

Si bien gran parte de la actividad en torno a los derechos de autor cae en el campo del derecho civil, ciertas cuestiones fundamentales competen a la administración pública.

La ley establece, como órgano desconcentrado de la secretaría de educación pública, el instituto nacional del derecho de autor, que tendrá a su cargo el registro público del derecho de autor, en el cual se inscribirán las siguientes:

1. Las obras literarias o artísticas que presenten los autores.
2. Los compendios, los arreglos, las traducciones, las adaptaciones u otras versiones de obras literarias o artísticas, aunque no se compruebe la autorización concedida por el titular del derecho patrimonial para divulgarla. La inscripción no faculta para publicar o usar en forma alguna la obra, a menos que se acredite la autorización correspondiente. Este hecho se hará constar en la inscripción y en las certificaciones que se expidan.
3. Las escrituras y los estatutos de las sociedades de gestión colectiva y las que los reformen o modifiquen.
4. Los convenios que celebren las sociedades mexicanas de gestión colectiva con las sociedades extranjeras.
5. Los actos, convenios o contratos que confieran, modifiquen, transmitan, graven o extingan derechos patrimoniales.
6. Los convenios relativos a los derechos conexos.
7. Los poderes para gestionar ante el instituto, cuando la representación conferida abarque todos los asuntos que el mandante haya de tramitar ante él.
8. Los mandatos que los miembros de las sociedades de gestión colectiva otorguen en favor de éstas.
9. Los convenios o contratos de interpretación o ejecución que celebren los artistas intérpretes o ejecutantes.
10. Las características gráficas y distintivas de obras.

La ley ordena que el encargado del registro público del derecho de autor deniegue el registro de los actos y documentos cuyo contenido o forma contravengan las disposiciones jurídicas o les sean ajenos.

Otras cuestiones de competencia del instituto nacional del derecho de autor son las siguientes:

1. Proteger el derecho de autor conforme a la legislación nacional y los convenios internacionales.
2. Intervenir en los conflictos que se susciten entre autores; sociedades de autores; sociedades de autores y sus miembros; sociedades nacionales de autores o sus miembros y las sociedades extranjeras de autores o los miembros de éstas, y las sociedades de autores o sus miembros y los usufructuarios y utilizadores de las obras.
3. Fomentar las instituciones que beneficien a los autores, como cooperativas o mutualidades.

Conforme a la naturaleza jurídica del registro público del derecho de autor, las inscripciones en él establecen la presunción de ser ciertos los hechos y actos que en ellas consten, salvo prueba en contrario. Toda inscripción deja a salvo los derechos de terceros.

Además, no obstante lo señalado, los actos o contratos que se otorguen o celebren por personas con derecho para ello y se inscriban en el registro no se invalidarán en perjuicio de terceros de buena fe, aunque posteriormente sea anulada dicha inscripción.

El registro de una obra intelectual o artística no podrá denegarse ni suspenderse por el supuesto de que resulta contraria a la moral o al respeto de la vida privada o al orden público sino por sentencia judicial; pero si la obra contraviene las disposiciones del código penal o de la Convención para la Represión del Tráfico y Circulación de Publicaciones Obscenas, el instituto lo hará saber al ministerio público para que proceda conforme a la ley.

La vertiente procedimental del derecho del autor está regulada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El programa de estudio indica aquí los procedimientos autorales, que son variados y se dan en materia de registro, avenencia, arbitraje, sanciones y consulta.

Finalmente, las obras protegidas en la ley que se publiquen deberán mostrar la expresión “Derechos reservados”, o su abreviatura, “D. R.”, seguida del símbolo ©, el nombre completo y la dirección del titular del derecho de autor y el año de la primera publicación. Estas menciones deberán colocarse en sitio visible.

### *Bibliografía del tema*

Álvarez Soberanis, Jaime, *La regulación de las invenciones y marcas y de la transferencia tecnológica*, Porrúa, México, 1979.

- Campillo Sainz, José *et al.*, *Inversión extranjera y transferencia de tecnología en México*, Tecnos y Asociación Nacional de Abogados de Empresa, México, 1973.
- Carreras Maldonado, María, “Reglamentación jurídica de la propiedad industrial”, en *Memoria del primer seminario sobre derechos de autor, propiedad industrial y transferencia de tecnología*, UNAM, México, 1985.
- Farrell Cubillas, Arsenio, *El sistema mexicano de derechos de autor*, Ignacio Vado, México, 1966.
- Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, UNAM, México, 1978.
- Ley de la Propiedad Industrial.*
- Ley Federal de Variedades Vegetales.*
- Ley Federal del Derecho de Autor.*
- Loredo Hill, Adolfo, *Derecho autoral mexicano*, Porrúa, México, 1982.
- Nava Negrete, Justo, *Derecho de las marcas*, Porrúa, México, 1985.
- Othero Muñoz, Ignacio, y Miguel A. Ortiz Bahena, *Propiedad intelectual*, Porrúa, México, 2011.
- Rangel Medina, David, *Tratado de derecho marcario*, s. d., México, 1960.
- Rapacki, Ryszard, “Las premisas económicas de la transferencia internacional de tecnología”, en *Economía política*, núms. 44 y 45, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1975.
- Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial.*
- Reglamento del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.*
- Reséndiz Núñez, Daniel, “La transferencia de tecnología y los programas nacionales de desarrollo”, en *Memoria del primer seminario sobre derechos de autor, propiedad industrial y transferencia de tecnología*, UNAM, México, 1985.
- Sepúlveda, César, *El sistema mexicano de propiedad industrial*, 2ª ed., Porrúa, México, 1981.

## Questionario

1. Defina patente.
2. Indique cinco supuestos no patentables.
3. ¿Cómo se tutelan las variedades vegetales?
4. Conceptualice marca.
5. Señale ocho supuestos no admisibles como marca.
6. Reseñe las denominaciones de origen.
7. Anote la vigencia del registro de diseño industrial y de nombres y avisos comerciales.
8. Resuma los derechos que la ley confiere a los autores.
9. Cite las consecuencias de la violación de los derechos de autor.
10. ¿Cuáles procedimientos se prevén en materia autoral?

# XI

## Energéticos y turismo



### *Objetivos*

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

- × conocer las fuentes de energía
- × localizar las normas aplicables a los energéticos
- × saber la orientación en materia turística
- × aplicar la legislación de turismo.

## 22. La política de energéticos

**E**l tema energético, uno de los centrales de la problemática de nuestro tiempo, está estrechamente relacionado con el desarrollo tecnológico propiciado por el control y empleo masivo de la energía eléctrica, y la degradación del ambiente provocada por el uso indiscriminado de hidrocarburos y de otros contaminantes.

Si bien México no afronta las dificultades de naciones carentes de recursos petroleros, la situación no resulta del todo idónea: además de los graves problemas de contaminación, se estima que el elemento estará agotado hacia el año 2040. De ahí la inaplazable búsqueda y desarrollo de otras fuentes y sistemas energéticos.

Ramón Martín Mateo ha escrito acerca del tema:

Una acción negativa sobre la naturaleza por obra del hombre puede detectarse desde su aparición en la biosfera, pero ha alcanzado dimensiones preocupantes con la instauración de la era industrial en que vivimos. El uso precisamente de

combustibles fósiles, masiva e indiscriminadamente utilizados para alimentar el proceso, ha creado notables problemas, energéticos y ambientales a la vez, que han desembocado en la crisis que hoy padecemos.

La política energética, en parte contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo con la radicalización del neoliberalismo tiende a lograr que los particulares, de preferencia extranjeros, participen en la industria del sector. Amén de esto, propugna asegurar el suministro, la búsqueda y el desarrollo de fuentes alternas, conservar el ambiente, etcétera.

Siguiendo el método adaptado para estos libros de texto, nos abstenemos de dar opinión ideológica respecto a la aseveración de la primera parte del párrafo precedente; la dejamos al criterio del lector.

### 22.1 Bases constitucionales para el desarrollo de los energéticos

Los fundamentos constitucionales relativos a los energéticos se encuentran en los arts. 27, párrafos tercero, cuarto, sexto, séptimo y octavo; 28, párrafo cuarto, y 73, fracc. X, esencialmente señalan que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación y cuidar su conservación. Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, como los minerales utilizados en la industria; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y los términos que el derecho internacional fije.

En los casos a que se refiere el párrafo anterior, el dominio del estado es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y las sustancias referidas en el mismo párrafo regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene competencia para establecer reservas nacionales y suprimirlas; las declara-

torias correspondientes se harán por el ejecutivo, en los casos y con las condiciones de leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, *no se otorgarán concesiones ni contratos* ni subsistirán los que se hayan otorgado, y el estado explotará esos productos, en los términos señalados por la ley. Corresponde sólo a la federación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; en esta materia, tampoco se otorgarán concesiones y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponden también al estado el aprovechamiento de los combustibles nucleares a fin de generar energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos; la energía nuclear sólo podrá utilizarse para fines pacíficos.

La nación ejerce, en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso. Dicha zona se extenderá a 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea desde la cual se mide el mar territorial.

No constituirán monopolios las actividades que el estado realice de manera excluyente en las áreas estratégicas a que se refiere la carta magna: petróleo y los demás hidrocarburos, minerales radiactivos y generación de energía nuclear y electricidad.

El congreso de la unión es competente para legislar sobre hidrocarburos, minería, y energías eléctrica y nuclear.

## 22.2 Hidrocarburos

La importancia económica y social del petróleo y sus derivados es de sobra conocida. El constituyente de Querétaro reservó los hidrocarburos al dominio directo de la federación; el estado expropió los bienes de las concesionarias por decreto del 18 de marzo de 1938.

Conforme al art. 27 constitucional y su ley reglamentaria, corresponde a la federación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio del país, comprendida la plataforma continental, en mantos y yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluso los estados intermedios, y que componen el crudo, lo acompañen o se deriven de él. Sólo el estado podrá llevar a cabo las explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.

La industria petrolera incluye lo siguiente:

1. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la venta de primera mano del petróleo, y los productos que se obtengan de su refinación.
2. La exploración, explotación, elaboración y venta de primera mano de gas, y el transporte y almacenamiento indispensable para interconectar su explotación y elaboración. Lo concerniente al gas asociado a los yacimientos de carbón mineral se regulará en la Ley Minera.
3. La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de primera mano de los derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materia prima industrial básica y los petroquímicos básicos.

La federación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades incluidas en la industria petrolera por Petróleos Mexicanos, institución descentralizada cuya estructura, tareas y régimen interno determinan las leyes, los reglamentos y demás disposiciones. La secretaría de energía destinará a Petróleos Mexicanos los terrenos que le solicite o que el ejecutivo federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras, así como a sus subsidiarias.

El reconocimiento y la exploración comprenden trabajos de geología, gravimétricos y magnetométricos, sismológicos y de perforación de pozos de tiro, de perforación de pozos de sondeo, eléctricos y electromagnéticos, topográficos, de geoquímica y muestreo de rocas, y otros tendentes a determinar las posibilidades petroleras de los terrenos.

Las concesiones de exploración confieren derecho al concesionario para ejecutar trabajos de exploración superficial en todas las formas sancionadas por la práctica, de sondeos, de exploración, en general, y de perforaciones preparadas para la explotación, todos ellos a fin de descubrir petróleo.

La industria petrolera es de utilidad pública, por lo que tendrá preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, cuya ocupación o expropiación procederán, mediante la indemnización correspondiente, en todos los casos impuestos por las necesidades del país. El ejecutivo federal dictará las disposiciones relativas a la vigilancia de los trabajos petroleros y las normas técnicas para la explotación.

### 22.3 Energía eléctrica

En 1960 fue adicionado el art. 27 constitucional para reservar al estado la generación y distribución de la energía eléctrica como servicio público.

La energía eléctrica puede obtenerse por la aplicación, entre otros, de hidrocarburos, carbón, agua y materiales nucleares. En México, el mayor volumen se produce en hidroeléctricas y termoeléctricas.

Corresponde a la federación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica cuyo objeto sea la prestación del servicio. En dicha materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará, mediante la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieran para esta empresa. No se considera servicio público el autoabastecimiento de energía eléctrica para satisfacer intereses particulares, individualmente considerados (plantas de luz de urgencia en escuelas, hospitales o comercios; producción y venta de acumuladores, baterías y pilas).

La prestación del servicio público de energía eléctrica abarca

- × la planeación del sistema eléctrico del país
- × la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica
- × la realización de las obras y los trabajos que requieran la planeación, la operación y el mantenimiento del sistema eléctrico.

Por medio de reformas legales y reglamentarias, de total inconstitucionalidad, se permite a los particulares intervenir en la industria eléctrica del país.

A la Comisión Federal de Electricidad corresponde lo siguiente:

1. Prestar el servicio público de energía eléctrica.
2. Proponer a la secretaría de energía programas y proyectos en materia de electricidad.
3. Importar y exportar en exclusiva energía eléctrica.
4. Formular y proponer al ejecutivo federal los programas de operación, inversión y financiamiento que requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica.
5. Promover la investigación científica y tecnológica en materia de electricidad.
6. Fomentar el desarrollo y la fabricación de equipos y materiales para el servicio público de energía eléctrica.

7. Celebrar convenios con entidades federativas, municipios, entidades públicas o privadas o personas físicas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

De las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica concernientes a la relación con los usuarios, es de interés el art. 26, que establece:

La suspensión del suministro de energía eléctrica deberá efectuarse en los siguientes casos: por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un periodo normal de facturación; cuando se acredite el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medida; cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas, y cuando se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato respectivo.

## 22.4 Energía nuclear

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1945) empezó a desarrollarse la investigación y aplicación de la energía nuclear. En el país, en 1975 se incorporó al texto constitucional la exclusividad de la federación en la producción de esta forma energética; en 1988 se puso en marcha la primera planta nucleoelectrónica (Laguna Verde, en Veracruz).

El uso de la energía nuclear sólo tendrá fines pacíficos, según establece la constitución política. El ejecutivo federal dictará las disposiciones reglamentarias a que se sujetarán el uso energético y no energético de la radiactividad.

Los minerales radiactivos son propiedad del estado, y su explotación y beneficio no podrá suponer objeto de concesión o contrato.

Para la exploración, la explotación y el beneficio de los minerales radiactivos, la secretaría de energía otorgará las asignaciones correspondientes a los órganos públicos previstos en la ley. Éstas incluirán también los minerales no radiactivos asociados.

Es competencia de la secretaría de energía:

1. Fijar los lineamientos relativos al aprovechamiento y desarrollo de la energía y tecnología nucleares, de acuerdo con la política nacional de energéticos.
2. Impulsar, vigilar y, en su caso, aprobar los programas de trabajo del Consejo de Recursos Minerales relacionados con los minerales radiactivos, a fin de

que sean congruentes con los programas y proyectos de investigación, aplicación en la generación de energía y desarrollo de la industria nuclear.

3. Regular la seguridad nuclear y física, y las salvaguardias, así como vigilar su cumplimiento.
4. Realizar las etapas del ciclo de combustible nuclear y su reprocesamiento, excepto el quemado, y concertar y supervisar las que no sea posible efectuar en el país.
5. Llevar a cabo la importación y exportación de materiales y combustibles nucleares, con la intervención que corresponda a otras dependencias.
6. Establecer la política de investigación y desarrollo tecnológico en la industria nuclear.
7. Tener a su cargo el almacenamiento, transporte y depósito de combustibles nucleares y de desechos radiactivos.
8. Autorizar a los organismos públicos correspondientes el almacenamiento temporal de combustibles nucleares y de desechos radiactivos.
9. La responsabilidad de la observación de los tratados internacionales en materia nuclear, en el ámbito de su competencia.
10. Autorizar el emplazamiento, el diseño, la construcción, la operación, la modificación, el cese de operaciones, el cierre definitivo y el desmantelamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas.

Conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, la industria nuclear abarca lo siguiente:

1. Las fases del ciclo de combustible comprendidas desde la refinación hasta antes del quemado; o sea, hasta la fabricación de elementos combustibles, incluido en su caso el enriquecimiento del uranio.
2. El quemado, es decir, el aprovechamiento de los elementos combustibles con fines energéticos que resulta en la generación de electricidad o en otro uso del calor liberado.
3. El reprocesamiento de combustible.
4. Las últimas fases del ciclo de combustible, incluso el almacenamiento del combustible irradiado de los desechos radiactivos derivados del reprocesamiento.
5. La producción de agua pesada y su uso en reactores nucleares.
6. El diseño de los sistemas nucleares de suministro de vapor.
7. El diseño y la fabricación de los equipos y componentes del sistema nuclear

de suministro de vapor de centrales nucleoelectricas y otros reactores nucleares.

8. La producción y las aplicaciones de radioisótopos, así como el procesamiento, el acondicionamiento y la disposición final de sus residuos radiactivos.
9. El diseño, la fabricación y el empleo de reactores nucleares y fuentes de radiación para la investigación y el desarrollo tecnológico.

Según la ley, la seguridad es primordial en todas las actividades que involucran la energía nuclear y deberá tenerse en cuenta desde la planeación, el diseño, la construcción y la operación hasta el cierre definitivo y desmantelamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas, así como en la disposición y el destino final de todos los desechos. La define como el conjunto de acciones y medidas encaminadas a evitar que los equipos, las materias y las instalaciones nucleares y su funcionamiento constituyan riesgos para la salud del hombre y sus bienes, o deterioren el ambiente.

El inicio de las tareas gubernamentales en el campo de la energía nuclear provocó reacciones desfavorables de grupos ecologistas, lo que propició el surgimiento de asociaciones de la corriente ambientalista y el fortalecimiento de las existentes.

## 22.5 Otras fuentes

A los hidrocarburos y los materiales radiactivos se agregan otras fuentes energéticas; por ejemplo: el carbón, la luz solar, el oleaje marino, los vientos, los desechos domésticos e industriales, el calor del interior de la capa terráquea, el hidrato de metano, los biocombustibles, el hidrógeno, las heces de las aves y el calor del mar.

En una reforma impulsada por el neoliberalismo se ha extranjerizado la industria eléctrica, no obstante que el párrafo séptimo del art. 27 reserva al estado la actividad.

Adelante, en el párrafo 22.7, se mencionan los nombres de esas leyes que tratan de dar sustento jurídico para que la electricidad de fuentes tradicionales y alternas sea negocio de particulares no mexicanos.

**1. Carbón.** El carbón (mineral o vegetal) se ha utilizado como fuente de energía desde la prehistoria. Fue el principal, casi único, elemento para obtener la energía necesaria en el despegue industrial del siglo XIX, y aún tiene aplicación en la materia que nos ocupa.

El carbón mineral, el más importante de los dos tipos, se considera en el art. 27 constitucional y en la fracc. VIII del art. 4º de la Ley Minera recurso natural del dominio directo de la federación. Así, está sujeto a la reglamentación respectiva como bien estatal y sustancia mineral.

El carbón sigue siendo un elemento abundante en el planeta, mas su uso resulta definitivamente dañino para el equilibrio ecológico.

México, igual que numerosos países, posee el mineral en vastas cantidades y lo emplea a escala considerable, sobre todo en las industrias eléctrica y siderúrgica.

**2. Energía solar.** El sol, como fuente energética, produce también vientos y el movimiento del mar. Sin embargo, aquí nos referimos a la energía obtenida directamente de la captación artificial de sus rayos.

Esta energía ha pasado en algunos países la fase experimental y se cuenta con aplicaciones prácticas. Tiene la ventaja de provenir de una fuente prácticamente inagotable; además, parece no causar daños ambientales.

En México, el aprovechamiento de la energía solar se encuentra en etapa experimental. Aunque no hay aquí disposición jurídica directa, consideramos que como sirve para producir electricidad, el congreso de la unión puede legislar al respecto, con base en la fracc. X del art. 73 de la constitución federal; además, el espacio situado sobre el territorio nacional es patrimonio del estado.

**3. Energía marina.** La enorme fuerza que implica el flujo del mar se utiliza como fuente de energía para producir primordialmente electricidad.

La explotación de la energía marina se encuentra también en etapa experimental; se trata de una fuente inagotable para la humanidad y poco dañina para el medio. Nuestro derecho tampoco prevé la explotación energética del oleaje, aunque los mares sí están incluidos en el patrimonio estatal; en tanto generadora de electricidad, el congreso de la unión puede legislar en la materia y reservarla para el estado.

**4. Energía eólica.** La energía eólica, o de los vientos, puede utilizarse con fines motrices. En el pasado fue empleada para mover navíos y molinos o en la extracción de agua del subsuelo.

La posible utilización en el ámbito industrial y, en particular, para electricidad está abierta; el orden jurídico también la considera de manera implícita en los arts. 27 y 73 constitucionales. En la actualidad operan plantas en este rubro, principalmente en el estado de Oaxaca; pero sí causan daño al entorno las que indebidamente se han concesionado en especial a empresas trasnacionales.

**5. Basura.** A partir de ella se obtiene biogás (metano) y de éste, electricidad. La reutilización de los desechos domésticos y de los industriales como método alternativo para producir energía eléctrica muestra éxito, con la ventaja adicional de que ayuda a disminuir el deterioro del ambiente (Alemania, algunos municipios mexicanos). En este numeral cabe citar el reciclaje de aceite de automotores.

**6. Energía geotérmica.** El empleo del calor del interior de nuestro planeta está considerado en las fuentes alternas para producir electricidad. La geotérmica es una energía cuya aplicación resulta del todo viable e, incluso, hay estaciones experimentales en algunos países (Italia, Guatemala, México y El Salvador).

En México, 3.2% de la capacidad instalada para generar electricidad (2009) corresponde a esta fuente en las plantas de Cerro Prieto, B. C., y Los Azufres, Michoacán.

La ventaja de la energía geotérmica sobre el petróleo y el carbón estriba en que procede de una fuente inagotable para la civilización. La situación jurídica de dicha fuente es similar a la planteada en relación con la energía solar, la marina y la eólica: para producir electricidad está reservada a la federación y no admite concesiones ni contratos.

**7. Hidrato de metano.** Producido casi siempre por una bacteria que vive bajo los lechos marítimos, el hidrato de metano existe en enormes cantidades, y arde con facilidad. Su extracción requeriría grandes inversiones, y su empleo tal vez dañaría el ambiente.

Tal fuente alterna está en etapa inicial de estudio; las reservas probables son suficientes para satisfacer las necesidades energéticas mundiales por más de tres mil años.

**8. Biocombustibles.** La producción de carburantes a partir de cierta materia prima vegetal ha cobrado auge en fechas recientes; su factibilidad técnica es una realidad y hay plantas en varios países.

Subsisten serias dudas en torno a sus efectos secundarios en el ambiente y en el campo alimentario. A esta fuente energética se atribuye en mucho el origen de hambrunas y el encarecimiento de productos para consumo humano.

## 22.6 Legislación aplicable

Las principales leyes que integran el derecho energético mexicano son: la

- × Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 27, 28 y 73, en las partes señaladas (22.1)
- × Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en especial el art. 33
- × Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
- × Ley de Petróleos Mexicanos (2008)
- × Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (2008)
- × Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (2008)
- × Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (2008)
- × Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (1 de febrero de 2008)
- × Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (2008)
- × Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
- × Ley de la Comisión Reguladora de Energía
- × Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear
- × Ley Minera
- × Ley General de Bienes Nacionales
- × Ley de Expropiación
- × Ley de Aguas Nacionales
- × Ley Federal del Mar.

En el plano reglamentario son de citarse los ordenamientos siguientes: el

- × Reglamento Interior de la Secretaría de Energía
- × Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
- × Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas
- × Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos
- × Reglamento de Trabajos Petroleros
- × Reglamento de la Ley Minera
- × Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
- × Reglamento General de Seguridad Radiológica
- × Reglamento de Gas Natural
- × Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

## 22.7 Entes administrativos encargados de su aplicación

1. **Secretaría de energía.** Órgano centralizado (dependencia del ejecutivo federal) encargado de la política energética, según el art. 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2. **Petróleos Mexicanos.** Creado por decreto el 7 de junio de 1938, es un organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objeto es la conducción unificada y estratégica de todas las actividades de orden técnico, industrial y comercial que constituyen las industrias petrolera y petroquímica.

Petróleos Mexicanos es la mayor empresa y de más importancia del país, así como el primer exportador nacional.

Como organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, en 1992 se crearon las siguientes entidades descentralizadas de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyos objetivos se indican:

- a) *Pemex Exploración y Producción:* exploración y explotación de petróleo y de gas natural, así como su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización.
- b) *Pemex Refinación:* procesos industriales de refinación y elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo que puedan ser materias primas industriales básicas, así como su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- c) *Pemex Gas y Petroquímica Básica:* procesamiento de gas natural, líquidos del gas natural y gas artificial, y almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de tales hidrocarburos, así como sus derivados susceptibles de servir de materias primas industriales básicas.
- d) *Pemex Petroquímica:* procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, y su almacenamiento, distribución y comercialización.

3. **Instituto Mexicano del Petróleo.** Se trata de un organismo descentralizado de carácter técnico, educativo y cultural, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado en 1965.

El instituto se ocupa de la investigación científica básica y aplicada; del desarrollo de disciplinas de investigación; de la formación de investigadores; de la

difusión de los desarrollos científicos y su aplicación en la técnica petrolera; de la capacitación de personal que pueda desempeñar labores subprofesionales en las industrias petrolera, petroquímica básica y derivada, y química.

Realiza sus actividades por laboratorios, plantas piloto, plantas comerciales, centros educativos, o en los campos divididos por ramas, de acuerdo con sus planes de trabajo: ingeniería petrolera, estudio de transportes y distribución de hidrocarburos y economía petrolera; geología y geofísica; química, refinación y petroquímica; manejo y adaptación de equipo; estudio y adaptación de tecnología; electrónica aplicada a las industrias petrolera, petroquímica y química; seguridad industrial; cursos de organización y administración industrial, y cualquier otra actividad relacionada con las industrias petrolera, petroquímica y química.

**4. Comisión nacional de hidrocarburos.** Órgano desconcentrado de la secretaría de energía que tendrá el objeto de regular y supervisar la exploración y extracción de carburos de hidrógeno que se encuentren en mantos o yacimientos, con independencia de su estado físico, incluido el intermedio, y que compongan el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él, así como las actividades de proceso, transporte y almacenamiento relacionadas directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos.

Para lograr sus objetivos, la comisión nacional de hidrocarburos deberá ajustarse a la política de hidrocarburos, a la estrategia nacional de energía y a los programas que emita la secretaría de energía. En el ejercicio de su competencia procurará que los proyectos de exploración y extracción de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios se realicen con arreglo a lo siguiente:

- a) *Elevar* el índice de recuperación y la obtención del volumen máximo de petróleo crudo y de gas natural en el largo plazo, en condiciones económicamente viables, de pozos, campos y yacimientos abandonados, en proceso de abandono y en explotación.
- b) *La reposición* de las reservas de hidrocarburos, como garantes de la seguridad energética y a partir de los recursos prospectivos, con base en la tecnología disponible y la viabilidad económica de los proyectos.
- c) *La utilización* de tecnología adecuada para la exploración y extracción de hidrocarburos, con miras a resultados productivos y económicos.
- d) *La protección* del ambiente y la *sustentabilidad* de los recursos naturales en exploración y extracción petroleras.

- e) *La realización* de la exploración y extracción de hidrocarburos, cuidando las condiciones necesarias para la seguridad industrial.
- f) *La reducción* al mínimo de la quema y venteo de gas y de hidrocarburos en su extracción.

**5. Comisión Federal de Electricidad.** Es un organismo descentralizado y tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica; fue creado en 1937.

Lo rigen una junta de gobierno y un director general, designado de manera discrecional por el presidente de la república.

**6. Luz y Fuerza del Centro.** Funcionó como empresa de participación estatal mayoritaria y se transformó en organismo descentralizado, de acuerdo con el decreto del 27 de diciembre de 1989, en el que se reformó el artículo transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que ordenaba la liquidación de aquélla; a principios de 1994 se consumó la transformación.

Se encargaba de proporcionar el servicio público de electricidad en el centro del país, pero desapareció por un decreto que fue calificado de carente de fundamento en la ley suprema.

**7. Comisión reguladora de energía.** Organismo desconcentrado de la secretaría de energía; es el órgano técnico responsable de resolver los asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones reglamentarias en materia de energía eléctrica, de gas natural y de gas licuado de petróleo.

**8. Instituto de Investigaciones Eléctricas.** Órgano descentralizado federal, sectorizado en la secretaría citada; se encarga del desarrollo de tecnología para la industria eléctrica.

**9. Consejo de Recursos Minerales.** Es un organismo descentralizado cuyo objeto estriba en la realización, entre otras, de las siguientes actividades para fomentar la minería:

- a) *Identificar y cuantificar* los recursos minerales potenciales del país.
- b) *Llevar el inventario* de los depósitos minerales y proporcionar el servicio de información geológica y minera.
- c) *Promover* la investigación para ampliar el aprovechamiento técnico e industrial de los recursos minerales.

- d) *Identificar y promover* ante los órganos competentes la ejecución de obras de infraestructura que propicien el desarrollo de distritos mineros.
- e) *Aportar* elementos de juicio a la secretaría de economía en relación con los minerales o sustancias que deban determinarse como concesionables y sobre las zonas por incorporar o desincorporar de reservas mineras.
- f) *Auxiliar* a la secretaría en los concursos que se celebren para concesiones mineras sobre terreno amparado por asignaciones canceladas o zonas de reservas cuya desincorporación se decrete.
- g) *Actuar* como órgano de consulta en los peritajes donde intervenga la secretaría.
- h) *Dar* tanto a la pequeña y a la mediana minería como al sector social asesoría técnica en materia de cubicación de depósitos minerales y análisis de contenidos aprovechables.
- i) *Participar* en los fondos de riesgo compartido para exploración.
- j) *Certificar* a costa del interesado reservas cubicadas por particulares que deseen otorgar en garantía los derechos de su concesión.
- k) *Celebrar* contratos mediante licitación pública para llevar a cabo obras y trabajos en los lotes que amparen asignaciones mineras expedidas en su favor, previa autorización de la secretaría de economía y en los términos previstos en el reglamento de la ley.
- l) *Coordinarse* con instituciones públicas que realicen investigaciones geocientíficas o de exploración geotécnica en el país.
- m) *Desarrollar, introducir y adaptar* nuevas tecnologías a fin de mejorar la exploración, la explotación y el aprovechamiento de los minerales.

**10. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.** Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El instituto tendrá por objeto realizar investigación y desarrollo en el campo de la ciencia y tecnología nucleares, además de promover los usos pacíficos de la energía nuclear y difundir los avances alcanzados para vincularlos al desarrollo económico, social, científico y tecnológico del país.

**11. Comisión nacional de seguridad nuclear y salvaguardias.** Ente desconcentrado dependiente de la secretaría de energía; el art. 50 de la ley nuclear describe detalladamente sus cometidos.

Compete a la comisión lo relativo a la seguridad nuclear, radiológica y física, y las salvaguardias.

Puesto que la seguridad es primordial en las actividades que involucran la energía nuclear, deberá tenerse en cuenta desde la planeación, el diseño, la construcción y la puesta en marcha hasta el cierre definitivo y el desmantelamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas, así como en la disposición y el destino final de sus desechos. También se establecen reglas respecto a la seguridad para la extracción, el transporte, el empleo, la importación y la exportación de materiales de ese tipo.

Las salvaguardias implican un sistema de registro y control de los materiales nucleares a fin de evitar su desvío para la fabricación de armas, lo cual desvirtuaría el uso pacífico que les corresponde.

**12. Comisión nacional para el uso eficiente de energía.** Órgano desconcentrado que se encarga lo mismo de realizar estudios sobre el método para lograr un empleo austero de la capacidad energética del país que de proponer y difundir políticas al respecto.

### *Bibliografía del tema*

Alenza García, José Francisco y Miren Sarasibar Iriarte, *Cambio climático y energías renovables*, Thomson Civitas, Navarra, 2007.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Laubadère, André de, *Traité de droit administratif*, t. IV, 3ª ed., LGDJ, París, 1977.

*Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*.

*Ley Minera*.

*Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*.

*Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear*.

Martín Mateo, Ramón, *Nuevo derecho energético*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

Martín Retortillo, Lorenzo, *Energía nuclear y derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

Noguerón de la Roquette, Pedro, *Fuentes alternativas para generar energía eléctrica*, tesis profesional, UNAM, México, 1999.

Novoa Monreal, Eduardo, *La nacionalización del petróleo en Venezuela*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979.

Ortega Lomelín, Roberto *et al.*, *Regulación del sector energético*, UNAM-Secretaría de Energía, México, 1997.

*Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, DOF, 30 de mayo de 2001.

Villagrán Kramer, Francisco, "Regímenes legales sobre hidrocarburos en Latinoamérica", en *Estudios de derecho económico*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

Witker V., Jorge, *Introducción al derecho económico*, Oxford University Press-Harla, México, 1995.

## 23. El turismo

### 23.1 Política de turismo

El estado mexicano ha conferido especial importancia al turismo, con el criterio de que debe contribuir como factor importante para lograr el equilibrio de la balanza de pagos. Sin embargo, pese al enorme aparato administrativo y legislativo estructurado en torno a la actividad, los logros alcanzados son sumamente magros. Los pocos beneficios obtenidos en la industria y lo caro que resulta crear un empleo en ella no justifican toda esa actividad jurídica y gubernamental, no obstante la trascendencia que puede llegar a tener de manera circunstancial (la baja del petróleo en el mercado mundial).

A grandes rasgos, la política turística tiende a crear áreas que cuenten con servicios adecuados, difundir los atractivos naturales y arquitectónicos del país, diversificar la procedencia de los visitantes extranjeros y fomentar el turismo interno.

La directriz en la materia también está determinada por el hecho de considerar la actividad como generadora de empleos.

Como concepto preliminar del resto del tema, debemos indicar que turista es la persona, mexicana o extranjera, que viaja a determinado sitio de manera transitoria para dedicarse a actividades de recreación, de esparcimiento, de reposo, culturales o deportivas no remuneradas.

Las instituciones públicas relacionadas con la actividad son las siguientes:

1. Secretaría de turismo, la cual posee oficinas en el interior de la república, y en el extranjero la auxilia la secretaría de relaciones exteriores; su naturaleza jurídica es la de órgano centralizado.
2. Comisión intersecretarial de turismo, creada en la Ley Federal de Fomento al Turismo el 28 de enero de 1974. Reestructurada el 28 de septiembre de 2004.

3. Fondo nacional de fomento al turismo, se trata de un fideicomiso público, conocido por el acrónimo Fonatur.
4. Comités de planeación, programación, fomento y desarrollo estatal, en los que intervendrá la secretaría de turismo, según convenios con las entidades federativas.
5. Consejo de Promoción Turística de México, en él intervienen la secretaría de turismo y particulares.
6. Registro nacional de turismo, se trata de una unidad administrativa de la propia secretaría.
7. Centro de estudios superiores en turismo, es un órgano desconcentrado dependiente de la secretaría de turismo.
8. Comisiones consultivas por rama de servicio turístico.

Los antecedentes de las instituciones mencionadas se reseñan a continuación, y demuestran la inquietud e indefinición del poder público respecto al tema turístico:

1. Comisión Mixta pro Turismo, creada por acuerdo presidencial en 1929 y que encabezaba el secretario de gobernación.
2. Comisión Nacional de Turismo, creada en la ley orgánica de 1930; estableció un sistema de coordinación con las comisiones locales de turismo.
3. Secretaría de economía nacional, con fecha 1 de enero de 1933, el área turística pasó a esta secretaría y se crearon tres órganos: comisión de turismo, comité oficial de turismo y patronato de turismo.
4. Secretaría de economía nacional, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1934, conservó como competencia de la dependencia las actividades concernientes al tema.
5. Secretaría de gobernación, desde mayo de 1935, lo turístico pasó a ser competencia de esta dependencia. Se creó también la comisión nacional de turismo, que comprendía tres órganos: consejo patrocinador, comité ejecutivo y consejo consultivo.
6. Dirección general de población, a partir de 1936, con ese nombre se creó en la secretaría de gobernación la oficina encargada de la intervención estatal en materia de recreación.
7. Departamento de turismo, en 1937 se creó éste que, según el Reglamento de la Ley General de Población, se encargaba de fomentar la actividad turística.
8. Consejo Nacional de Turismo, creado en 1939, a efecto de cumplir compromisos internacionales relativos a este rubro.

9. Comisión nacional de turismo, creada en 1947, sustituyó los organismos que tenían asignadas tareas en la materia.
10. Dirección general de turismo, instituida en 1949 en la estructura jerarquizada de la secretaría de gobernación.
11. Consejo Nacional de Turismo, creado en 1949, abrogó la ley que había establecido la comisión de 1947.
12. Fondo de garantía y fomento del turismo, fideicomiso público vigente desde 1956.
13. Departamento de turismo; previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, como departamento administrativo, según los términos del art. 90 constitucional (texto ahora modificado).
14. Secretaría de turismo; de acuerdo con las reformas de la ley arriba citada, publicadas el 31 de diciembre de 1974, el departamento de turismo devino secretaría de estado, lo cual conserva la ley vigente.
15. Banco Nacional de Turismo, S. A., liquidado en 1981.
16. Consejo Nacional de Turismo, creado en el sexenio 1958-1964, fue disuelto el 16 de diciembre de 1981.

En el plano legislativo han figurado principalmente las siguientes disposiciones específicas en el asunto:

1. Ley Federal de Turismo, del 31 de diciembre de 1949.
2. Ley Federal de Turismo, del 1 de marzo de 1961.
3. Ley Federal de Fomento al Turismo, del 28 de enero de 1974.
4. Ley Federal de Turismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1980, y reformada el 31 de diciembre de 1981 y el 8 de enero de 1982.
5. Ley Federal de Turismo, publicada el 6 de febrero de 1984.
6. Ley Federal de Turismo, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1992, en vigor
7. Ley General de Turismo, del 17 de junio de 2009, en vigor.

La nota continua en dichas leyes, igual que en los entes citados, ha sido el movimiento errático y finalmente reiterativo en la regulación del turismo interno y del externo. De acuerdo con las comisiones consultivas citadas, tendremos qué actividades son vigiladas y controladas por la autoridad turística central correspondiente, referidas casi siempre a los distintos grupos de prestadores de servicios turísticos.

### 23.2 Prestadores de servicios turísticos

Andrés Serra Rojas expresó en cierta ocasión, con motivo de una plática sobre el contenido del programa para el entonces segundo curso de derecho administrativo, que no debería estudiarse en éste el asunto turístico, pues en nuestra facultad se formaban licenciados en derecho y no guías de turistas. Pero como figura en el programa oficial, tras haber hecho una introducción al tema consideramos necesario examinar algunos aspectos concretos, los importantes. El primero se relaciona con los prestadores de servicios turísticos.

La ley considera prestadores de servicios turísticos a los siguientes:

1. Hoteles, moteles, albergues y otros establecimientos de hospedaje, así como campamentos y paradores de casas rodantes.
2. Agencias, subagencias y operadoras de viajes.
3. Guías de turistas.
4. Restaurantes, cafeterías, bares, centros nocturnos, antros y similares ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos o paradores de casas rodantes mencionados en el numeral 1, así como en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas.
5. Establecimientos de sistemas de intercambio de servicios turísticos.

Se entiende, según el reglamento de la ley, por:

- a) *Establecimiento de hospedaje*: los inmuebles donde se proporcione al público el servicio de alojamiento en habitación. Campamentos: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en que resulte factible instalar equipo para acampar. Paradores de casas rodantes: las superficies al aire libre, delimitadas y acondicionadas, en que se pueda instalar equipo para acampar, destinadas al estacionamiento de vehículos y casas rodantes en las que se proporcionan servicios complementarios a éstos.
- b) *Agencia de viajes*: la empresa que actúa como intermediario en beneficio de un usuario respecto a los servicios relacionados con el turismo.
- c) *Operadora turística de buceo*: la persona física o moral que pone a disposición del usuario el equipo básico para realizar actividades subacuáticas y, en su caso, con la conducción de un guía especializado.

- d) *Guía de turistas*: la persona física que proporciona al turista orientación e información profesional sobre el patrimonio turístico, cultural y de atractivos relacionados con el turismo, así como servicios de asistencia.
- e) *Establecimientos de alimentos y bebidas*, los
- × restaurantes y las cafeterías ubicados en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas cuya actividad principal son la transformación y venta de alimentos para su consumo y que de manera accesoria pueden expender bebidas alcohólicas al copeo y presentar variedad o música
  - × bares, los centros nocturnos, los antros, los cabaretes y similares que se encuentren en hoteles, moteles, albergues, campamentos, paradores de casas rodantes, aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos y zonas arqueológicas que, en su caso, cobren cuota de entrada y presenten espectáculos o variedades, cuenten con orquesta, conjunto musical o música grabada y pista de baile, y vendan bebidas alcohólicas con servicio de alimentos.
- f) *Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos*: los establecimientos que se dedican a promover e intermediar el intercambio de periodos vacacionales en desarrollos turísticos entre sus usuarios.

Los prestadores de servicios turísticos están sujetos a la inspección y, en su caso, la sanción por la autoridad de la materia.

Dichos prestadores pueden solicitar de manera voluntaria su inscripción en el registro nacional de turismo. Para obtenerla es necesario dar aviso por escrito a la secretaría por cualquier medio que ésta determine, y exclusivamente se requerirá señalar

- × nombre y domicilio de la persona que prestará el servicio
- × lugar y domicilio en que se darán servicios
- × fecha de apertura del establecimiento
- × clase de los servicios que se proporcionarán y categoría conforme a la norma mexicana o internacional
- × demás información que el prestador estime necesaria para fines de promoción.

El registro nacional podrá ser consultado por las dependencias y las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal.

### 23.3 Turismo interno

Por campañas publicitarias se fomenta el turismo interno, pues reviste índole recreacional y es factor que dinamiza la economía local. Al lado de aquéllas se adoptan medidas como descuentos en los pasajes de transportes foráneos durante los periodos de vacaciones escolares e inducción y promoción de los llamados *paquetes*.

En el interno desempeña un papel importante el nombrado *turismo social*, nuevo en el medio. La ley lo prevé en los arts. 16 y 17, donde sobresalen los aspectos siguientes:

1. La secretaría promoverá, coordinará y ejecutará programas de turismo social por cuyo medio grupos de obreros, campesinos, niños, jóvenes, estudiantes, burócratas, profesores, no asalariados y ancianos, entre otros, tengan acceso a las riquezas y a los servicios turísticos del país.
2. Los programas de turismo social se encaminarán a propiciar la identidad y la solidaridad patrias, mediante la difusión de las zonas turísticas que cuenten con atractivos naturales, históricos, culturales y típicos.
3. Se fomentará la participación de los prestadores de servicios y de las instituciones públicas, sociales y privadas en los programas de turismo social, con el diseño para tal propósito y de forma conjunta de paquetes e itinerarios turísticos. Por *paquete turístico* se entiende la integración en un solo producto de dos o más servicios turísticos o relacionados con éstos y que es ofrecido al público a través de cualquier medio.
4. La secretaría suscribirá con prestadores de servicios convenios en los cuales se determinen precios y tarifas reducidos para estimular el turismo social.
5. Se estimularán las inversiones tendentes a incrementar las instalaciones dirigidas al turismo social, así como la formación de sociedades cooperativas y asociaciones que auspicien esa modalidad.
6. Las dependencias y las entidades federales, estatales y municipales promoverán el turismo social entre sus servidores, en coordinación con la secretaría, los organismos de seguridad social y los sindicatos correspondientes.
7. Las organizaciones de obreros y de campesinos, así como las agrupaciones populares, podrán solicitar asistencia y asesoría a la secretaría, la cual pro-

porcionará dicho servicio para el desarrollo de sus actividades en materia de turismo social.

8. La secretaría propondrá programas de intercambio internacional en materia de turismo social.

#### 23.4 Turismo externo

México recibió aproximadamente 19 millones de turistas extranjeros; hemos descendido del cuarto al décimo sitio en la industria. La mayoría de los visitantes procedía de Estados Unidos de América.

Aun cuando la cifra anotada representa un incremento mayor de 50% respecto a los resultados de 1995, no es satisfactoria si consideramos el potencial turístico del país y el número de visitantes que otras naciones reciben (Francia por ejemplo, con 77.55 millones, ocupa el primer lugar mundial). De ahí la política de promoción y diversificación, orientada a aumentar el número de paseantes y lugares de procedencia.

Mediante dicha política se busca captar viajeros de Europa occidental, de China y de Japón, con potencial de gasto. También se persigue guiar al turismo hacia los nuevos polos de desarrollo (Cancún, Huatulco, Puerto Escondido, Zacatecas, rívera nayarita).

Al difundir en el extranjero los atractivos debe también hacerse hincapié en las condiciones sociales, económicas y sanitarias del país, pues la imagen imperante afuera no es tan favorable como la que tenemos de nosotros mismos; tampoco corresponde a la realidad sino que es más negativa. Además, el turismo es muy sensible a cualquier problema político o económico, fenómeno natural o calamidad pública.

#### 23.5 Desarrollo de zonas turísticas

Para crear o ampliar centros recreativos, la secretaría de turismo promoverá que se expidan declaratorias de uso del suelo. Esto se hará con la participación de las secretarías de desarrollo social, y de medio ambiente y recursos naturales, así como de los gobiernos estatales y los municipales; en caso contrario, se escuchará la opinión de la secretaría de la reforma agraria. Con base en esas declaratorias de uso se decretarán zonas de desarrollo turístico prioritario.

Las zonas que por sus características representen un atractivo potencial o real podrán ser estimadas como de desarrollo turístico prioritario. Los estudios

respectivos que sirvan de motivación a la declaratoria serán elaborados por la secretaría de turismo, en coordinación con las dependencias, las paraestatales, los gobiernos estatales y los ayuntamientos involucrados competencialmente en el proyecto.

Corresponde a la secretaría apoyar la constitución de empresas que vayan a realizar inversiones en las zonas de desarrollo turístico prioritario. Con la intervención de la secretaría del trabajo y previsión social, procurará la creación de cooperativas turísticas, y con la secretaría de la reforma agraria, la formación de empresas turísticas ejidales o comunales. En la ley anterior, las sociedades cooperativas, ejidales y comunales tenían preferencia en las tareas de fomento empresarial en las áreas que se comentan.

Las autoridades de turismo realizarán gestiones a efecto de que las instancias gubernamentales competentes doten a las zonas de desarrollo turístico prioritario de las obras y los mecanismos idóneos, a fin de asegurar la infraestructura urbana, el abasto, la producción de bienes y servicios, la seguridad y la atención médica, entre otros aspectos, conforme a las proyecciones de crecimiento y afluencia de paseantes, así como a las características climáticas de la región; se hace hincapié en el cuidado por tener respecto al ambiente. En nuestros días se regulan las zonas de desarrollo turístico sustentable.

Con anterioridad a la vigencia de la ley de 1984 se habló de zonas de desarrollo turístico nacional y regiones de desarrollo turístico prioritario.

El 28 de febrero de 1994 se publicó la declaratoria de zona de desarrollo turístico prioritario correspondiente al área de monumentos históricos de la ciudad de Puebla; el dato se señala a modo de ejemplo.

### *Bibliografía del tema*

Acosta Elías, Marciano, *Perspectiva jurídica y problemática internacional del turismo*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1970.

*Ley General de Turismo.*

*Manual de Organización General de Turismo (sic)*, DOF, 13 de noviembre de 1996.

Olivera Toro, Jorge, *Legislación y organización turística mexicana*, 3ª ed., Porrúa, México, 1988.

Palacios Luna, Manuel, *El derecho económico en México*, 3ª ed., Porrúa, México, 1988.

Pérez Bonnin, Enrique, *Tratado elemental de derecho turístico*, Daimon, México, 1978.

*Reglamento de la Ley Federal de Turismo.*

Vizcaíno Velasco, Rafael, “El turismo, alternativa fundamental para el desarrollo de México”, en *Economía política*, núms. 37 y 38, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1993.

Witker V., Jorge, *Introducción al derecho económico*, Oxford University Press-Harla, México, 1995.

## Questionario

1. Resuma el fundamento constitucional de los energéticos.
2. Señale qué abarca la industria petrolera.
3. Anote las tareas asignadas a Petróleos Mexicanos.
4. Enumere las fuentes de obtención de la energía eléctrica.
5. Indique los entes rectores de la producción y la distribución de energía eléctrica.
6. Reseñe cinco reglas respecto a la energía nuclear.
7. Describa una fuente alterna y experimental de energía.
8. Determine la finalidad del turismo social.
9. Cite la regulación de las zonas de desarrollo turístico prioritario.
10. Relate los mecanismos en relación con el turismo externo.
11. Puntualice quiénes son prestadores de servicios turísticos.
12. Detalle la competencia del registro nacional de turismo.



# XII

## La protección del débil



### *Objetivos*

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

- × conocer la actividad estatal protectora del débil
- × interpretar la legislación relativa a los consumidores
- × manejar en casos reales la normatividad para otros grupos socialmente en desventaja.

## 24. La legislación de política social, la protección del débil y la procuración administrativa

### 24.1 La protección del débil como derecho social

En todas las sociedades han existido individuos que, en un momento determinado y por muy diversas causas, se encuentran al margen del bienestar que gozan otros pertenecientes a la misma formación social.

Esa desigualdad, que no corresponde estudiar en la asignatura, ha provocado respuestas diversas de la comunidad, de manera aislada o coordinada: la limosna, y la ayuda prestada durante siglos por la iglesia o la beneficencia pública y la privada hasta las medidas legislativas y las políticas del estado social de derecho del siglo XX.

*Débil* supone poca fuerza, vigor o resistencia. Por ello, la protección del débil como derecho social debe entenderse como el conjunto de medidas jurídicas y políticas adoptadas para tutelar el interés de la parte que se encuentra en relativa desventaja en determinadas relaciones personales.

Para los efectos del capítulo, el concepto *debilidad* no se identifica necesariamente con la pobreza; por ejemplo: el inversionista en la bolsa de valores puede entrar en una relación como débil, pero no será menesteroso.

En otra vertiente, aunque el país no afronta el problema de lisiados de guerra, en los últimos tiempos se ha tomado conciencia de las dificultades de las personas discapacitadas. Para hacer algo al respecto, en agosto de 1994 se reformaron diversas leyes con el propósito de incluir en ellas disposiciones protectoras en la materia.

El *derecho social* (del trabajo y agrario en particular) tiene como finalidad precisamente proteger a la parte débil en ciertas actividades humanas. Según el programa de la materia, las áreas donde la administración pública procurará que el débil esté protegido en sus derechos son consumo, relaciones laborales, infancia, familia, servicios bancarios, vejez y obligaciones fiscales. Los incisos restantes del capítulo están dedicados al estudio de la acción administrativa en estos aspectos.

En México, tras la consolidación constitucional del derecho laboral y del agrario (1917), se adoptaron algunas medidas en lo general para protección del débil, independientemente de la actividad en el renglón de asistencia social. Así, encontramos la Nacional Reguladora en la década de 1930 y las empresas públicas que la sucedieron hasta llegar a la Conasupo, liquidada en 1999, cuando el neoliberalismo se radicalizó. En 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que realizó una interesante labor hasta su desaparición en 1983. En 1989 se instauró el Programa Nacional de Solidaridad Social, tendente a erradicar la pobreza extrema, que agobiaba a 20% de la población nacional.

A esa política orgánica siguieron varios programas, algunos de nombre especial y menor eficacia que el sistema del estado benefactor: Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá); empleo temporal; ahorro y subsidios para la vivienda progresiva; desarrollo humano oportunidades; derechos indígenas y acceso a la justicia; apoyos directos al campo (Procampo); seguro popular de salud; pa'que (*sic*) te alcance; arranque parejo en la vida, y el *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, oportunidades*, de regular éxito.

En la actualidad, el estado atiende a través de diferentes órganos, organismos y programas a otros grupos en desventaja jurídica, social o económica: pueblos indios, discapacitados, mujeres, niños, adolescentes, personas con preferencias sexuales diferentes, desempleados y emigrantes.

El 20 de enero de 2004 se publicó la Ley General de Desarrollo Social, cuyo objeto es lo siguiente:

1. Garantizar el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.
2. Señalar las obligaciones del gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a que debe sujetarse la política social.
3. Establecer un sistema nacional de desarrollo social en el que participen los tres niveles de gobierno.
4. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación con los sectores social y privado.
5. Fomentar el sector social de la economía.
6. Regular la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.
7. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia.
8. Establecer mecanismos de evaluación de las acciones de la política de desarrollo social.
9. Promover el acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Los lineamientos de la política de desarrollo social son, según la propia ley:

- a) *Libertad*. Capacidad de las personas a fin de seleccionar los medios para su desarrollo personal y participar en el desarrollo social.
- b) *Justicia distributiva*. Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades y sus posibilidades, y los de los demás individuos.
- c) *Solidaridad*. Colaboración entre personas, grupos sociales y ámbitos de gobierno para el mejoramiento de la calidad de vida.
- d) *Integralidad*. Articulación y complementariedad de acciones que conjunten los beneficios sociales, en el marco de la política de desarrollo social.
- e) *Participación social*. Derecho de las personas y de las organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones del desarrollo social.
- f) *Sustentabilidad*. Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.

- g) *Respeto de la diversidad.* Reconocimiento de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra para superar la discriminación y promover un desarrollo con equidad y tolerancia.
- b) *Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades.* Reconocimiento de las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus sistemas normativos; elección de las autoridades; medios para preservar lengua y cultura; medios para conservar y mejorar el hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos, y acceso pleno a la jurisdicción del estado.
- i) *Transparencia.* La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de la ley.

Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea oportuna, sistemática y veraz.

La Ley General de Desarrollo Social considera estos entes administrativos: comisión intersecretarial de desarrollo social, comisión nacional de desarrollo social, consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social y fondo de contingencia social.

También regula, de manera insólita, un padrón, relación, registro o censo de pobres o beneficiarios.

Esos esfuerzos programáticos y normativos han tenido resultados contrarios a las metas: se incrementaron los índices de pobreza en los últimos 20 años.

## 24.2 La protección del consumidor

En 1975, México creó su primera legislación protectora del consumidor, como reacción al consumismo de que son víctimas las clases baja y media, ante el bombardeo publicitario, la desigualdad de los ingresos económicos y una mala educación para el gasto.

La Ley Federal de Protección al Consumidor entró en vigor el 5 de febrero de 1976; al inicio fue considerada anticonstitucional por atacar la libre competencia. A la fecha de expedición, su fundamento constitucional era sólo la fracc. X del art. 73; a partir de 1983, el tercer párrafo del art. 28 menciona con claridad la actividad que la justifica. El 24 de diciembre de 1992 se publicó la versión vigente de esa ley, cuyas disposiciones son de orden público e interés social.

La ley es aplicable para regular las relaciones entre consumidores (adquirientes finales) de un bien o servicio, por un lado y, por el otro, proveedores. Consideranse proveedores comerciantes, industriales y prestadores de servicios, públicos y privados, con exclusión de profesionales que ejerzan de forma liberal su ciencia, trabajadores regulados en el art. 123 constitucional, arrendadores de inmuebles en el interior de la república e instituciones bancarias y similares.

La aplicación de la legislación protectora del consumidor corresponde a la secretaría de economía y al organismo descentralizado llamado *Procuraduría Federal del Consumidor*; acerca de esta entidad paraestatal podemos mencionar lo siguiente:

1. Proporcionará asesoría gratuita a los consumidores.
2. Denunciará violaciones de las leyes en la materia y del art. 28 constitucional.
3. Podrá actuar como representante de los consumidores ante las autoridades administrativas, los proveedores y los tribunales judiciales, en casos de su competencia.
4. Es una entidad bajo la coordinación de la secretaría mencionada.
5. Vigilará los contratos de adhesión, para lo cual revisará previamente el contenido de las cláusulas, y los registrará.
6. Recibirá las quejas de los consumidores por violaciones de la ley que cometan los proveedores en su perjuicio. Ante esas querellas citará a las partes a efectos del procedimiento conciliatorio, en el cual intervendrá como amigable componedor, siendo obligatorio que dichas partes se sometan a los buenos oficios de la procuraduría.
7. Si en el procedimiento conciliatorio las partes no llegaren a un entendimiento, la procuraduría podrá fungir como árbitro, para lo cual instaurará el procedimiento mediante compromiso arbitral entre proveedor y consumidor. Este procedimiento es optativo, y el trámite se llevará a cabo conforme a lo que prevén la ley y, de manera supletoria, el Código de Comercio y la legislación local de carácter procesal. De no aceptarse el arbitraje, la procuraduría extenderá constancia donde haga saber que se agotó el procedimiento conciliatorio y se renunció al arbitraje.
8. El procedimiento arbitral puede sustanciarse sin necesidad de acudir previamente a la vía conciliatoria si lo acuerdan las partes.
9. Existe acción pública para denunciar violaciones de la ley.
10. Inspecciona el acatamiento de precios y normas oficiales.
11. Aplica sanciones por infracción de la ley.

12. Informa al consumidor acerca de precios y calidad de bienes y servicios ofrecidos por los proveedores.
13. Orienta al público respecto a prácticas sanas de consumo.
14. Edita publicaciones para orientar al consumidor.
15. También es competente para quejas por transacciones inmobiliarias y por los llamados *autofinanciamientos* y *tiempo compartido vacacional*.

La Ley Federal de Protección al Consumidor incorporó al derecho administrativo una serie de principios del derecho civil en lo relativo a vicios del consentimiento, vicios ocultos y otros regulados y estudiados desde hace siglos; la novedad consiste en que un ente administrativo interviene en su cumplimiento. Las disposiciones de la ley acerca del consumo de bienes y servicios pueden ser agrupadas en los rubros siguientes:

#### **Publicidad:**

1. Tanto la publicidad como las etiquetas de los artículos comerciales deben estar escritas en idioma español.
2. Queda prohibida la publicidad que induzca a error sobre origen, uso o características del bien o servicio.
3. El término garantía puede ser autorizado cuando se indique con precisión en qué consiste.
4. Se puede ordenar a los proveedores que anoten en envases y etiquetas los componentes y las características del producto por venderse; esto sucede en medicinas.
5. Deberá utilizarse, no solamente para publicidad, el sistema métrico decimal. Esta disposición resulta ociosa, pues hay legislación especial para el sistema de pesas y medidas que ha de regir en el país.

#### **Prácticas prohibidas:**

1. El sistema de promoción, esto es, regalar un producto en la compra de otro, queda sujeto a la previa autorización de la secretaría de economía, cuando lo prevea la norma oficial.
2. No se permite condicionar la venta de un producto a que el consumidor adquiera otro.

3. Se elimina la costumbre de efectuar exhortaciones para cumplir alguna obligación, mediante anuncios en periódicos u otros medios de comunicación masiva.
4. Se fija la disposición de no efectuar cacheos en tiendas a presuntos autores de robos; si se realizare, procederá clausura temporal o definitiva.
5. Se prohíbe reservarse el derecho de admisión en lugares abiertos al público. Esto será independiente de la posibilidad, sí legal, de evitar la entrada en lugares públicos de personas en estado de ebriedad o bajo los efectos de algún narcótico.
6. No se permite al proveedor la cancelación unilateral de reservaciones. En cuestiones turísticas, el prestador podrá sufrir doble sanción: la prevista en la ley del consumidor y la de la legislación turística.

**Incumplimiento.** En este renglón se consideran las obligaciones a cargo del proveedor por deficiencias o vicios ocultos; ante ello, el consumidor tiene derecho a la rescisión del contrato, a pedir la reducción en el precio del bien o servicio, o el pago de daños y perjuicios; la posibilidad de esas acciones prescribe en seis meses (en cuanto a inmuebles, el término es de un año). También tendrá derecho a la reparación gratuita del bien que haya resultado defectuoso.

Ante pagos realizados en exceso, el consumidor puede recuperarlos, con los intereses correspondientes; esta posibilidad prescribe en un año.

**Prestación de servicios.** Podemos citar aquí lo siguiente de la ley que se comenta:

1. En caso de reparación deben usarse refacciones adecuadas.
2. Si en virtud de que algún bien ha sido mal reparado, el consumidor tiene necesidad de alquilar otro para sustituir aquél, el proveedor deberá cubrir el importe del arrendamiento por ello realizado.
3. Deberá exhibirse en lugar adecuado del establecimiento la tarifa correspondiente a los servicios que se prestan.
4. Queda prohibida la existencia de dos tarifas; esto es, una para prestación de servicios directamente y otra mediante intermediarios.
5. La regulación en esto incluye a los prestadores de servicios turísticos.

**Ventas domiciliarias.** Se refiere a las ventas de puerta en puerta y su regulación excluye bienes perecederos; el contrato debe constar por escrito, el cual se perfecciona, dice la ley, cinco días después de celebrado.

Resulta conveniente mencionar el contenido del art. 1840 del Código Civil Federal: “Pueden los contratantes estipular cierta prestación como pena para el caso que la obligación no se cumpla o no se cumpla de la manera convenida. Si tal estipulación se hace, no podrán reclamarse, además, daños y perjuicios.”

Sobre esta base, el vendedor puede actuar de tal manera que la intención de la ley del consumidor quede desvirtuada.

La regulación de este tipo de ventas fue incluida en la ley a fin de evitar fundamentalmente —y así se dijo en las discusiones parlamentarias correspondientes— que las amas de casa sean sorprendidas y adquieran bienes de nula utilidad para ellas o su familia. Sin embargo, en la práctica el vendedor obtiene títulos de crédito, lo cual permite que el negocio subyacente no tenga trascendencia respecto al cobro.

Se fijan medidas protectoras para ventas por teléfono u otro medio similar.

**Ventas a plazos.** En materia de operaciones a crédito podemos señalar lo siguiente, previsto en la legislación protectora del consumidor:

1. Están permitidos únicamente intereses sobre saldos insolutos.
2. No es dable cobrar intereses sobre intereses ni capitalizarlos, salvo convenio al respecto.
3. Los intereses moratorios no podrán ser superiores a lo autorizado por las instancias financieras.
4. El consumidor tiene derecho a pagar de manera anticipada, lo que implicará reducción de los intereses.
5. La autoridad financiera podrá fijar las tasas máximas de interés que regirán en la materia, así como las cantidades que por cargos de cobranza podrán exigirse a los compradores.

En materia de sanciones, la ley dispone lo siguiente:

1. Multa, la que se incrementará en caso de reincidencia; la habrá si la misma conducta ilícita es cometida en un lapso de un año.
2. Clausura temporal hasta por 30 días, según la gravedad de la infracción cometida.
3. Inmovilización de equipo o artículos, la cual calificaríamos como una clausura parcial.
4. Arresto administrativo hasta por 36 horas.

El código penal de aplicación federal establece en los arts. 253 y 254 disposiciones que tienden a proteger al consumidor.

Los siguientes son actos u omisiones que afectan el consumo nacional y se sancionarán con prisión de dos a nueve años y multa:

1. Los relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado, o con las materias primas necesarias para elaborarlos, y las esenciales respecto a la actividad de la industria nacional, que consistan en lo siguiente:
  - a) *El acaparamiento, ocultación o negativa para su venta*, con objeto de obtener un alza o afectar el abasto.
  - b) *Todo acto que evite o dificulte*, o se proponga impedir o dificultar la libre concurrencia en la producción o en el comercio.
  - c) *La limitación de la producción* o el manejo que se haga de ella con el propósito de mantener las mercancías en injusto precio.
  - d) *Todo acuerdo o combinación*, de la manera que se realice, de productores, comerciantes o transportistas para evitar la competencia entre sí y que traiga como consecuencia que los consumidores paguen precios superiores a los debidos.
  - e) *La suspensión de la producción*, distribución o venta de mercancías o de la prestación de servicios que efectúen los empresarios con objeto de obtener un alza o afectar el abasto de los consumidores.

Si se depone la conducta dentro de las 24 horas siguientes al momento en que la autoridad administrativa lo requiera, la sanción aplicable será de seis meses a tres años de prisión o multa de 10 mil a 100 mil pesos.
  - f) *La exportación*, sin permiso de autoridad, cuando esto sea necesario.
  - g) *La venta con inmoderado lucro* por los productores o comerciantes en general. Los casos de operaciones donde el lucro indebido sea inferior al equivalente a 60 días del salario mínimo general vigente en la región y en el momento en que se consuma el delito se sancionará con prisión de seis meses a seis años y multa de mil a cinco mil pesos.
  - h) *Distraer para usos distintos mercancías* que hayan sido surtidas para un fin determinado por una entidad pública cuando el precio de entrega de la mercancía sea inferior al que tendría si se destinara a otros usos.
2. Envasar o empacar las mercancías en cantidad inferior a la indicada como contenido neto y fuera de la respectiva tolerancia o sin indicar en los envases o empaques el precio máximo de venta cuando haya esa obligación.

3. Entregar dolosa y repetidamente, cuando la medición se haga en el momento de la transacción, mercancías en cantidades menores que las pactadas.
4. Alterar las propiedades que los productos deberían tener.
5. Revender a un organismo público, a precios mínimos de garantía o a los autorizados por la secretaría de economía, artículos adquiridos a un precio menor. Se aplicará la misma sanción al empleado o funcionario público que los compre a sabiendas de esa situación o propicie que el productor se vea obligado a vender a precios más bajos a terceros.

En los casos de los numerales 1, incisos *a*), *f*) y *b*), y 4, la autoridad que tenga conocimiento de los hechos enviará los artículos de consumo necesario o generalizado, las materias primas para elaborar o las materias primas esenciales para la industria del país a un almacén general de depósito.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores se aplicará sin perjuicio de las sanciones administrativas que establezcan las leyes.

Se impondrán las sanciones mencionadas en los casos siguientes:

1. Por destrucción indebida de materias primas, productos agrícolas o industriales o medios de producción que se haga con perjuicio del consumo nacional.
2. Cuando se publiquen noticias falsas o tendenciosas, o por cualquier otro medio indebido se produzcan trastornos en el mercado interior, ya sea que se trate de mercancías o de efectos de comercio.
3. Por provocar que se difunda una enfermedad en plantas o animales con peligro de la economía rural.
4. Al que dolosamente adquiera o trafique con semillas, fertilizantes, plaguicidas y otros materiales destinados a la producción agropecuaria entregados a los productores por alguna entidad o dependencia pública a precio subsidiario.

**Recursos administrativos.** Contra actos derivados de la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el particular podrá interponer en un plazo de 15 días hábiles el recurso de revisión ante el funcionario que haya emitido el acto recurrido; lo resolverá una oficina superior jerárquica. En este recurso será supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles y se admitirá toda clase de pruebas, excepto la confesional. La autoridad habrá de resolver en un término de 15 días. El recurso prevé la posible suspensión del acto reclamado.

El recurso de revocación contra el procedimiento arbitral está considerado en la ley que se comenta y deberá resolverse en 48 horas.

### 24.3 La procuraduría de la defensa del trabajo

El derecho de trabajo quizá se origina en la necesidad de proteger a la parte débil de la relación laboral, y ésta es su principal finalidad, de tal suerte que esta rama jurídica se halla ligada estrechamente con el tema que tratamos. El mecanismo de suplencia de la queja en materia laboral refuerza esta tendencia de tutelaje estatal, brindando apoyo adicional a los derechos del trabajador.

En 1975, y con carácter de órgano desconcentrado, se reestructuró la procuraduría federal de la defensa del trabajo, en la secretaría del trabajo y previsión social. Esta procuraduría la estableció la Ley Federal del Trabajo en 1931, fue reglamentada el 11 de septiembre de 1933 y quedó bajo la dependencia del jefe del entonces departamento del trabajo.

En 1975 se consideró que, no obstante los avances en derecho del trabajo, el creciente desempleo y la marginación social, así como la frecuente violación de los derechos de los no sindicalizados, de mujeres y niños trabajadores, obligaban a acentuar la tutela estatal en materia laboral, por lo que era oportuno precisar la competencia de la procuraduría federal de la defensa del trabajo en ese campo, dotándola de autonomía operativa (desconcentración administrativa) y mayor dinamismo.

El reglamento vigente (1999) para esa procuraduría le encarga las tareas siguientes:

1. Representar y asesorar a trabajadores y sindicatos ante cualquier autoridad, resolver sus consultas jurídicas y representarlos en los conflictos relacionados con la aplicación de normas laborales o que se deriven de las mismas relaciones.
2. Prevenir y denunciar la violación de normas de trabajo. Para este efecto, la procuraduría hará valer las instancias o los trámites necesarios, a fin de hacer respetar el derecho de los empleados.
3. Denunciar en la vía administrativa o jurisdiccional la falta o retención de pago de salarios mínimos o del reparto de utilidades y realizar las gestiones para subsanar dicha omisión.
4. Denunciar ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que hayan incurrido las juntas especiales en sus laudos, excitando a aquélla a unificar el sentido de dichas decisiones.
5. Denunciar ante el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y ante el jurado de responsabilidad de los representantes el incumplimiento

de deberes de los encargados de impartir justicia laboral, para que aquéllos procedan conforme a derecho.

6. Proponer a las partes soluciones amistosas para el arreglo de conflictos y hacerlas constar en actas, las cuales tendrán valor probatorio pleno.
7. Coordinar sus actividades con las autoridades laborales, especialmente con las procuradurías de la defensa del trabajo en los estados, a efecto de establecer criterios comunes en favor de los trabajadores.

En 1984, con base en la experiencia de la procuraduría mencionada, se creó la de la defensa de los trabajadores al servicio del estado. Según su instrumento de creación, le corresponde la defensa gratuita de los intereses de los trabajadores en lo relativo a la aplicación de la ley burocrática, así como proponer soluciones por la vía conciliatoria.

#### 24.4 La defensa del menor y de la familia

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyo nombre y tareas han cambiado a lo largo de cinco décadas (INPI, IMAN), tiene el objetivo de promover la asistencia social y prestar servicios en la materia. Los principales ordenamientos que lo rigen son la Ley de Asistencia Social y el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los cuales han permitido llevar a cabo un programa de labores orientado a procurar la defensa adecuada de los derechos del menor y de la familia, a las personas cuyos recursos culturales y económicos las colocan en situación desventajosa frente a violaciones legales perpetradas contra ellas. Dicho programa lo realiza el organismo descentralizado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), mediante actividad de asesoramiento jurídico y defensoría (semejante a la de oficio), conoce de numerosos casos de obligaciones alimentarias, maltrato de niños y divorcios necesarios, principalmente. Estas cuestiones se tramitan y resuelven, desde luego, ante las autoridades o tribunales competentes, pero impulsadas por personal del DIF.

En un país como el nuestro, donde lamentablemente el machismo, la irresponsabilidad frente a la familia, y el abandono y maltrato de infantes son demasiado frecuentes, resultaría saludable fortalecer esta institución, dotándola de recursos adecuados, y difundir sus cometidos.

El 29 de mayo de 2000 se publicó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo objetivo es tutelar los derechos de los meno-

res de edad para garantizarles un desarrollo integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.

Los principios rectores de esa protección son los siguientes:

1. El interés superior de la infancia.
2. La no discriminación por razón alguna.
3. Igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento u otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes.
4. El de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo.
5. El de tener una vida libre de violencia.
6. Corresponsabilidad de la familia, estado y sociedad.
7. Tutela plena e igualitaria de los derechos humanos.

Para la defensa y protección de los derechos de niños y de adolescentes en el plano nacional, las instituciones que la federación, las entidades federativas y los municipios establezcan, en el ámbito de sus respectivas competencias, contarán con personal capacitado y serán instancias especializadas con autoridad para la efectiva procuración del respeto de esos derechos.

#### **24.5 La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

Como organismo de defensa del consumidor bancario, la comisión del rubro es ente descentralizado en el sector de la secretaría de hacienda y crédito público, regulado por su ley (1998) y su reglamento interior; además, otras disposiciones jurídicas le confieren intervención en importantes asuntos financieros.

Puesto que conforme a la Ley Federal de Protección al Consumidor, la procuraduría del ramo no es competente para conocer de quejas de usuarios de bancos y demás servidores financieros, de acuerdo con los ordenamientos aplicables a la comisión citada corresponde la defensa del consumidor bancario, es decir, del usuario del servicio público de banca y crédito proporcionado por las sociedades nacionales de crédito y los bancos privados.

Las actividades de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros son las siguientes: promover, asesorar, proteger

y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras; arbitrar sus diferencias, y proveer la equidad entre éstos.

La comisión tiene competencia para lo siguiente:

1. Resolver las consultas que le presenten los usuarios sobre asuntos de su incumbencia.
2. Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los usuarios sobre los asuntos que le correspondan.
3. Llevar el procedimiento conciliatorio entre el usuario y la institución financiera en los términos previstos en la ley, así como entre una institución financiera y varios usuarios.
4. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios.
5. Prestar el servicio de orientación jurídica a los usuarios en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado, así como respecto a prestatarios que no corresponden al sistema financiero, cuando se trate de conductas tipificadas como usura.
6. Colaborar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las instituciones financieras y los usuarios.
7. Emitir recomendaciones a las autoridades federales y a las locales, así como a las instituciones financieras, para contribuir al cumplimiento del objeto de la comisión.
8. Concertar y celebrar convenios (*sic*) con las instituciones financieras y con las autoridades para dar cumplimiento a la ley.
9. Informar a los usuarios acerca de los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras.
10. Autorizar la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que se ofrezcan, cuidando que la publicidad utilizada sea clara.
11. Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las instituciones financieras, así como de las que presentan los mayores niveles de reclamaciones.
12. Asesorar a las instituciones en cuanto a las necesidades de los usuarios.
13. Revisar y, en su caso, proponer modificaciones de los contratos de adhesión que usen las instituciones en sus operaciones.

14. Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para los procedimientos de conciliación y de arbitraje.
15. Imponer las sanciones establecidas en la ley.
16. Aplicar medidas de apremio.
17. Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga contra resoluciones dictadas por la comisión.
18. Determinar las condiciones de las garantías referidas en la ley, así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por las instituciones financieras.

En esta extensa relación de asuntos, competencia de la popularmente llamada *Condusef*, es fácil advertir una excesiva discrecionalidad.

#### 24.6 El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Uno de los signos negativos distintivos de nuestro tiempo estriba en el desprecio hacia los viejos. La civilización ha cambiado su estimación de la *tercera edad*, cuya experiencia era sumamente valorada; ahora, en términos generales, es marginada. La vejez se considera un defecto y la juventud se pondera como la única edad digna de vivirse; a ello se aúna vedar a los ancianos y muchas veces a personas maduras, aún lejanas a la vejez, las oportunidades laborales y de recreación. Esto ha provocado que las personas mayores de los 60 años constituyan, salvo algunas excepciones, una minoría débil y marginada.

Hace muy pocas décadas, el estado mexicano adoptó medidas tendentes a afrontar este problema. Al efecto creó el Instituto Nacional de la Senectud, como órgano federal descentralizado, provisto de personalidad jurídica y patrimonio propios. El ahora denominado *Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores*, según la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, tiene estos objetivos:

Definir las acciones del gobierno federal en beneficio de personas de edad avanzada que se encuentren desamparadas; proteger, ayudar y orientar a las personas de la tercera edad, así como conocer y analizar sus problemas para encontrar soluciones, fomentar la asistencia médica, asesoría jurídica y opciones ocupacionales.

La citada ley, con la terminología de moda en el reciente derecho administrativo mexicano, señala:

En el ejercicio de su competencia, el instituto deberá atender a los criterios siguientes:

1. Transversalidad en las políticas públicas correspondientes a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas.
2. Federalismo, por lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias encargadas de la aplicación de las disposiciones jurídicas que regulen la materia en las entidades federativas y los municipios.
3. Coadyuvar en el fortalecimiento de vínculos con los poderes legislativo y judicial en los ámbitos federal y estatal, a fin de cumplir los objetivos de la ley.

Este organismo es una entidad de carácter asistencial, sectorizado dentro de la secretaría de desarrollo social; durante un corto lapso (enero a junio de 2002) recibió el inadecuado nombre de Instituto Nacional de Adultos en Plenitud, aunque tampoco el actual es lógico.

#### 24.7 La procuraduría del contribuyente

Adam Smith mencionaba entre los principios del impuesto la comodidad: que al contribuyente (sujeto pasivo de la relación tributaria) le resulte fácil, asequible el pago de la carga fiscal. En razón de que el sistema impositivo puede resultar complejo e incomprensible para algunas personas, no obstante la buena disposición para cumplir sus obligaciones con la hacienda pública, el estado mantiene permanentes campañas destinadas a orientar acerca de las cargas fiscales y la manera de pagarlas; además, hay una oficina a la que se encomienda la asistencia fiscal.

La presencia de tal campaña y de la oficina de orientación tributaria obedece también a una situación real de la mayoría de los contribuyentes: desconocimiento de la ley, por lo incomprensible de ésta, debido a su elevado tecnicismo y a la imposibilidad de contratar los servicios de un profesional en la materia para que realice todos los registros y trámites que implica un esquema tributario como el de México.

Después de un largo procedimiento legislativo que comprendió veto presidencial, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de septiembre de 2006 la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Se trata de un organismo federal descentralizado que no se encuentra en ninguno de los sectores existentes para tutelar las paraestatales. Su competencia se puede resumir así:

1. Atender las solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los contribuyentes por actos del fisco federal.
2. Representar al contribuyente ante la autoridad, promoviendo a su nombre recursos administrativos y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo las acciones a que haya lugar, hasta su total resolución.
3. Conocer de las quejas de los contribuyentes afectados por actos del fisco de la federación por presuntas violaciones de sus derechos, en los términos de ley; y, en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias respecto a la legalidad de los actos de dicha autoridad.
4. Impulsar con las autoridades de la federación una actuación de respeto y equidad para los contribuyentes, así como la información actualizada que auxilie a los causantes en torno a sus obligaciones, derechos y medios de defensa.
5. Promover el estudio y la divulgación de las disposiciones fiscales, concernientes a derechos humanos, elementos del acto administrativo, facultades de las autoridades, procedimientos y medios de defensa del contribuyente.
6. Atender, dentro de los límites existentes en la materia para las autoridades fiscales, las obligaciones sobre transparencia e información que impone la ley, difundiendo entre la población en general, a través de la página electrónica que tenga establecida en el sistema internet, las principales acciones que haya realizado tanto en defensa de los contribuyentes como para mejorar la relación entre éstos y las autoridades.
7. Imponer multas en los supuestos y por los montos que en su ley se establecen.
8. Obtener y analizar la información acerca de las quejas y reclamaciones interpuestas, con el propósito de verificar que la actuación de la autoridad fiscal esté ajustada a derecho a fin de proponer, en su caso, la recomendación o adopción de las medidas correctivas necesarias; y denunciar la posible comisión de delitos o los actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa del personal hacendario.
9. Proponer al servicio de administración tributaria modificaciones normativas internas para la mejor defensa de los derechos y la seguridad jurídica de los causantes.

10. Identificar los problemas de carácter sistémico que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer al servicio de administración tributaria recomendaciones.
11. Emitir opinión sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras cuando se lo solicite el servicio de administración tributaria.
12. Convocar a reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, que estarán obligadas a participar, cuando se los solicite la procuraduría, para formularles sugerencias respecto de sus actividades, así como de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal en perjuicio de una persona o grupo de personas, o de proponerles que se eviten perjuicios o se reparen los daños causados a éstos con su ilegal emisión.
13. Fomentar y difundir una cultura contributiva por campañas de comunicación y difusión social respecto a los derechos de los causantes.
14. Proponer a la comisión de hacienda y crédito público de la cámara de diputados modificaciones de los ordenamientos fiscales.

### *Bibliografía del tema*

- Ashton, T. S., *La revolución industrial*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, Col. Breviarios, núm. 25, México, 1983.
- Código Penal Federal.*
- Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, t. I, 8ª ed., Porrúa, México, 1964.
- Igartúa Araiza, Octavio, *Introducción al estudio del derecho bursátil mexicano*, Porrúa, México, 1988.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.*
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.*
- Ley Federal de Protección al Consumidor.*
- Ley General de Desarrollo Social*, DOF, 20 de enero de 2004.
- Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.*
- Lomnitz, Larissa A. de, *Cómo sobreviven los marginados*, 4ª ed., Siglo XXI, México, 1980.
- Montaño, Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, 4ª ed., Siglo XXI, México, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, DOF, 30 de mayo de 2001.
- Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo*, DOF, 14 de diciembre de 1999.

*Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, DOF, 11 de septiembre de 1996.

*Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.*

## Questionario

1. Indique a quiénes se considera débiles en el contexto social mexicano.
2. Señale las instituciones protectoras del consumidor.
3. Describa la competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor.
4. Anote tres disposiciones acerca de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
5. Enumere los cometidos y la naturaleza de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
6. Exponga los fines que persigue la procuraduría de la defensa del menor y de la familia.
7. Esboce la actividad del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
8. Explique tres facultades en materia de orientación al contribuyente.



# XIII

## Derecho burocrático



### *Objetivos*

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

- × conocer la evolución del derecho burocrático
- × describir las teorías elaboradas en torno a la función pública
- × determinar la situación laboral burocrática en el extranjero
- × explicar los distintos regímenes jurídicos de la relación laboral entre el estado y sus trabajadores
- × clasificar a los servidores públicos
- × puntualizar el sistema de seguridad social burocrática
- × reseñar la mecánica de responsabilidades en la función pública.

## 25. La función pública. Las relaciones entre el estado y sus servidores

**Los** tratadistas consideran el estado una gran organización cuya complejidad rebasa con mucho la observada en las estructuras empresariales privadas, por grandes que sean. En México existen alrededor de tres y medio millones de servidores públicos, quienes representan 7% de la población económicamente activa.

Esto tiene lugar en función del cúmulo de actividades de las que se ocupa y que de manera creciente se ven multiplicadas, a su vez, por el constante desarrollo de la vida social. Esto exige la satisfacción de los nuevos imperativos que surgen y que el estado, en su papel organizativo de la sociedad, se ve obligado a afrontar mediante la prestación de los servicios en gran escala, o bien, con el cumplimiento

de actividades que en sí mismas tradicionalmente le son privativas, abordadas en la primera parte de estos textos.

En atención de ello, la actividad del estado no parece tener más límites que los impuestos a sí mismo, por lo cual crea y extingue los entes administrativos que considera necesarios para el cumplimiento de sus fines.

A través de su historia, el estado ha incrementado el empleo de personas encargadas de desempeñar las tareas que se ha reservado pues, como en las demás empresas, el brazo ejecutor para estas actividades lo constituye el trabajo humano.

La incorporación de hombres abocados a la función pública, desde la antigüedad, trajo consigo que se formase un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal, provistos de gran influencia social; ejemplos de esto son los casos de Grecia y Roma, en sus tiempos de mayor esplendor militar.

En el siglo XVIII, los fisiócratas franceses bautizaron el cuerpo de hombres dedicados a la función pública como *burocracia*, término que desde sus inicios asumió una connotación desfavorable, pues lo utilizaron los liberales para identificar el formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar las actividades, la corrupción y la adopción de trámites excesivos que, entre otros, caracterizaban el aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII y XIX. Tal sentimiento negativo y generalizado no ha desaparecido.

Durante el siglo XIX, el concepto se empleó en un sentido técnico y dio lugar a una serie de estudios jurídicos, filosóficos, administrativos y de otra índole.

De los estudios jurídicos relativos al tema, para nosotros tienen especial interés los referidos a las relaciones laborales establecidas entre ese cuerpo de funcionarios y el estado, generalmente reguladas de manera distinta de las que rigen a los demás trabajadores, lo cual origina el llamado *derecho burocrático*.

La función pública, realizada por los trabajadores al servicio del estado, se vincula con la actividad pública de éste, mas no debe confundirse con ella: la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del estado en cuanto tal, y la segunda se identifica con todas las acciones a cargo del estado. La capacidad de acción, llamada *función pública*, implica una relación laboral entre el estado y el servidor.

En resumen: la función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral. No obstante que la función pública es de obligado análisis para los autores del derecho administrativo, en el material consultado no encontramos una sola definición suya. Curiosamente, los tratadistas que abordan el tema se limitan a definir al funcionario público y su relación con el estado, y dan por sentada la noción de *función pública*.

Al emitir juicios respecto a la burocracia, el común de las personas generaliza, como si se tratara de un todo homogéneo. Esto resulta erróneo en virtud de la diversidad de regímenes que le son aplicables e, incluso, de la distinción existente según los niveles jerárquicos que la caracterizan.

Regresemos al origen del término *burocracia*: éste proviene del francés *bureau* y éste del latín *buere*, “pieza de lana”, que en nuestro caso estaba referido al paño con que se cubría la mesa para atender los asuntos públicos y, posteriormente, a la mesa misma. Luego se extendió a la habitación donde se tenía ésta y se modificó de *bure* a *bureau*, hasta arribar a *buraliste*, con el que se identifica a todos los empleados, sin distinción.

Se atribuye a Bernard de Gournay la construcción de la declinación del término de *burocratie* con el que pretende denotar al gobierno de los oficinistas, cuya aceptación fue casi inmediata por toda Europa, incorporándose al Diccionario de la Academia Francesa de la Lengua en 1789.

Alejandro Nieto

### 25.1 Concepto de servidor público

El art. 108 de la carta magna reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un encargo o una comisión de cualquier naturaleza en la administración pública (federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, el concepto de *servidor público* es más extenso que los de *funcionario* y *empleado*, pues se refiere no sólo a éstos sino también a toda persona a quien el estado haya conferido un encargo o una comisión de cualquier índole, entre ellas las designadas funcionarios electorales, o bien, como participantes en el levantamiento de los censos.

### 25.2 Caracteres de la relación

Para algunos tratadistas, la función pública está caracterizada por notas que pueden ser compendiadas en los conceptos siguientes:

- a) *La profesionalidad*, consistente en que los individuos investidos como servidores públicos hacen de la función pública su actividad económica cotidiana.

- b) *La continuidad*, la constancia requerida para generar los derechos propios a todo servidor público; por ejemplo, la inamovilidad después de seis meses de trabajo ininterrumpido y el derecho a la jubilación una vez cumplidos los años de servicio necesarios.
- c) *La carrera administrativa*, que radica en la voluntad natural de mejorar por el servidor público su situación en la administración pública, escalando cargos de mayor responsabilidad, así como la de alcanzar mejores satisfactores (entre ellos el salario o sueldo).
- d) *La existencia de un contrato*, en cuya virtud, una vez aceptado el nombramiento, tanto el estado como el servidor público asumen una serie de derechos y de obligaciones que son correlativos.

### 25.3 Ubicación de la rama del derecho que regula las relaciones entre el estado y sus servidores

Por razones de sistemática, la ciencia del derecho siempre induce a clasificar todos los hechos sociales que guardan trascendencia para ella. Es el caso de la relación laboral observada entre el estado y sus trabajadores, cuya existencia ha provocado discusiones que siguen aún sin definir su ubicación en las distintas ramas del derecho.

Acerca del particular hay tres principales teorías: como parte integrante del derecho del trabajo, del derecho administrativo o de una rama autónoma. Cada una de ellas pondera, entre otros, los argumentos siguientes.

### 25.4 Teorías que la asimilan al derecho del trabajo

La posición que engloba estas teorías es la más aceptada. En términos generales, sostiene el carácter laboral de la relación existente entre el estado y sus trabajadores, pues en ella se observan las características de dirección, dependencia y salario propias del derecho del trabajo.

Como el trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado a cambio de contraprestación económica, es innegable que quien sirve a los fines del estado en estos términos es considerado trabajador, aun cuando en el caso mexicano la relación se inicie en virtud de un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales (art. 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). Además, las disposiciones reguladoras de la materia se hallan en el fundamento principal del derecho del

trabajo, como es el art. 123 constitucional, y por ello de manera supletoria le aplican las normas laborales que rigen para los trabajadores en general.

### 25.5 Teorías que la asimilan al derecho administrativo

Esta corriente tiene su origen en el hecho de que la relación del estado y los servidores públicos surge con motivo de un acto administrativo, como es el nombramiento. Consiste éste en la expresión unilateral de la potestad soberana de aquél, con objeto de asignar una función pública a la persona que considera idónea para desempeñarla.

Los órganos del estado, por sí mismos, no podrían actuar para cumplir los fines de éste y, por tanto, existen sólo mediante la actividad del ser humano quien, investido de las atribuciones que la ley reconoce al órgano, ejecuta la voluntad del estado en su ámbito de competencia.

Esta situación llevó en la antigüedad a los ciudadanos a considerar un gran reconocimiento su designación honoraria para el desempeño de un cargo público, sin importarles que no recibieran pago por ello.

En Grecia imperaba esa idea y no se confundía con el trabajo cotidiano de los esclavos, tenido en muy baja estima. Tal vez esta distinción subsiste, aun cuando de cierta forma los conceptos se han invertido: ahora el burocrático goza de poca estima en un sector importante de la población, pues lo considera improductivo.

Este criterio expresa la voluntad del estado de someter la relación con sus trabajadores a un régimen de derecho administrativo. En la mayoría de las escuelas, el tema forma parte de los programas de estudio en la materia derecho administrativo, y los tratados acerca de la disciplina analizan el fenómeno de las tareas burocráticas.

### 25.6 Teorías que la consideran rama autónoma

La indefinición que priva entre el derecho del trabajo y el administrativo dio origen a una tercera posición, la cual de manera ecléctica sostiene que las normas reguladoras de esta materia constituyen una rama autónoma en la sistemática jurídica, pues cuentan con disposiciones de ambas disciplinas e independencia didáctica y normativa.

### 25.7 Aspectos administrativos

Sin lugar a discusión, estamos ante una relación laboral por la cual una persona física presta servicios al estado, que se desempeña en este caso como patrón.

Dada la naturaleza de la función pública, sin embargo, la relación se sujeta a un régimen legal que comporta modalidades importantes respecto del aplicado a los trabajadores en general: por ejemplo, la forma de iniciar la relación mediante un nombramiento y no en virtud de un contrato de trabajo, la determinación del sueldo o salario por una disposición administrativa y no por la negociación o la expedición de las condiciones generales de trabajo por el titular en las dependencias y no por vía de la revisión o el establecimiento de un contrato colectivo. Estos aspectos administrativos hacen distinta la relación entre el estado y el servidor público.

### *Bibliografía del tema*

- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. III, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Kamenka, Eugene *et al.*, *La burocracia. Trayectoria de un concepto*, Fondo de Cultura Económica, Col. Breviarios, núm. 302, México, 1981.
- Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, UNAM, México, 1981.
- Leal, Juan Felipe, *México: estado, burocracia y sindicatos*, El Caballito, México, 1980.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.*
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Miliband, Ralph, *El estado en la sociedad capitalista*, 6ª ed., Siglo XXI, México, 1976.
- Nieto García, Alejandro, *La burocracia*, Instituto de Estudios Administrativos (Escuela Nacional de Administración Pública), Madrid, 1976.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1967.
- Sánchez Morón, Miguel, *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 1996.

## 26. Antecedentes nacionales de la relación de trabajo entre el estado y sus servidores

### 26.1 Época colonial

La administración de los territorios conquistados por la corona española trajo consigo la necesidad de expedir una copiosa cantidad de disposiciones legales,

aplicadas según las circunstancias específicas presentes en cada una de las formaciones sociales dominadas, formaciones a las que se había intentado trasplantar el aparato burocrático administrativo de la metrópoli. Su recopilación más depurada se conoce como *Leyes de los Reinos de Indias* (1680).

La explotación de los recursos de los nuevos dominios requería un abastecimiento regular de trabajadores forzados, reclutados generalmente entre la población indígena por los empleados menores. Para ello, la corona contaba con un enorme aparato burocrático que, de acuerdo con Enrique Semo, “intervenía en los detalles más ínfimos de ese aspecto fundamental de la vida económica, con una amplitud de atribuciones y un grado de corrupción tales que ninguna iniciativa económica podía tener efecto sin contar con su beneplácito y apoyo”.

Mucho tuvo que ver en eso el sistema de venta de oficios con que el soberano español se allegaba de recursos, pues los sueldos de los funcionarios nombrados mediante este sistema no compensaban el precio pagado por el encargo, de tal suerte que el atractivo para obtenerlo eran las prebendas y los ingresos provenientes de corruptelas. Esto llegó al colmo de someter a la venta el derecho a ser nombrado en el cargo a la muerte o la remoción del funcionario titular (*futuras*).

En la recopilación de *Leyes de los Reinos de Indias* se sistematizaron las disposiciones emitidas, en un intento de limitar el gran poder de que gozaban los funcionarios de la Nueva España (la más grande burocracia hasta entonces conocida), al amparo de la lejanía de la corona.

Dicha legislación consideraba las reglas para el desempeño de los empleados públicos: se establecían la competencia de sus cargos, los sueldos y otros beneficios.

Desde el inicio de la acción colonizadora, la metrópoli, sabedora de las dificultades de que sus instrucciones fueran cumplidas cabalmente por los funcionarios públicos asentados en el Nuevo Mundo, estableció los procedimientos para determinar la posible responsabilidad de éstos:

uno público era la residencia, llamada así porque durante él se asignaba al funcionario residenciado un lugar donde debía permanecer, alejado de aquel en que había ejercido sus funciones, de las que se le separaba; se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario encausado les hubiera hecho; el otro era la visita, éste era secreto, no afectaba a un solo funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita; ninguno de ellos en particular sabía si le hacían cargos.

En el caso de la visita, el Consejo de Indias, una vez analizada la sumaria que le hacían llegar en sobre sellado, emitía sentencia.

## 26.2 El decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814

Este documento, más que un antecedente jurídico, es histórico pues no fue aplicado en todo el territorio. Para nuestro tema no representa mayor importancia, ya que dejó provisionalmente vigente la legislación del gobierno español, con la salvedad de los entes políticos y lineamientos generales.

## 26.3 La constitución de 1824

Esta carta magna, de corte federalista, seguía la imperante en Estados Unidos de América, cuya influencia en el terreno de las ideas políticas se dejó sentir en toda el área en virtud de la cercanía, particularmente en nuestro país mediante las logias de masones (yorquinos).

Respecto a la materia que nos ocupa, ese ordenamiento fundamental confirió al jefe del ejecutivo amplias facultades, como la de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los jefes de las oficinas generales de hacienda y de los comisarios, al personal diplomático, a los oficiales militares de rango superior (coronel como mínimo) y a los empleados de las oficinas de la federación (no señala grados); otorgar retiros, licencias y pensiones a los militares, y sancionar a los empleados infractores de órdenes y decretos administrativos (art. 110).

Durante la vigencia de esta constitución se suscitaron algunas cuestiones interesantes, como la preocupación del gobierno surgido del movimiento independentista por los empleos públicos ocupados todavía por españoles, lo cual dio motivo a la expedición de un bando, fechado el 30 de junio de 1833 que los retiraba o jubilaba del servicio.

Respecto al personal del servicio exterior, mediante decreto expedido en 1829 se le determinaron derechos y obligaciones, y se establecieron los requisitos que debía observar para su labor, entre los que destaca ser mexicano por nacimiento y mayor de 30 años.

Asimismo, en 1831 y 1835 se promulgaron sendas leyes que fijaban nuevos sueldos para estos funcionarios, de acuerdo con la responsabilidad conferida y el lugar donde se desempeñaban.

Es característica de esta etapa de la vida nacional la abundancia de disposiciones expedidas respecto a los empleados públicos. La falta de integración y sistematización de éstas impidió un tratamiento uniforme en todos los casos para regular las relaciones laborales de la burocracia.

#### 26.4 Leyes constitucionales de 1836

Con la abrogación de la constitución de 1824 y la promulgación de lo que se conoce como las *siete leyes* también se modificó el sistema federal, retornando al centralismo y adicionando a los tres poderes establecidos un cuarto: el supremo poder conservador, encargado de vigilar la actuación de los demás e intervenir en los conflictos que se suscitaban entre el legislativo y el ejecutivo.

En la segunda de las siete leyes se establecían el sueldo anual de los miembros del supremo poder conservador (eran cinco propietarios y tres suplentes) y los requisitos para ocupar el encargo, como ser mexicano por nacimiento, tener no menos de 40 años, haber ocupado alguno de los puestos enumerados (presidente o vicepresidente de la república, secretario de despacho, senador o diputado, o bien magistrado de la suprema corte) y recibir una renta anual no menor de 3 000 pesos.

Por lo que se refiere a los empleados públicos en general, la primera ley señalaba requisitos en cuanto al origen para desempeñarse como tales, los cuales consistían en

- × ser nacidos en territorio nacional y de padre mexicano (por nacimiento o naturalización)
- × haber nacido en el extranjero de padre mexicano por nacimiento o naturalización, siempre que se ajusten a lo prevenido en la ley en ambos casos
- × haber nacido en territorio nacional de padre extranjero, permanecer en él hasta la época de disponer de sí, dando el aviso correspondiente (es decir, haber optado por ser súbdito mexicano)
- × ser naturalizado conforme a las leyes.

Se prohibía pagar dos sueldos a los empleados que ocupaban dos cargos públicos. Mediante circular se determinó que, dada la situación económica del gobierno, se pagaría a los empleados sólo la mitad de sus remuneraciones.

Igual que en la etapa anterior, abundaron disposiciones de diversa naturaleza (leyes, decretos, circulares y otras), que regulaban las relaciones del gobierno con sus trabajadores, especialmente la materia de sueldos. Este periodo se caracteriza por la carencia de una elemental sistemática jurídica.

### 26.5 La constitución de 1857

Este documento legal marcó un retorno al federalismo y dio al presidente de la república facultades para designar y remover al personal diplomático, así como a los demás funcionarios de la unión cuyo nombramiento no estuviera determinado de distinta forma en las leyes.

Dispone que, en igualdad de circunstancias, los mexicanos serán preferidos sobre los extranjeros para ocupar un empleo público.

También fija la exigencia de prestar juramento de lealtad a la constitución y a las leyes, previamente a la toma de posesión de un encargo público.

Recuérdese que la pugna entre liberales y conservadores —quienes enarbolaban las banderas federalista y centralista, respectivamente—, interrumpió durante poco menos de un año la vigencia de esta constitución.

### 26.6 La constitución de 1917

Promulgada esta constitución, el gobierno federal inició la lucha para lograr su eficacia en las circunstancias por las que atravesaba el país: comunicaciones destruidas, campos sin cultivo, comercio interrumpido, carencia de sistema bancario.

La aplicación de los arts. 27 y 123, especialmente, se enfrentó a numerosos obstáculos. En el caso de este último, su ámbito se caracterizó por un elevado desempleo, inseguridad en el trabajo y declaración de huelgas. El gobierno mismo

tuvo necesidad de hacer economías que abarcaron la reducción del número de empleados públicos y a los que conservó en sus puestos, sólo pudo pagarles 50% en moneda metálica; en otras ocasiones tuvo que suspender los pagos temporalmente, como a los maestros en 1919.

Berta Ulloa

Las relaciones laborales estado servidores públicos siguieron desarrollándose sobre bases civilistas; incluso la Ley Federal del Trabajo, expedida en 1931, no considera la burocracia, y la exclusión fue confirmada en la jurisprudencia.

En 1938 se expidió el primer Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado, que en 1941 fue abrogado por otro del mismo nombre.

Con anterioridad a esos estatutos, en 1934 el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio

Civil”, el primer antecedente de nuestra legislación burocrática, no obstante que no se haya promulgado la ley ahí referida.

Al consolidarse el sistema jurídico político surgido en 1917 y con el desarrollo de las formas de organización laboral en el país se dieron las condiciones para que, en 1960, se adicionara el art. 123 constitucional con el apartado B y en 1963 se expidiera su ley reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también conocida como *ley burocrática*).

### *Bibliografía del tema*

- Canseco Malloy, Pedro, *Aspectos jurídicos del surgimiento de la burocracia en México durante el siglo XIX*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1982.
- Cosío Villegas, Daniel (coord.), *Historia general de México*, ts. 1 y 2, 3ª ed., Harla y El Colegio de México, México, 1988.
- De la Peña, Sergio, *La formación del capitalismo en México*, 6ª ed., Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1979.
- Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, t. I, 2ª ed., Porrúa, México, 1984.
- Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, t. II, 15ª ed., Cumbre, México, 1979.
- Semo, Enrique, *Historia mexicana. Economía y lucha de clases*, 2ª ed., Era, México, 1981.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 12ª ed., Siglo XXI, México, 1983.
- Zavala, Silvio, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, 2ª ed., Porrúa, México, 1971.

## 27. Clasificación de los servicios personales prestados al estado

El estado utiliza diversos medios para procurarse la actividad intelectual o física de las personas dedicadas a los cometidos que le son propios, y en atención de ello somete a éstos (conocidos como *agentes*) a un régimen jurídico adecuado al tipo de servicio prestado.

Thomas Hobbes formuló amplia distinción entre los empleados con autorización para representar la personalidad del estado, en determinados negocios (ministros públicos), y el resto de los trabajadores de que dispone. Detalló en el caso de los primeros las clases de servicios que prestaban, ya fueran para la

administración general (por ejemplo, un gobernador o virrey), la administración especial (el encargado de la hacienda pública), la instrucción pública (sacerdotes y docentes), la judicatura (jueces), la ejecución (embajadores) o, finalmente, los consejeros de estado (sin otra misión que la de informar).

Esta clasificación, superada en la actualidad, expresa la preocupación de algunos teóricos, desde los inicios de la concepción del estado moderno, por diferenciar las clases de servicios personales prestados a éste debido al desempeño de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial).

Lo que no ha variado es la pluralidad de formas que revisten los servicios prestados y los regímenes aplicables a la relación estado servidor público, que trae como consecuencia un sinnúmero de clasificaciones de los empleados del estado. Rafael Bielsa los cataloga sintéticamente, según distintos criterios:

- a) *Representativos y profesionales [burócratas]*. Según se desempeñen como representantes (del estado) o técnicos.
- b) *Electivos o de nombramiento*. Atendiendo al origen de su designación, esto es, mediante sufragio o por decisión de la autoridad competente.
- c) *Nacionales, provinciales [en nuestro caso estatales] y municipales*. De conformidad con la estructura administrativa de su adscripción.
- d) *Autoridades o agentes*. Según su potestad de mando, donde los segundos son meros auxiliares o ejecutores.
- e) *Inamovibles y amovibles*. De acuerdo con su estabilidad en el empleo. En nuestro derecho, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado considera la inamovilidad de los trabajadores que hayan cumplido seis meses ininterrumpidos en funciones.
- f) *Colegiados y unipersonales*. Cuando la función requiera la participación de otros servidores públicos (por ejemplo, los senadores y diputados en su actividad legislativa) o deba desempeñarse de forma individualizada.
- g) *Honoríficos o remunerados*. Según reciban o no sueldo. Se hace necesario aclarar que no todos los que prestan un servicio personal al estado, por ese solo hecho, deben ser considerados trabajadores suyos. Tal es el caso de quienes en nuestro medio, sujetos a una relación jurídica de carácter privado, desempeñan de manera eventual una tarea para el estado (por ejemplo, los profesionales), la cual circunstancialmente debe ser satisfecha, o se carece para ella del personal especializado, o de momento las cargas de trabajo lo ameritan.

## 27.1 Concepto y diferencias entre altos funcionarios y empleados

Cotidianamente, en todo centro de trabajo se delimitan por jerarquías las actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo cual proporciona además una justificación de la existencia de la unidad administrativa que lo produce.

El deber de realizar dichas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la mencionada jerarquización, la que a su vez da lugar a la *división técnica del trabajo*: el reparto de tareas en el proceso productivo. Éste no es sino la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para elaborar el bien o prestar el servicio final.

Desde épocas remotas en las cuales el esclavismo estuvo presente, la necesidad de jerarquizar las actividades de todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto hizo necesaria la intervención de un esclavo que supervisara el desempeño de todos los demás; recibía, como es lógico, un trato preferencial respecto a sus compañeros, pues defendía los intereses del amo.

El esquema fue reproduciéndose en épocas posteriores, no obstante los cambios de los modos de producción (feudalismo y capitalismo), y el que coordinaba o supervisaba el trabajo de los demás por cuenta del amo, señor feudal o capitalista fue identificado cada vez más como un verdadero agente de ellos, y menos como un integrante de las clases débiles de las que provenía.

Pero, por otra parte, tampoco fue considerado miembro de la facción social a que servía, pues nunca dejó de ser esclavo, cobrador de tributos o capataz, según la época en que le tocó vivir. Su equivalente actual es de cierta forma el administrador.

Tal individuo no dejaba de ser un elemento sustituible a capricho y voluntad de quienes estaban en la cúspide de la pirámide social. Un motivo de su remoción se presentaba cuando ya no cumplía las tareas de control encomendadas, de tal suerte que su supervivencia en el estatus estaba garantizada sólo por su dureza o capacidad de convencimiento para acelerar cuantitativa y cualitativamente la aplicación de los operarios en el proceso productivo.

De esa manera se ha materializado la distinción entre el trabajador común y quien lo dirige y representa los intereses del propietario en los medios de producción.

Este esquema de conducta se reproduce en el ámbito gubernamental, el cual presenta la jerarquización de las actividades que le son propias de acuerdo con sus fines, no lucrativos, pero sí tendentes a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a su comunidad.

En efecto, sin duda, la burocracia es ínsitamente una organización a la que aplica un control jerárquico de sus integrantes, a quienes divide entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que las acatan; en pocas palabras: entre funcionarios y empleados.

En la administración pública, el control jerárquico a que nos referimos implica la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le corresponden de acuerdo con la ley. Dicha subordinación se traduce en un poder (poder jerárquico) atribuido al superior, el cual lo ejerce en representación del estado, sobre el inferior, quien está obligado a acatarlo para cumplir sus deberes observados en la legislación.

Este poder jerárquico normalmente se expresa en forma de instrucciones, circulares, acuerdos u órdenes dirigidos al inferior (trátese de empleado o funcionario de menor rango, o de quien las emite), o bien al supervisar, sancionar, autorizar o modificar sus actos conforme a la ley.

Por otra parte, ha resultado problemático definir con claridad cuándo estamos ante un funcionario y cuándo ante un empleado público, toda vez que su designación, por regla general, está sujeta al mismo procedimiento, sus derechos laborales fundamentales ante el estado son idénticos y, en ciertos casos, los llamados *funcionarios* no cuentan con poder jerárquico (los asesores y los secretarios particulares, por ejemplo).

Según Rafael Bielsa, la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida en la ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al estado.

Para Bielsa, el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados se ocupan sólo de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o llevar a cabo cualquier otra actividad afín que no implique representación del estado.

No obstante la claridad de los conceptos vertidos por el tratadista, consideramos que no abarca la gran gama de posibilidades presentadas por la administración pública; aceptar una distinción tan tajante excluiría del ámbito reservado a los funcionarios a todos los individuos que se desempeñan en las más altas esferas administrativas, sin representación estatal y que, sin embargo, reciben un tratamiento laboral idéntico al de muchos que sí la tienen. Tal es el caso de los secretarios técnicos y los particulares o el de los asesores, con labores en apoyo de los funcionarios de alto nivel.

Tampoco parece aceptable inclinarnos por el criterio legalista, que propone ofrecer una solución al problema adoptando la distinción que, en el caso de México, expresa la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, al determinar en el art. 5º quiénes son trabajadores de confianza y, por exclusión, quiénes de base. Nuestra razón reviste de índole científica, pues en la lista contenida en el citado dispositivo no encontramos elementos que permitan determinar la naturaleza jurídica de la diferencia.

En tal virtud, consideramos necesario un replanteamiento del problema, el cual debe partir de la utilidad que para la ciencia del derecho revisten los conceptos interrelacionados de *funcionario* y *empleado público*.

Resulta clara la existencia de una distinción, pues no podemos considerar que hay igualdad de condiciones entre un secretario de estado y un archivista, lo cual de hecho conlleva la necesidad de aplicarles regímenes jurídicos diferentes, tomando en cuenta las labores características de cada uno de ellos en el cumplimiento de la función pública.

## 27.2 Clasificación de los servidores del estado

El uso cotidiano de ciertos términos en la vida de una comunidad no capta en su integridad el concepto con que se identifica un fenómeno en especial, y llega a confundir a uno con otro que, si bien semejante, guarda diferencias respecto al primero; se llega al extremo de manejarlos como sinónimos, por lo cual cabe formular las distinciones del caso y delimitar el alcance preciso de cada concepto.

Así sucede en nuestra materia, cuando el común de la gente en México identifica como sinónimos los términos *burócrata* o *trabajador al servicio del estado*, *funcionario*, *empleado* y *servidor público*, y los utiliza indistintamente para designar (la mayoría de las veces en forma peyorativa) a quien ha hecho de la administración pública su *modus vivendi*.

Sin embargo, tal sinonimia no la hay en la realidad: en tanto el burócrata se da en cualquier organización pública o privada, entre funcionario y empleado públicos existe una tradicional diferenciación. Además, servidor público es un concepto más amplio que ambos y, por ello, rebasa la idea que acerca de la función pública se ha definido en este capítulo, al abarcar la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral respecto al estado, que sí se da necesariamente en la susodicha función pública.

Por tal razón consideramos que la intención contenida en el programa de estudio es exponer la clasificación de los trabajadores al servicio del estado, más que la de los servidores públicos, aparte de que estos últimos constituyen de cierta forma una denominación que en fechas recientes se introdujo y puso de moda en nuestro medio, aparece desde no hace mucho en los textos jurídicos y, por tanto, ha sido escasamente desarrollada por la doctrina.

De manera general, los trabajadores al servicio del estado pueden clasificarse en altos funcionarios, funcionarios y empleados:

1. El empleado presta servicios para algún órgano del estado en virtud de un nombramiento y se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.
2. Los funcionarios, como se expuso, disponen de un poder jerárquico respecto a los empleados y los demás funcionarios inferiores; tal poder deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina. Nos referimos a todos los mandos medios y a parte de los mandos superiores (desde jefe de departamento hasta director general).
3. Respecto al alto funcionario, tradicionalmente es identificado así quien desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (presidente de la república, diputado o senador), el que se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial (ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo (secretario de estado y, por extensión, subsecretarios). Conforme a la constitución federal, quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para exigir responsabilidad requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

En este nivel de la función pública tiene verificativo en la nación la lucha por el poder político desarrollada, como esboza Peter H. Smith, a puerta cerrada, sin trascender a la luz pública, sólo entre la “elite política”.

Entre este estrecho grupo privilegiado es elegido cada seis años el presidente de la república, y su participación en la toma de decisiones sobre los destinos del país resulta significativa, tanto en virtud de las responsabilidades inherentes a su puesto como de las facultades que la ley le confiere para el desempeño de su encargo.

La nota característica de esta fracción de la estructura política estriba en que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados es mucho más marcada

que en los niveles inferiores e implica la mayoría de las veces la culminación de la carrera en la función pública.

### 27.3 Clasificación de los funcionarios según nuestras leyes

Se ha mencionado que tradicionalmente nuestros textos legislativos dividen a quienes ejercen la función pública en empleados de confianza y los de base, los equivalentes a la clasificación que los distingue en funcionarios y en empleados.

En específico, el apartado B del art. 123 constitucional refiere en la fracc. XVI que los cargos de confianza serán los determinados en la ley y, además, deja protegidos los derechos de quienes los desempeñen, tanto en materia de seguridad social como en la salarial.

Al reglamentar este aspecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el art. 5º enumera a los trabajadores considerados de confianza y, por exclusión, determina a los de base.

De la constitución federal podemos desprender otras clasificaciones, en su oportunidad comentadas, como la contenida en el art. 108, que habla de los servidores públicos y los cataloga en representantes de elección popular, miembros del poder judicial, funcionarios, empleados y personas que desempeñan empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza. El art. 110 hace referencia a los de responsabilidades determinadas mediante juicio político y a aquellos contra quienes se sigue el procedimiento común.

Asimismo, puede inferirse una distinción, igualmente mencionada, de acuerdo con el ámbito de competencia, que los clasifica en servidores públicos federales, locales y municipales; de conformidad con la división de poderes, en servidores públicos del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

Otras clasificaciones que podemos ensayar: personal sindicalizado y no sindicalizado; civil y militar. También es de utilidad anotar la siguiente: el personal en funciones, comisionado, con incapacidad, con licencia, suspendido y jubilado; esta distribución es muy empleada en la práctica.

#### *Bibliografía del tema*

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

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

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

Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, 4ª ed., Col. Demos, Ariel, Barcelona, 1976.

- Ferrater Mora, J., *Las crisis humanas*, Salvat-Alianza, Navarra, 1972.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.*
- Melo, Andrés, “Relaciones jurídico-laborales en el sector público”, en *La administración y el desarrollo de personal público*, Presidencia de la República, México, 1980.
- Miliband, Ralph, *El estado en la sociedad capitalista*, 6ª ed., Siglo XXI, México, 1976.
- Smith, Peter H., *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, México, 1981.

## 28. Teorías que explican la naturaleza jurídica del acto por el cual se prestan servicios al estado

La pluralidad de regímenes característicos del desempeño de la función pública y la polémica doctrinaria sobre la rama del sistema jurídico moderno a que pertenece el *derecho burocrático* impiden determinar con claridad la naturaleza jurídica del acto por el cual se establece la relación (laboral o no) entre el estado y los servidores públicos.

En nuestra opinión, por razones obvias, en tanto no se aclaran aquéllos, no podrá determinarse fuera de duda la naturaleza jurídica de dicho acto.

Vale la pena reiterarlo: el proceso de reivindicaciones laborales iniciado en la Revolución industrial ha sido más lento en el caso de la función pública porque, como se dijo, no era considerado un trabajo propiamente dicho; tal idea cuenta a la fecha con muchos adeptos.

En el país, según se ha citado, en 1960 se elevaron a rango constitucional, como garantías sociales, los derechos de tales trabajadores.

El nombramiento, acto por el que comúnmente se establece la relación laboral entre el estado y sus servidores, es objeto de diferentes teorías sobre su naturaleza jurídica, lo cual de ninguna manera ha impedido que en el mundo entero hayan aumentado las dimensiones de las llamadas burocracias, ejércitos abocados a la consecución de sus fines. Tal hecho demuestra el retraso de la ciencia del derecho respecto a la realidad que estudia o regula.

### 28.1 Teorías civilistas

Herederas de un añejo concepto, consistente en que la prestación de un trabajo asalariado tiene su origen en la libre manifestación de voluntad por el prestador

y el prestatario (trabajador y patrón), quienes en igualdad de circunstancias convienen las condiciones para desempeñar el servicio, estas teorías sostienen que a partir de un acto de naturaleza contractual, el estado obtiene la fuerza de trabajo necesaria para cumplir sus atribuciones.

Tal vez las razones en que estas teorías encuentran vigencia para algunos tratadistas sean de carácter histórico (según se mencionó en el párrafo anterior), pues la tradición romanista ha sobrevivido hasta nuestros días con esquemas conceptuales arraigados en el derecho civil, pero inadecuados a fin de explicar ciertos fenómenos jurídicos contemporáneos.

El derecho del trabajo no es la excepción, como tampoco, ya más específicamente, el caso de la función pública, cuya práctica reviste una reglamentación que desborda la rigidez conceptual del derecho civil.

La interpretación que caracteriza estas teorías ha sido descartada de manera rotunda en México, a partir de la promulgación de la constitución de 1917, la cual estableció los derechos mínimos para los trabajadores en general y limitó la posibilidad de negociación de las condiciones de la prestación del servicio en virtud de un contrato, pues ello indudablemente era contraproducente para quienes no tenían más patrimonio que su fuerza de trabajo. Los hechos así lo habían demostrado.

Esta novedad legislativa implicó el reconocimiento de la desigualdad de las partes en las relaciones laborales: decretó como inaceptable un vínculo con tintes tan desventajosos para el trabajador, sin antes garantizarle derechos fundamentales apropiados.

Respecto al individuo que específicamente pone su fuerza de trabajo al servicio del estado, pasaron más de 40 años para que la constitución lo protegiera. En 1960, como se refirió, el constituyente permanente adicionó el apartado B al art. 123. En este caso, el nombramiento es el instrumento legal que cotidianamente fundamenta la relación, y aunque presupone la aceptación del futuro servidor público de la declaración unilateral del estado, ello no implica que el acto pueda encuadrarse en un esquema civilista, donde se da en teoría una igualdad de derechos entre las partes. Tal hecho en el caso de la función pública no se presenta, debido a la prevalencia jurídica del estado, tanto por lo que se refiere al acto como a la relación laboral derivada de él.

## 28.2 Teoría del acto unilateral del estado

En principio, se ha señalado en el párrafo anterior que aun cuando el nombramiento resulta de la manifestación unilateral de la voluntad del estado, destinada

a designar como servidor público a un individuo, ello no implica, salvo las excepciones contenidas en el art. 5º constitucional, la obligatoriedad por él de desempeñarse como tal y someterse al régimen jurídico correspondiente.

Para que eso suceda debe contarse con la libre aceptación del designado que, una vez expresada, surtirá los efectos marcados en la ley respecto a las facultades conferidas para su cargo, así como por lo que se refiere a los derechos y las obligaciones laborales asumidos frente al estado.

En realidad, la función pública representa en nuestros días una opción de empleo. En un mundo cuya organización social ha demostrado incapacidad para proporcionar un medio de vida a todos quienes han alcanzado la mayoría de edad no es frecuente encontrar individuos que rechacen un nombramiento por el cual se les confiera la calidad de servidores públicos; más bien, el fenómeno se evidencia en sentido inverso, sobre todo por lo que se refiere a la estabilidad en el empleo.

### 28.3 Tesis del contrato administrativo

Basados en la teoría sobre la actividad contractual del estado (*supra* tema 9), algunos tratadistas sostienen que la función pública implica un contrato de naturaleza administrativa celebrado con el particular que decide desempeñarse como servidor público.

Para formular esta tesis, recordemos que los contratos administrativos atienden a un interés público y están sujetos a un régimen de derecho público, en tanto que en los de derecho privado el estado concurre a contratar como particular, es decir, desprovisto de su carácter soberano y sometido al derecho común.

En México, sin embargo, resulta problemático plantear así esto. Primero, en virtud de la ambigüedad del término *interés público*, cuyo concepto puede dar cabida a cualquier actividad estatal; y, además, atendiendo al hecho de que las contrataciones de servicios, de obra pública, de adquisiciones y de enajenaciones se sujetan a normas del derecho público. Por ello cabría preguntar qué contratos celebrados por el estado están sujetos al derecho común, máxime si se argumenta que sus bienes (del dominio público o privado) son inembargables y casi siempre imprescriptibles.

Una vez expuesto lo anterior, estimamos discutible que una figura jurídica cuyas aplicaciones están delimitadas en la constitución (art. 134) deba utilizarse para analizar la naturaleza de otra (el nombramiento). Quienes aceptan esta tesis, la de considerar contrato administrativo el acto formal por el cual el estado establece la función pública, implícitamente niegan que haya una relación laboral, e

ignoran que la legislación vigente en el país sostiene dicha existencia, además de que en esencia sí se da tal vínculo.

#### 28.4 Teoría del acto unión

El acto unión también se conoce como *acto condición*, provisto de un contenido no muy claro. Esta teoría explica la naturaleza jurídica del acto por medio del cual se establece una relación con el estado, y pondera

1. En primer lugar, la existencia de normas jurídicas creadas de manera previa para regular la función pública.
2. Seguidamente, la decisión libre del estado y del individuo para iniciar una relación de trabajo, conforme a las normas referidas.
3. La aplicación de dicho orden jurídico al caso concreto.

Así, en realidad no encontramos mayor variación entre el acto unión y cualquier convenio; sin embargo, los momentos del acto bosquejados son precisos en su descripción y, con mayor objetividad que las teorías anteriores, se acercan a una solución satisfactoria.

De ello se infiere sin duda la presencia de un acuerdo de voluntades, elemento fundamental de la existencia de la función pública y que independientemente de su denominación constituye un convenio desde luego, no de naturaleza civil o administrativa, y cuyos inconvenientes ya hemos referido.

Lo mismo que en materia laboral (trabajadores en general), la ciencia del derecho ha aceptado la existencia de los contratos colectivo e individual de trabajo como actos ajenos a cualquier clasificación formulada por el derecho privado o público. Creemos necesario reconocer al acto que establece una relación laboral entre el estado y sus trabajadores una naturaleza ajena a la tradición administrativa o civilista y ubicarla en una variedad del contrato de trabajo o en cierta realidad distinta, la cual forma parte de una disciplina jurídica autónoma: el derecho burocrático.

#### 28.5 Teoría del derecho vigente

Para esta teoría, la naturaleza jurídica del acto que nos ocupa en el tema la determina la ley misma al regularla. El criterio resulta anticientífico: no todo lo plasmado en un texto legal es correcto, por un lado, y, por otro, supone una posición

formalista, la cual no puede considerarse punto de partida para elaborar un concepto general aplicable a las realidades que pretende explicar.

### *Bibliografía del tema*

- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. III, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- Delpérée, Francis, *L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, LGDJ, París, 1969.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1988.
- Pizarro Suárez, Nicolás, *La huelga en el derecho mexicano*, s. d., México, 1938.
- Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 12ª ed., Porrúa, México, 1983.
- Vidal Perdomo, Jaime, "Derechos de los funcionarios públicos", en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea-De Palma, Buenos Aires, 1982.

## 29. Sistemas para la designación de los agentes públicos

### 29.1 Servicios obligatorios y gratuitos

Como excepción de la libertad de trabajo, consagrada en el art. 5º constitucional, el expresado precepto considera obligatorias y en algunos casos no remuneradas algunas tareas, lo que para ciertos autores no representa función pública, pues carece del consentimiento de las personas obligadas a desempeñarlas. Tal es el caso de las siguientes:

1. Las actividades censales y las tareas electorales, que se realizan obligatoria y gratuitamente en auxilio de las autoridades competentes.
2. Los cargos de elección popular, desempeñados de manera obligatoria mas no gratuita.
3. El servicio de las armas, remunerado, con excepción del servicio militar que prestan los jóvenes que adquieren mayoría de edad, el cual es gratuito.
4. El servicio social, requisito obligatorio que deben cumplir quienes hayan concluido los estudios de enseñanza superior, generalmente mal remunerado.
5. Como miembro de jurado que conozca de ciertos delitos.

6. El llamado *trabajo carcelario*, impuesto como pena por la comisión de un delito.
7. Trabajo en favor de la comunidad como sanción por alguna infracción administrativa.

Esos tipos de servicios son prestados al estado por lo general en un lapso breve o cuando las eventualidades sociales lo requieren. Están considerados en la ley y resultan estrictamente personales, esto es, los individuos obligados a cumplirlos no pueden ser sustituidos.

De manera adicional a la lista anterior, conviene citar a los meritorios que, sin recibir estipendio, realizan labores en determinada oficina del poder público en espera de que haya una vacante que puedan ocupar.

## 29.2 La elección

El llamado *sufragio universal* tiene por objeto la designación de los individuos que ocuparán determinados cargos gubernamentales y que, por lo general, son los de mayor trascendencia en los órganos del estado.

Sólo agreguemos que si bien el nombramiento es de índole netamente administrativa, en este caso se le suma el carácter político que reviste la intervención del ciudadano en el proceso de selección de quienes desempeñarán ciertos cargos, de acuerdo con las leyes (presidente, gobernadores, senadores, diputados federales, diputados locales, miembros de los comités vecinales, jefe de gobierno y delegados políticos en el Distrito Federal, e integrantes de los ayuntamientos).

## 29.3 Funcionarios de elección popular

**Funcionarios de elección popular.** Ya lo expresamos: su designación es producto del voto ciudadano. Sin embargo, la relación jurídica que los liga con el estado reviste también carácter laboral, pero ésta presenta marcadas variantes: como son trabajadores considerados de confianza, la duración del vínculo está limitada al periodo para el que fueron electos y además están sujetos, en cuanto a la separación anticipada, a disposiciones especiales.

Reiteramos que esos servidores públicos son los siguientes:

1. El presidente de la república, cada seis años (art. 81 constitucional).
2. Los gobernadores, de conformidad con las respectivas legislaciones (art. 116 constitucional).

3. Senadores y diputados, sean éstos federales o locales, inclusive los integrantes de la asamblea en el Distrito Federal.
4. Los funcionarios de los ayuntamientos, constituidos por presidente municipal, regidores y síndicos (art. 115 constitucional).
5. El jefe de gobierno y, desde el año 2000, los delegados políticos del Distrito Federal.
6. Miembros de los comités vecinales en el Distrito Federal.

En nuestra opinión, se prevén casos de sufragio indirecto en el texto constitucional, como la designación del presidente de la república provisional, interino o sustituto.

La modalidad de designar al servidor público mediante la decisión de un superior jerárquico se ejemplifica con lo dispuesto en la fracc. II del art. 89 de la constitución federal, que faculta al presidente de la república para “nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes”.

Las tres fracciones posteriores del artículo se refieren a la facultad presidencial para nombrar al personal diplomático y al militar.

Como ejemplo de la concurrencia de voluntades de distintas autoridades está el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por el jefe del gobierno del Distrito Federal, que requiere la aprobación de la asamblea legislativa (art. 122 constitucional).

Entre los nombramientos expedidos por un órgano colegiado está el del presidente de la república interino, que realiza la comisión permanente del congreso de la unión en los casos de falta absoluta de presidente electo, durante los dos primeros años del periodo respectivo.

Aun cuando el sistema concursal para aspirar a un empleo público no está desarrollado en nuestro medio, sí hay bases legales para su aplicación. En ese sentido se perfila la fracc. VII del apartado B del art. 123 constitucional: “La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes...”

En atención a la permanencia en el empleo, la ley burocrática los clasifica en trabajadores de base y los de confianza. Los primeros cuentan con inamovilidad, interpretada en el sentido de reconocer al empleo un tratamiento que lo equipara con un derecho patrimonial constituido en favor del empleado de base, a

diferencia del trabajador de confianza, excluido de este derecho y del régimen considerado en la ley de la materia.

#### 29.4 Servicios que se prestan por contrato

La práctica administrativa en este caso va dirigida a la procuración de servicios necesarios para el estado, de carácter eventual o especializado, y para los que éste no requiere sostener una relación de trabajo con los prestadores. Por ello decide captar profesionales libres, con quienes la establece de índole netamente civil.

En una práctica que desvirtúa tal sistema y va contra la conveniencia administrativa, éste se ha utilizado para beneficiar a personas que por distintos motivos no pueden o no quieren someterse al régimen legal de los servidores públicos, pese a que las tareas asignadas puede desempeñarlas el propio personal gubernamental.

A fin de evitar en nuestro medio esa irregularidad, el decreto que aprueba el presupuesto de egresos de la federación restringe cada vez más ese tipo de contrataciones, y las limita a los casos estrictamente necesarios para el buen desempeño de la administración pública.

#### 29.5 Servicios que se prestan en virtud de nombramiento

El nombramiento es el medio más usual del estado para allegarse de servicios personales a fin de realizar sus funciones; en torno a él se ha ventilado una larga disputa entre quienes lo consideran acto administrativo y los que lo catalogan como contrato. Bástenos señalar por el momento que es el punto de partida de la relación entre el estado y sus trabajadores, es decir, que da origen al derecho burocrático propiamente dicho.

Hay al menos otra clase de servicio personal prestada al estado: la que se otorga por virtud de un contrato colectivo de trabajo en instituciones paraestatales como Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social o la Comisión Federal de Electricidad, cuyas relaciones laborales están regidas en el apartado A del art. 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo (*infra*).

#### 29.6 El nombramiento

Hemos señalado que la forma normal para iniciar la relación entre el estado y sus servidores públicos la constituye el nombramiento, el acto jurídico formal en

cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen aplicable conforme a la ley a la función pública.

Se podría afirmar que el nombramiento es el acto final del procedimiento de designación, iniciado con la selección de los candidatos a un cargo público, según los variados sistemas, los cuales exigen cumplir los requisitos específicos por cuyo medio se procura asegurar, a criterio de la autoridad o de los ciudadanos, la capacidad y honradez del futuro servidor público.

### 29.7 Clases de nombramiento

En la actualidad, en la mayoría de los países los sistemas de selección de los servidores públicos se diseñan de acuerdo con la trascendencia que la sociedad reconozca a la labor por encomendar, con lo cual se establecen las distintas clases de nombramiento.

Así, determinados funcionarios son seleccionados mediante el sufragio; es decir, por el voto de los ciudadanos o de sus representantes (en el caso de las elecciones indirectas). La primera supone la manera usual de nombrar a los servidores públicos más importantes.

Otra forma de nombramiento tiene lugar por decisión de un funcionario de rango superior, la más común en nuestro medio y la que tradicionalmente reedita, a los investidos con tal facultad, preeminencia social. El hecho resulta explicable en un país donde el estado es el empleador número uno.

En México se da otra clase de nombramiento, donde concurren las voluntades de distintas autoridades gubernamentales, como en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que requiere la propuesta de una terna por el presidente de la república, seguida de la selección hecha por el senado.

También se da el nombramiento por decisión de un cuerpo colegiado; por ejemplo, la designación de los magistrados de circuito y jueces de distrito en el poder judicial, el cual compete al consejo de la judicatura federal.

Generalmente está la clase de nombramiento en concurso, otorgada por oposición o por méritos, en virtud de ella, el candidato a servidor público debe competir con otros aspirantes a ocupar el cargo vacante, ya sea mediante examen de diverso tipo o bien por la valoración de la experiencia, especialización o éxitos alcanzados en la materia propia del encargo por desempeñar (mérito). El sistema pertenece más al plano teórico que al real.

La legislación prevé otra clasificación que atiende a la temporalidad. En este caso se habla de definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, de los cuales el primero se perfila como la forma única de nombramiento

para empleados de base, pues las otras modalidades tienden a desaparecer por razones de índole administrativa.

### 29.8 El nombramiento en la ley mexicana

La nota confirmatoria que ubica al nombramiento como el acto jurídico por cuyo medio predominantemente se inicia una relación de función pública entre el estado y los trabajadores a su servicio la proporcionan los arts. 3º y 12 de la ley burocrática:

Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Aclaremos: estos trabajadores temporales constituyen minoría en el ámbito laboral de la administración pública y, dados los problemas que en el pasado reciente ha provocado la práctica de contratación en esos términos, se ha ido restringiendo hasta casi desaparecer.

A la fecha no es difícil encontrarnos con trabajadores contratados por lista de raya (es decir, temporalmente) que han acumulado años de servicio suficientes para jubilarse.

### 29.9 Oposición

Esta modalidad para designar a los servidores públicos se encuentra poco desarrollada en la legislación y los exámenes para acudir a un empleo público se han transformado en mero trámite, al cual no está necesariamente supeditado el nombramiento. Eso desvirtúa la existencia de dicha figura.

La oposición, en cuanto a modalidad del nombramiento, está destinada al campo que analizaremos en el siguiente parágrafo.

### 29.10 El concurso en nuestra legislación

Conforme a las labores sustantivas encomendadas a cada dependencia o entidad de la administración pública federal, así como a las labores de apoyo que le son

comunes, se formulan los catálogos de puestos y los perfiles laborales que deben observar quienes los ocupen.

Así, la selección del aspirante a ocupar un empleo público deberá realizarse de acuerdo con el citado perfil, el cual define las características técnicas y físicas requeridas para el buen desempeño del empleo vacante.

La detección del individuo idóneo para desempeñar un cargo en la función pública se realiza, dijimos, mediante la aplicación de exámenes (concurso) o por la valoración de méritos (experiencia, puntualidad, eficiencia) en la materia.

El concurso en México ha sido legislativamente poco desarrollado; sus disposiciones suelen ser materia de contratos colectivos o de condiciones generales de trabajo. Sin embargo, a partir de 1976 ha sido foco de atención de la administración pública federal; ello se ha expresado en esfuerzos por establecer un sistema de administración y desarrollo de personal que garantice el honesto y eficiente desempeño de las obligaciones derivadas de la función pública, a la par de que haga efectivos los derechos que tienen sus servidores frente al estado.

Se han dirigido recursos gubernamentales a efecto de establecer en las dependencias y las entidades paraestatales oficinas dedicadas a evaluar el desempeño del servidor público, así como a aplicar exámenes idóneos al aspirante. En éstos, en el caso de los empleados de base, se da intervención al sindicato respectivo, de acuerdo con las condiciones generales de trabajo o el contrato colectivo.

Las condiciones generales de trabajo de la secretaría de hacienda y crédito público establecen como requisito de admisión “comprobar los conocimientos o habilidades que la secretaría estime necesarios para el desempeño del puesto-plaza, mediante las evaluaciones que la autoridad aplique”.

Asimismo, en la secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación está previsto:

Los puestos plazas de última categoría, de nueva creación o los disponibles en cada grupo, a que se refiere el artículo 62 de la ley (burocrática), una vez corridos los escalafones respectivos, con motivo de las vacantes que hubiese, serán cubiertos por candidatos propuestos 50 por ciento por la secretaría y 50 por ciento por el sindicato, dándose preferencia a los hijos de los trabajadores que presten sus servicios en la secretaría.

### *Bibliografía del tema*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.*

Martínez Morales, Rafael, *Diccionario de derecho administrativo y burocrático*, Oxford University Press, México, 2008.

## 30. La relación de trabajo entre el estado y sus trabajadores de base

### 30.1 Requisitos para ingresar en el servicio de la administración pública

Estos requisitos generalmente no figuran de manera sistemática en nuestra legislación y son materia regulada casi siempre en las condiciones generales de trabajo, los reglamentos o los contratos colectivos. De manera especial, se señalan los aplicables al ingreso de algunos funcionarios de alto rango en la administración pública.

Un recorrido por nuestras principales leyes muestra que el apartado B del art. 123 constitucional ordena en la fracc. VII: “La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes...”

La ley reglamentaria del citado apartado dispone que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y, por excepción, podrán sustituirse por extranjeros cuando no haya nacionales capaces de desempeñar el empleo.

Dicha ley preceptúa que en caso de plazas vacantes, los prospectos deberán reunir las formalidades fijadas por cada dependencia.

Desde luego, los requisitos serán de variada naturaleza, según las necesidades de cada dependencia. Por ejemplo, la secretaría de hacienda y crédito público, en las condiciones generales de trabajo, considera éstos para la admisión:

1. Presentar solicitud con la forma que autorice la secretaría, la que deberá contener los datos necesarios para conocer los antecedentes del solicitante.
2. Tener como mínimo 16 años de edad o, en los puestos en que se manejen fondos y valores, 18 años cumplidos.

3. Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos debidamente capacitados para desarrollar las actividades requeridas por el servicio. La sustitución será decidida por el titular, dando al sindicato la intervención que le corresponda.
4. Tener los conocimientos o el grado de escolaridad, así como las aptitudes o habilidades que requiere el puesto, lo que se comprobará con la documentación fehaciente y, en su caso, con los exámenes que realice la secretaría.
5. Copia certificada del acta de nacimiento y cartilla del servicio militar nacional liberada, en su caso, o acreditar que se está cumpliendo con él.
6. Poseer buena salud y no tener impedimento físico o mental para el trabajo, situaciones que se comprobarán con el examen médico que realice la institución oficial competente.
7. Inscribirse en el registro de personal civil, conforme a lo dispuesto en la ley y las normas correspondientes.
8. Declarar bajo protesta de decir verdad no trabajar en otra dependencia del ejecutivo federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley.
9. No haber sido separado de algún empleo, cargo o comisión del gobierno federal o de particular por alguna de las causas previstas en la ley de responsabilidades y otras disposiciones jurídicas aplicables, a no ser que por el tiempo transcurrido, que no será menor de un año, contado a partir de la fecha de separación, la secretaría estime que son necesarios sus servicios.
10. Exhibir la constancia de no inhabilitación que le expida la secretaría de la función pública.
11. No estar sujeto a proceso penal; esta situación se acreditará por el aspirante con las constancias correspondientes.
12. La dirección general de personal, a efecto de cumplir las normas de la materia, podrá adicionalmente establecer las adecuaciones necesarias.

De los requisitos señalados de manera especial en la constitución federal, observamos los exigidos para ser presidente de la república (art. 82), secretario del despacho (art. 91) u otros funcionarios, como gobernadores, diputados y senadores.

Algunas leyes orgánicas establecen requisitos especiales para otros funcionarios; por ejemplo, magistrados o miembros de ayuntamientos.

## 30.2 El contenido de la relación

Como se ha mencionado, la legislación mexicana otorga un contenido laboral a la relación jurídica existente entre el estado y sus servidores. Prueba de ello es que en la constitución federal están las bases fundamentales que la regulan, en el apartado B con que se adicionó en 1960 el art. 123.

Aun cuando haya sido ubicada la función pública en el texto legal que norma el derecho del trabajo, se observan marcadas diferencias respecto a las disposiciones aplicables a la relación dada entre los trabajadores en general y sus patrones: en este caso, el empleador es el estado, cuya finalidad social resulta totalmente diversa de la de los medios privados de producción y no persigue el propósito de lucro característico de éstos.

Las disposiciones del multirreferido apartado B contienen los derechos mínimos de que deben gozar los servidores públicos con motivo de la relación establecida; esta característica de consagración constitucional de los principios fundamentales es propia del derecho del trabajo, considerado de índole social.

## 30.3 Efectos de la relación

Una vez establecido el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el estado, por los titulares de las dependencias y las entidades, ambos se someten al régimen legal que enmarca la función pública; y a ésta, en virtud de las particularidades que la caracterizan, no aplica la normatividad dirigida a los trabajadores en general.

Los efectos de esta relación se constituyen por los derechos y las obligaciones señalados en la carta magna y en sus leyes reglamentarias a los servidores públicos y a los titulares de las dependencias y las entidades de los poderes de la unión, referidos en términos generales a la calidad e intensidad del trabajo por desempeñar; la contraprestación devengada por el servidor público; las condiciones de seguridad e higiene en que ha de prestarse el servicio; el régimen de seguridad social aplicable, y la jurisdicción a que deberán sujetarse en caso de conflicto laboral (tribunal federal de conciliación y arbitraje en la mayoría de los casos).

## 30.4 Prestaciones económicas

La causa y finalidad de toda labor realizada por el hombre son la satisfacción de sus necesidades naturales o sociales. Desde tiempos inmemoriales, la relación

que con ese propósito el hombre establece con la naturaleza o sus semejantes se denomina *trabajo*.

Con el paso de los siglos y la aparición del trabajo asalariado como nuevo medio para satisfacer las necesidades, una vez alcanzados importantes logros en materia de jornada laboral, condiciones de seguridad e higiene y estabilidad en el empleo, por ejemplo, adquirieron relieve las *prestaciones económicas*. A éstas podemos definir las diciendo que son el pago recibido por el trabajador a cambio del esfuerzo desplegado durante la jornada previamente pactada. Dicho pago comprende no sólo el salario convenido sino las ventajas que puedan traducirse en la satisfacción de una necesidad de naturaleza económica.

En nuestro medio, los trabajadores al servicio del estado tienen en determinadas circunstancias, además del sueldo considerado en los tabuladores respectivos y las prestaciones de seguridad social, cantidades en dinero por concepto de sobresueldo, horas extra, gratificación anual (llamada *aguinaldo*), bono “navideño” (desde 1997), bono de actuación, prima por antigüedad y ayuda para renta, según proceda; el aguinaldo y la prima vacacional se dan casi en todos los casos.

La costumbre impuso proporcionar cierto dinero, al finalizar un sexenio, al personal de confianza; debido a consideraciones poco firmes ello se amplió a todo el personal del poder ejecutivo.

Entre las prestaciones de seguridad social son de clara naturaleza económica los préstamos de corto y mediano plazos.

Otros supuestos, como viáticos (*per diem*), pasajes, hospedaje, alimentación, uniformes, herramientas, combustibles o vehículos, resultaría discutible si son medios para desarrollar la función pública o si, en ciertos casos, en realidad forman parte del sueldo del servidor público.

En el apartado B del art. 123 de la carta magna aparecen como bases mínimas los derechos individuales de los servidores públicos, entre los que destacan jornada máxima de trabajo (fracc. I) y días de descanso por semana (fracc. II), 20 días de vacaciones al año como mínimo (fracc. III); la fijación, en el presupuesto correspondiente, de los salarios, sin que éstos puedan disminuir durante su vigencia (fracc. IV); términos para otorgar los ascensos de acuerdo con un sistema escalafonario (fracc. VIII), y especificaciones conforme a las cuales se proporcionará la seguridad social (fracc. XI).

También les reconoce el derecho de asociarse y fija además los requisitos para poder ir a huelga, expresados de manera tal que prácticamente impide su ejercicio (fracc. X).

Estos derechos se especifican y a veces se amplían en la ley burocrática y en las condiciones generales de trabajo de cada dependencia.

### 30.5 Formación profesional o técnica

La administración pública, como toda organización, requiere personas idóneas para desempeñar las actividades que le son propias, cuya gran variedad hace necesario emplear, en la misma magnitud, personal versado en especialidades técnicas y profesionales.

En tal virtud, las instituciones públicas afrontan la necesidad de formar cuadros técnicos y profesionales, de acuerdo con los requerimientos planteados por la realidad en cada uno de los puestos por desempeñar, y de actualizar permanentemente los conocimientos que en cada materia aporta la ciencia.

Dicha necesidad, propia de las sociedades industrializadas y postindustrializadas, ha implicado la radical creación de estructuras dedicadas en las instituciones a capacitar de manera constante al personal, mediante programas que le permitan desarrollar con eficiencia las actividades encomendadas.

La capacitación del personal se consideró inicialmente una acción en definitiva dirigida a hacer más eficiente la operación de las empresas e instituciones, sin que beneficiase al obrero o empleado, salvo por la formación que recibía y lo hacía más diestro para el trabajo.

Las luchas laborales, sin embargo, conllevaron la exigencia social de que la capacitación beneficiara de igual manera a la empresa y al prestador del servicio subordinado, pues de otra forma se ensanchaba la iniquidad existente.

Sin ser ajeno al fenómeno, el estado en los países avanzados fue incorporando a sus actividades cotidianas la capacitación de los servidores públicos, junto con el estímulo de mejores oportunidades de progreso en el centro de trabajo, las cuales necesariamente se reflejan en sus condiciones de vida (sobre todo en el aspecto económico).

### 30.6 Sistemas de nuestra legislación

En el país, la capacitación técnica y profesional ha alcanzado el rango de derecho social. La carta magna, en el art. 123, apartado A, fracc. XIII, la establece como una obligación patronal: “Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos

y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.”

En cuanto a los servidores públicos, el apartado B, en la fracc. VII, hace referencia a ese derecho en los términos siguientes: “El estado organizará escuelas de administración pública.”

Éste es el aspecto de la capacitación que nos interesa. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se refiere a ella como un concepto de beneficio social de carácter obligatorio para los titulares de las dependencias, pues preceptúa el “establecimiento de escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional”.

La obligación es correlativa al trabajador, a quien constriñe a capacitarse.

Para la administración pública en México, la capacitación, normativamente, se encuentra en estrecha relación con el sistema escalafonario, cuyo objetivo es promover el eficiente desempeño de los deberes, así como la preparación de los servidores públicos hacia el ejercicio de cargos de mayor responsabilidad para lo que constituyen incentivos adicionales, los cuales han de reflejarse en el desempeño laboral.

Por tal motivo, el trabajador participa en la elaboración de los programas de la materia mediante el representante sindical miembro de las comisiones mixtas de escalafón, existentes en todas las dependencias y las entidades de la administración pública federal.

También es de citarse el Instituto Nacional de Administración Pública, asociación civil particular, con subsidio estatal, que realiza tareas relevantes en la capacitación y el adiestramiento para el ámbito de la función pública.

### *Bibliografía del tema*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.*

López Sánchez, Cuauhtémoc, “Algunos aspectos de la situación jurídica de los trabajadores o empleados al servicio del estado mexicano”, en *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, vol. I, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971.

Martínez Morales, Rafael, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, 6ª ed., Oxford University Press, México, 2012.

Morstein Marx, Fritz, *El estado administrativo*, 2ª ed., Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1975.

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

Presidencia de la República, *Guías técnicas del sistema de administración y desarrollo de personal*, México, 1982.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Condiciones generales de trabajo*.

## 31. Derecho colectivo y finalización

### 31.1 Las condiciones generales de trabajo

Mediante las condiciones generales de trabajo, en las dependencias se establecen

- × requisitos de ingreso
- × relación jurídica de trabajo
- × salario
- × jornada y horarios de labores
- × calidad, desempeño y productividad en el trabajo
- × capacitación
- × control de asistencia
- × descansos y licencias
- × vacaciones
- × riesgos de trabajo
- × medidas de seguridad
- × exámenes médicos
- × derechos de los trabajadores
- × obligaciones de los trabajadores
- × competencia de la secretaría
- × obligaciones del titular de la dependencia
- × movimientos de personal
- × actas administrativas
- × recursos administrativos
- × estímulos y recompensas
- × prestaciones económicas
- × sanciones
- × suspensión
- × terminación de los efectos del nombramiento.

Dichas condiciones las dicta en cada dependencia el titular, quien tiene en cuenta la opinión del sindicato, mas ello no significa que sean negociadas, como algunos han querido interpretar. Por disposición legal se revisan cada tres años. Para surtir efectos se depositan ante el tribunal federal de conciliación y arbitraje y deben contar además con la autorización de la secretaría de hacienda y crédito público si prevén prestaciones con cargo al erario federal.

### 31.2 Suspensión de la relación de servicio

1. **Suspensión temporal de los efectos del nombramiento.** La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, aclara en el art. 45 que la suspensión no implica cese del trabajador sino únicamente interrupción momentánea de la relación, originada por
  - × enfermedad que sufra el trabajador y signifique peligro para los compañeros o el público
  - × prisión preventiva, seguida de resolución absolutoria o por arresto administrativo
  - × irregularidades en la gestión del trabajador que maneje fondos y valores o bienes, en tanto se efectúe la investigación respectiva.

### 31.3 Organización colectiva de los trabajadores

Reconocido el derecho de los servidores públicos de base para asociarse en defensa de los intereses que les son comunes (art. 123 constitucional, apartado B, fracc. X), la ley reglamentaria del citado apartado dedica el título cuarto a regular la organización colectiva mediante los sindicatos. Establece al efecto, entre otras, las disposiciones siguientes:

1. La existencia de un solo sindicato por dependencia. La Suprema Corte ha decidido que puede haber más de una organización de trabajadores en cada ente público.
2. Una vez que el trabajador ingrese voluntariamente en el sindicato no podrá salir de él, a menos que sea expulsado.
3. La constitución de un sindicato requiere un mínimo de 20 agremiados y, además, que en la dependencia no haya uno con mayor número.

4. Todos los sindicatos de las dependencias deben registrarse por el tribunal federal de conciliación y arbitraje.
5. Sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y nunca a otra organización similar (en 2004 se creó como alternativa la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos).
6. Se prohíbe todo acto de reelección.
7. Las remuneraciones que se paguen a los directivos y a empleados de los sindicatos, y sus gastos, serán por cuenta de los miembros.

Asimismo, establece las obligaciones y las prohibiciones propias del sindicato como persona moral, y la responsabilidad en que incurrirán los directivos por violación de los estatutos o de la ley misma.

#### 31.4 Huelga

La huelga en el ámbito de la función pública es uno de los aspectos que más atención han acaparado por parte de los estudiosos de la materia, así como de aquellos abogados litigantes que han hecho de los conflictos laborales entre el estado y los servidores públicos su especialidad.

La razón está constituida por las grandes limitaciones a que debe sujetarse, por los servidores públicos en México, el ejercicio de este derecho, esencial en las relaciones laborales, en contraste con el que están en posibilidad de hacer valer los trabajadores en general para equilibrar los factores en la producción.

Al respecto, la fracc. X del apartado B del art. 123 constitucional prevé que para declarar la huelga, los servidores públicos deberán ser afectados por la *violación general y sistemática de sus derechos* (condición ambigua y sujeta a la apreciación personal de la autoridad) y cumplir, por supuesto, los demás requisitos fijados en la ley.

Deberá ser declarada cuando menos por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia. Se presentará pliego petitorio al presidente del tribunal federal de conciliación y arbitraje, quien correrá traslado a la dependencia de que se trate para que ésta resuelva en un lapso de 10 días.

En las 72 horas siguientes a la presentación, el tribunal resolverá acerca de la legalidad de la huelga; en caso positivo, promoverá la conciliación de las partes. Transcurrido el plazo de 10 días referido, sin haber llegado a un acuerdo, los servidores públicos podrán suspender labores.

Si la huelga es declarada ilegal y se han suspendido labores, quedarán cesados los trabajadores que las hayan dejado.

La huelga podrá concluir debido a la conciliación de las partes, por resolución de la mayoría de los trabajadores, por declaración de ilegalidad o inexistencia o por laudo del árbitro que hayan designado las partes.

Los huelguistas están obligados a mantener en funciones a los trabajadores necesarios para desempeñar los servicios que por su naturaleza no puedan suspenderse; esta disposición genera controversia porque minimiza los efectos esperados de un movimiento huelguístico, pues no se suspenden totalmente las actividades.

### 31.5 Terminación de los servicios

La ley citada en el numeral 31.2, en su art. 46, señala las causas por las que el nombramiento o la designación dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para el estado:

1. Por renuncia, por abandono de empleo o por repetida falta injustificada a las labores relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o ponga en peligro la salud o la vida de las personas.
2. Por conclusión del término o de la obra previstos en el nombramiento.
3. Por fallecimiento del servidor público.
4. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida desempeñar el encargo.
5. Por resolución del tribunal federal de conciliación y arbitraje en los casos siguientes:
  - a) *Cuando el trabajador incurra en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos* contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro de las horas de trabajo o fuera de ellas.
  - b) *Cuando sin causa justificada falte por más de tres días consecutivos* a las labores.
  - c) *Por destruir intencionalmente* obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con sus tareas.
  - d) *Por cometer actos inmorales durante el trabajo.*
  - e) *Por revelar los asuntos secretos o reservados* de que tenga conocimiento con motivo de sus labores.

- f) *Por comprometer con su imprudencia o negligencia* la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) *Por no acatar, reiteradamente y sin justificación*, las órdenes que reciba de los superiores.
- h) *Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez* o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) *Por incumplimiento de las condiciones generales de trabajo* de la dependencia donde labore.
- j) *Por prisión* que resulte de una sentencia ejecutoria.

### *Bibliografía del tema*

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

Cavazos Flores, Baltazar, *Causales de despido*, Trillas, México, 1983.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Guerrero, Euquerio L., *Manual de relaciones industriales*, 3ª ed., Porrúa, México, 1980.

*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*.

*Ley Federal del Trabajo*.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *Condiciones generales de trabajo*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Condiciones generales de trabajo*.

Secretaría de Salud, *Condiciones generales de trabajo*.

Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Baritera, *Legislación federal del trabajo burocrático*, 24ª ed., Porrúa, México, 1988.

## 32. Los funcionarios y empleados de confianza

### 32.1 Los funcionarios y empleados de confianza

En el tema 27.1 se analizaron las diferencias entre *funcionario* y *empleado*, por lo que es innecesario repetir. Antes de enumerar e intentar una definición de *trabajadores de confianza*, efectuemos una semblanza.

En la época precortesiana, el Imperio azteca o mexicana, que utilizaremos como ejemplo dada su importancia, tenía un sistema social estructurado conforme a la

sumisión de los estratos inferiores a los más altos; es difícil hablar de derechos y obligaciones entre sus miembros con el criterio occidental de nuestra época, debido precisamente a su organización clasista. En la cima de esa organización se encontraba el llamado *emperador*; a partir de él la jerarquía seguía con reyes, señores, nobles, macehuales, u hombres del pueblo, y en la última escala, los esclavos. Había un rango especial para los sacerdotes y militares, castas privilegiadas.

Debido a tal estructura de sumisión, no cabe hablar de un derecho laboral ni, menos, de una clasificación de los trabajadores; sin embargo, encontramos como un antecedente remoto de los trabajadores de confianza a los mayordomos, los intermediarios entre los nobles y los macehuales en las actividades agrícolas y de obras públicas.

A raíz de la conquista, los reyes españoles depositaron el poder público en un virrey, provisto de potestad casi ilimitada. En un principio, el cargo era vitalicio, pero después el periodo se redujo a cinco años.

Las facultades de que gozaba dicho funcionario, como se dijo, eran enormes; podía nombrar a los empleados públicos, quienes en el ejercicio de sus tareas frecuentemente cometían abusos. Tampoco en esta época hallamos una clara delimitación del trabajador de confianza, incluso ni en la figura del virrey.

Los abusos referidos y la corruptela de los empleados públicos motivaron que los monarcas españoles crearan medios de control, como el juicio de residencia, y dictaran normas protectoras para los nativos; por ejemplo, las leyes de indias, un importante antecedente de nuestro derecho laboral. Insistimos: como el poder público, económico y político se encontraba en manos de los peninsulares, no puede decirse con propiedad que hubiera trabajadores de confianza.

Consumada la independencia, la materia laboral prácticamente no varió, aunque se dictaron algunas medidas acerca del trabajo. Entre ellas destacan la primera de las leyes constitucionales, de 1836; con posterioridad, el estatuto provisional del segundo imperio mexicano, el cual protegía los derechos de los trabajadores; y las leyes de reforma, que pusieron fin a las asociaciones sustentadas en corporaciones, gremios y cofradías, mas tampoco establecieron una distinción entre trabajadores de confianza y de base. La necesidad práctica y teórica de tal clasificación no surgía aún.

También respecto al régimen de Porfirio Díaz es evidente la ausencia de leyes en materia laboral; las relaciones de trabajo se regían en diversos códigos civiles. Por tanto, no se pensaba en una definición del trabajador de confianza ni, mucho menos, del prestador de servicios al estado. En esta época, el Partido Liberal Mexicano pugnaba por los derechos sociales.

Con el triunfo de la Revolución mexicana, la materia jurídico laboral tomó auge y en diversas entidades federativas se dictaron normas protectoras del trabajador. Pese a las buenas intenciones, perduraba gran anarquía, la cual terminó finalmente con la promulgación de la constitución de 1917, que recogió los principios rectores del derecho laboral, plasmados en el art. 123, y federalizó la materia en 1931. Por último, en 1960 se agregó el apartado B al art. 123 constitucional; eso permite que, en 1963, entrara en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

La constitución federal establece en la fracc. XIV del apartado B del art. 123 que mediante una ley se determinará quiénes son empleados de confianza. Agrega que tales trabajadores disfrutarán de la protección del salario y gozarán de las prestaciones de la seguridad social.

La ley reglamentaria del referido apartado B del art. 123 incluye una larga lista de quiénes son trabajadores de confianza en el gobierno federal, en los siguientes términos del art. 5º:

1. Los que integran la planta de la presidencia de la república y los de nombramiento o ejercicio que requiera la aprobación expresa del presidente de la república.
2. En el poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas en el régimen del apartado B del art. 123 constitucional que desempeñen actividades que conforme a los catálogos referidos en el art. 20 de dicha ley sean de alguno de los siguientes:
  - a) *Dirección*. Como consecuencia del ejercicio de sus facultades legales, las cuales de manera permanente y general confieran la representatividad e impliquen poder de decisión en el ejercicio del mando en el nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
  - b) *Inspección, vigilancia y fiscalización*. Exclusivamente en el nivel de las jefaturas y las subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que de forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones y ocupe puestos que a la fecha sean de confianza.
  - c) *Manejo de fondos o valores*. Cuando ello implique la facultad legal de disponer de éstos, mediante la determinación de su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

- d) *Auditoría*. En el nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que de manera exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.
  - e) *Control directo de adquisiciones*. Cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, y posean facultades para tomar decisiones relativas a adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos considerados en el presupuesto con tales características en estas áreas de las dependencias y entidades.
  - f) *Almacenes e inventarios*. El encargado de autorizar el ingreso o la salida de bienes o valores y su destino o la baja y el alta en inventarios.
  - g) *Investigación científica*. Siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se efectúe.
  - h) *Asesoría o consultoría*. Únicamente cuando se proporcione a los servidores públicos superiores siguientes: secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en las dependencias del gobierno federal o sus equivalentes en las entidades paraestatales.
  - i) *El personal adscrito*. Presupuestalmente a las secretarías particulares o a las ayudantías.
  - j) *Los secretarios particulares*. Del secretario, el subsecretario, el oficial mayor y el director general de las dependencias del ejecutivo federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere el primer párrafo de esta lista.
  - k) *Los agentes* del ministerio público federal y los del Distrito Federal.
  - l) *Los agentes* de las policías judiciales y los miembros de las preventivas.
3. En el poder legislativo, en la cámara de diputados: secretario general, secretarios de servicios, coordinadores, contralor interno, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, secretarios particulares, secretarías privadas, subcontralores, auditores, secretarios técnicos, asesores, consultores, investigadores, secretarios de enlace, titulares de la unidad o centro de estudios, agentes de resguardo parlamentario, agentes de protección civil, supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y así como el personal del servicio de carrera.

En la auditoría superior de la federación: auditor superior, auditores especiales, titulares de las unidades, directores generales, directores, subdi-

rectores, jefes de departamento, auditores, visitadores, inspectores, asesores, secretarios particulares, vigilantes, supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

En la cámara de senadores: secretarios generales, tesorero, coordinadores, contralor interno, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, secretarios técnicos, secretarios particulares, subcontralores, auditores, asesores, consultores, investigadores, agentes de resguardo parlamentario, agentes de protección civil, supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, enlaces y secretarias privadas.

4. En el poder judicial, los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en el tribunal superior de justicia del Distrito Federal, los secretarios del tribunal pleno y de las salas.

La ley establece en el art. 8º que están excluidos de su régimen los empleados de confianza; los miembros del ejército y la armada nacionales (con excepción del personal civil del departamento de la industria militar); el personal militarizado o que se militarice; el personal de vigilancia de las penitenciarías, cárceles o galeras, los miembros del servicio exterior, y quienes presten servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

El hecho de que los trabajadores de confianza sean excluidos de la citada ley no significa que estén fuera de la regulación del derecho; su estatus es diferente: les resultan aplicables en primer término la carta magna, las condiciones generales de trabajo de su centro de adscripción, la Ley Federal del Trabajo, supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y ordenamientos conexos.

Ahora bien, para definir *trabajador de confianza* empecemos por el vocablo *trabajador*, toda persona física que presta a otra (física o moral) un trabajo individual subordinado, a cambio de un salario o estipendio.

*Confianza*, en lo general, la entendemos como seguridad, fidelidad, honradez, ánimo y aliento para las tareas, cierta familiaridad en el trato.

Con lo expuesto podemos definir al trabajador de confianza que proporciona servicios al estado como la persona que en razón de su encargo presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.

Los trabajadores de confianza presentan una problemática especial, dado su tratamiento diferencial: no tienen un horario fijo, por lo que normalmente trabajan más horas que el resto del personal, aunque suelen llegar después del inicio

normal de las labores; carecen de estabilidad en el empleo, pero para su despido se necesita justificar la causa; su regulación jurídica incluye un régimen de suplencias. Como ventaja primordial podría mencionarse que, en términos generales, su salario es mayor que el de los trabajadores de base.

### 32.2 El servicio civil de carrera

Actualmente, el servicio civil de carrera es la función pública a cargo de los mandos medios en que se adquiere inamovilidad y hay opción de ascenso (salvo en el nivel superior).

Lo estableció la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de 2003. Opera a través de un sistema de servicio profesional de carrera, el cual da igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en méritos para impulsar el desarrollo de esa actividad.

El sistema dependerá del presidente de la república, será dirigido por la secretaria de la función pública y su manejo estará a cargo de cada dependencia de la administración pública.

Los funcionarios de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los primeros son los que, dado su primer nivel de ingreso, se encuentran en el primer año de desempeño, los que llegaron con motivo de los casos excepcionales señalados en el art. 34 y quienes entraron por un convenio.

El servidor público de carrera ingresará en el sistema a través de un concurso de selección y podrá ser nombrado y removido en los casos y por los procedimientos previstos en la ley.

El sistema comprenderá, con base en el catálogo de puestos del poder ejecutivo, los siguientes niveles: director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace.

El sistema del servicio profesional de carrera comprende los subsistemas siguientes:

- a) *Subsistema de planeación de recursos humanos.* Determinará en coordinación con las dependencias las necesidades de personal que requiera la administración pública para el cumplimiento de sus tareas.
- b) *Subsistema de ingreso.* Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos para que los aspirantes se incorporen al sistema.
- c) *Subsistema de desarrollo profesional.* Contendrá los procedimientos para determinar planes individualizados de carrera de los servidores públicos, con

el propósito de identificar las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos, así como las formalidades y las reglas que cubrirán los servidores públicos pertenecientes al sistema.

- d) *Subsistema de capacitación y certificación de capacidades.* Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir los conocimientos, la especialización, las aptitudes, la superación y las habilidades conducentes a su mejoramiento.
- e) *Subsistema de evaluación del desempeño.* Su fin es establecer los métodos de valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones y estímulos, así como garantizar la estabilidad ocupacional.
- f) *Subsistema de separación.* Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden sus derechos.
- g) *Subsistema de control y evaluación.* Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de la operatividad del sistema.

La calidad de servidores públicos de carrera conlleva los derechos siguientes:

1. Tener estabilidad y permanencia en el servicio de los términos y con las condiciones que prevé la ley de la materia.
2. Recibir el nombramiento como servidor público de carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos para ello.
3. Recibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean.
4. Acceder a un cargo distinto cuando se hayan cumplido los requisitos y procedimientos descritos en el ordenamiento correspondiente.
5. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus facultades legales.
6. Ser evaluado con base en los principios rectores de la ley y conocer el resultado de los exámenes sustentados, en un plazo máximo de 60 días.
7. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la ley.
8. Participar en el comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior.

9. Promover los medios de defensa que establece la ley contra las resoluciones emitidas en aplicación de ésta.
10. Recibir indemnización en los términos de ley cuando sea despedido injustificadamente.

Para conocer y resolver las controversias derivadas de la aplicación de esta ley resulta competente el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa y no el tribunal federal de conciliación y arbitraje, que sería lo adecuado.

### *Bibliografía del tema*

- Álvarez del Castillo, Enrique, “Principios generales y derecho industrial del trabajo”, en *El derecho latinoamericano del trabajo*, t. II, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.
- Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del trabajo*, t. I, 2ª ed., Porrúa, México, 1977.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, t. I, 8ª ed., Porrúa, México, 1964.
- Pérez Paton, Roberto, “Derecho boliviano del trabajo”, en *El derecho latinoamericano del trabajo*, t. I, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.
- Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., s. d., Montevideo, 1974.

## 33. El contencioso burocrático

### 33.1 Tribunal federal de conciliación y arbitraje. Procedimiento

En idéntico rubro, el título séptimo de la ley burocrática regula de manera ampliada lo preceptuado en la fracc. XII del apartado B del art. 123 constitucional, en cuanto a la integración y el funcionamiento de un tribunal dedicado a resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales donde interengan los trabajadores al servicio del estado; es decir, el tribunal federal de conciliación y arbitraje, cuya estructura se abordará en el tema 41.6, relativo a la justicia administrativa.

Para los efectos presentes, bástenos indicar que su competencia está configurada para conocer de los conflictos individuales y colectivos de carácter laboral suscitados entre los trabajadores o empleados de las dependencias y el

estado; conceder o cancelar registro a los sindicatos e intervenir en lo relativo a las condiciones generales de trabajo e, incluso, conocer de conflictos sindicales e intersindicales.

El procedimiento propiamente dicho no requiere las formalidades o la solemnidad características de la mayoría de las ramas del derecho por la simplicidad que exige la impartición de justicia en la materia, que facilita en gran medida a los trabajadores la vía para hacer valer sus derechos (prerrogativa aplicable a los trabajadores en general).

En tal virtud, la demanda podrá presentarla a su elección, en el caso del trabajador, de forma escrita o verbal mediante comparecencia. En una audiencia se recibirán pruebas y alegatos, y en ella se producirá la resolución correspondiente. Este último hecho rara vez se da, a causa de las diligencias que, en la mayoría de los casos, el tribunal debe realizar antes de emitir el laudo.

Cuando el titular de la dependencia acude ante el tribunal, la ley sí lo constriñe a presentar por escrito su demanda —para terminar con los efectos de algún nombramiento de empleado de base—, acompañada del acta administrativa donde se hagan constar los hechos que motivaron su acción legal.

El trabajador tiene nueve días para dar contestación; con ella debe acompañar las pruebas o señalar los lugares donde éstas se encuentren, en caso de no poseerlas. Seguidamente, una vez fijada la controversia, dentro de 15 días el tribunal citará a audiencia para desahogar pruebas y oír alegatos. A los cinco días se engrosará el laudo respectivo (tampoco en la práctica se efectúa en ese lapso), salvo que deban realizarse diligencias adicionales, en cuyo caso la resolución se producirá en 15 días como máximo.

El trabajador podrá contar en la defensa de sus derechos, con la representación o la asesoría gratuita proporcionadas por la procuraduría de la defensa de los trabajadores al servicio del estado, órgano integrante del propio tribunal.

### 33.2 Procedimiento para resolver los conflictos laborales entre el poder judicial federal y sus servidores

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé un procedimiento específico para resolver los conflictos que se presenten entre el poder judicial de la federación y sus servidores, de conformidad con las bases siguientes:

1. Se constituye una comisión sustanciadora, que conocerá, con la intervención del sindicato, de los conflictos laborales entre el poder judicial y sus servidores.

2. La comisión se encargará de emitir un dictamen acerca del conflicto, una vez que haya cumplido las formalidades fijadas en la ley para resolver la controversia.
3. El dictamen formulado pasará al consejo de la judicatura federal para resolver en definitiva sobre el asunto de que se trate.
4. Si el conflicto es entre trabajadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ésta, conocerá y resolverá la controversia la propia corte, previa intervención de una comisión sustanciadora, según establecen el segundo párrafo de la fracc. XII del apartado B del art. 123 constitucional y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el art. 81.

La comisión sustanciadora será permanente y operará con un secretario de acuerdos, así como con los actuarios y empleados necesarios.

La vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación da competencia al consejo de la judicatura federal para

resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el poder judicial de la federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la comisión sustanciadora del propio poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en aquello que sea conducente.

### 33.3 Amparo procedente por baja de un trabajador de confianza al servicio del estado

Si bien la ley específica excluye a tales trabajadores de su régimen y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido su carencia de derecho a la estabilidad en el cargo como los trabajadores de base, se ha declarado que su separación debe realizarse con base en la ley y justificadamente; es decir, una baja o despido injusto puede dar lugar al amparo en favor del trabajador.

### 33.4 Jurisprudencia

La jurisprudencia mexicana respecto de los trabajadores de confianza al servicio del estado, es escasa y casi reducida a lo siguiente:

Tesis 316 TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ART. 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la constitución, apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Tesis 310 TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA EL CESE DE LOS. En virtud de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el estado en sus relaciones con los empleados públicos, ha pasado a ser sujeto de contrato de trabajo, de manera que al separar a uno de sus servidores no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el amparo que se interponga contra ese acto, es improcedente, toda vez que el juicio de garantías sólo procede contra actos de autoridad, atento a lo prevenido por el artículo 103 constitucional, en sus fracciones I, II y III. Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado concede a los servidores del estado un recurso ordinario para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio alguno de sus derechos; deben acudir primeramente al tribunal de arbitraje...

### *Bibliografía del tema*

Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho individual del trabajo*, Harla, México, 1989.

Dávalos, José, *Derecho del trabajo*, t. I, 2ª ed., Porrúa, México, 1988.

“Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.*

Poder Judicial Federal, *Jurisprudencia 1917-1985*, quinta parte, Mayo Ediciones, México, 1985.

Russomano, Mozart Víctor, *La estabilidad del trabajador en la empresa*, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho administrativo del trabajo*, ts. I y II, 2ª ed., Porrúa, México, 1979.

### 34. Régimen aplicable a los miembros de las fuerzas armadas

**En** el tema 14 se habló de fuero militar y se explicó que la autonomía tradicional de que gozan las instancias castrenses para ejercer jurisdicción constituye el único caso, en el país, de tribunales especiales reconocidos en la carta magna.

Esa autonomía es aún más amplia de lo que a simple vista se observa: no está referida sólo a la impartición de la justicia militar sino que incluye un régimen jurídico de aplicación exclusiva a los miembros de las fuerzas armadas nacionales, el cual involucra aspectos importantes, como la regulación de su conducta en el ámbito de sus actividades militares y fuera de él, así como del estatus profesional en que viven, régimen jurídico diferente del de los trabajadores, en lo general, y del de los servidores públicos, en lo específico.

Queremos clarificar si su situación como trabajador, empleado o servidor público pertenece o no al ámbito de las relaciones laborales y determinar, en su caso, las características específicas de su relación particular:

Iniciemos con la mención de que el art. 123 constitucional expresamente los excluye del sistema general, pues dispone en la fracc. XIII del apartado B: “Los militares, marinos... se regirán por sus propias leyes.” No obstante, en la misma fracción indica: “El estado proporcionará a los miembros en el activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso *f*) de la fracción XI de este apartado en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.”

Los beneficios a que se refiere ese inciso son el arrendamiento o la venta de viviendas baratas, crédito adecuado para la adquisición, la reparación, la construcción o el pago del pasivo adquirido con ese motivo. Ello con claridad indica que la exclusión constitucional deriva respecto al fuero militar, pero que subyace una relación de carácter laboral reconocida en la ley, pues otorga a los miembros de las fuerzas armadas prestaciones equivalentes a las de los trabajadores.

Es significativo que la mención *el personal de estas instituciones se regirá por sus propias leyes* obre en el precepto constitucional donde se establecen las bases fundamentales de las relaciones jurídico laborales, y que, además, figure precisamente en el apartado referido a los servidores públicos.

Así, podemos afirmar que los miembros de las fuerzas armadas mexicanas realizan función pública y por tanto profesionalmente tienen una relación laboral

*sui géneris*, la cual rebasa las condiciones observadas por los demás servidores públicos, de suyo ya especiales.

### 34.1 La secretaría de la defensa nacional

El acto por el que la secretaría de la defensa nacional se allega de los servicios personales es el *contrato de reclutamiento* (antes denominado de enganche), donde se establecerá el tiempo de servicio. Al vencimiento de éste, en el caso de los soldados, podrán ser reenganchados (recontratados) hasta por un límite de nueve años.

Los cabos se seleccionan entre los soldados y, aun cuando no son permanentes, están en posibilidad de que los propongan para ocupar vacantes.

A partir de la jerarquía de sargento se considera profesional (permanente) el personal que la alcance, una vez que haya aprobado el curso de formación correspondiente.

Los oficiales, los jefes y los generales deberán tener acreditado el grado ante la secretaría de la defensa nacional, mediante la patente que les expida. En el caso de los coroneles y los oficiales superiores a este grado, los nombramientos se expiden por el presidente de la república y han de ser ratificados por el senado, o la comisión permanente, en su defecto.

Como en su oportunidad se citó (tema 14), corresponden a la secretaría de la defensa nacional la organización y administración del ejército y fuerza aérea. De ahí se deduce que la relación jurídico laboral de los miembros de estas fuerzas armadas se establece con el estado mediante dicha dependencia.

En cuanto a situación jurídica, los militares pueden estar en activo, reserva o retiro

- a) *Activo*. Es la situación que regularmente guardan los militares por estar incorporados a unidades o instalaciones militares, e irregularmente cuando están a disposición de la secretaría de la defensa nacional para ser reubicados, con licencia, hospitalizados, sujetos a proceso, o bien, compurgando sentencia.
- b) *Reserva*. Se considera así la situación que guardan los militares o de quienes sin serlo, por disposición legal, puedan ser requeridos para prestar servicios de ese tipo a la nación. La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos prevé la constitución de las reservas primera y segunda.  
*Primera reserva*. Está integrada por todos los militares profesionales (a partir del grado de sargento) que obtengan dignamente su separación del activo y estén aptos para el servicio de las armas. Los integrantes del servicio militar

voluntario (cabos y soldados) en tiempo de enganche pertenecerán a esta reserva hasta los 36 años; clases y oficiales del servicio militar nacional, hasta los 33 y 36 años, respectivamente; los conscriptos del servicio militar nacional, hasta los 30 años; los demás mexicanos, de 19 años a 30, y finalmente, los mexicanos mayores de 19 años, sin limitación de edad, que sean útiles para las fuerzas armadas.

*Segunda reserva.* Se constituye con el personal que haya cumplido el tiempo en la primera reserva y se encuentre físicamente apto. En dicha reserva se incluyen los cabos y los soldados del servicio militar voluntario hasta los 45 años de edad; las clases y los oficiales procedentes del servicio militar nacional hasta los 45 y 50 años de edad, respectivamente, y los soldados de conscripción cumplida y los demás mexicanos de 19 a 40 años de edad.

Las reservas no guardan relación laboral con el estado; sin embargo, por razones de método se consideró conveniente referirnos a ellas de manera somera, pues las otras dos variantes, la situación de activo y la de retiro, sí han observado relación laboral, aunque la de retiro ya no la tenga.

- c) *Retiro.* Consiste en la separación del servicio activo en que colocan las secretarías de la defensa nacional y de marina a sus integrantes, con los derechos y las obligaciones sobre seguridad social de la ley de la materia.

La situación escalafonaria y el monto de los haberes (sueldos) dependen del grado, del arma o del servicio en que se encuentren; en el caso de los militares en situación de retiro, se denominan *haberes de retiro*.

## 34.2 La secretaría de marina

Los servicios personales que requiere la armada los obtiene, en el nivel de marinería, mediante el reclutamiento, efectuado legalmente vía la conscripción (servicio militar obligatorio) y por contrato de enganche voluntario. Puede tener lugar este último con los futuros alumnos para las escuelas de formación de oficiales.

Los nombramientos del personal que en la armada alcance el grado equivalente al de coronel en el ejército y la fuerza aérea (el de capitán de navío), o uno más alto, deben ser expedidos por el presidente de la república y ratificados por el senado; o bien, por la comisión permanente, según el caso.

De acuerdo con ello, el personal se clasifica de la siguiente manera:

- a) *Milicia permanente.* Constituida por los egresados de las escuelas de formación a quienes se expida despacho de guardia marina o de primer maestre y

los marineros o equivalentes, con cinco años de servicio ininterrumpido y ascensos sucesivos hasta primer maestro, así como por los miembros de la milicia auxiliar cuyos servicios sean necesarios y alcancen el tiempo de actividad exigido en la ley.

- b) *Milicia auxiliar.* Comprende el personal enganchado mediante contrato, en los cadetes y alumnos de las escuelas de la armada, quienes podrán aspirar a la milicia permanente, de acuerdo con los requisitos señalados tanto en la Ley Orgánica de la Armada de México como en la ley de ascensos de la misma institución.

Las situaciones del personal de la armada son activo, reserva y retiro.

- a) *Activo.* Se encuentra en tal situación el personal que preste servicios en unidades y establecimientos de la armada, el que esté a disposición (temporalmente sin cargo o comisión), el que se encuentre en situación especial (comisionado en otras dependencias; el sujeto a proceso o cumpliendo condena), el que se halle en situación de depósito (separación voluntaria o por disposición del alto mando de oficiales, capitanes y almirantes) y, finalmente, el que esté gozando de licencia.
- b) *Reserva.* Análogamente con el ejército y la fuerza aérea son dos, primera y segunda reservas, cuyos integrantes tampoco guardan relación laboral respecto al estado, pero pueden ser convocados en caso de urgencia.
- c) *Retiro.* Como está regulado en la misma ley que rige al ejército y fuerza aérea (Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas), se da por sentado el concepto expresado en el párrafo anterior.

Los haberes y las demás prestaciones que se les entregan en reciprocidad por el desempeño de sus labores se determinan de acuerdo con el grado, el puesto o la comisión que cada miembro de la armada alcance.

El régimen de seguridad social, común a los personales de la secretaría de la defensa nacional y la de marina, consigna prestaciones equivalentes a las dispuestas en el régimen aplicable a los demás servidores públicos, mediante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado e incluso, también, se hace por medio de un organismo de características similares (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas). Este punto se abordará con más detalle en el tema 35 del curso.

Resulta oportuno destacar la competencia que tiene el Banco del Ejército y la Armada para intervenir en el otorgamiento de varias de estas prestaciones.

A nuestro juicio, lo anterior constituye un elemento importante para sostener el carácter laboral de la relación dada entre los miembros de las fuerzas armadas y el estado. Ese elemento se suma a otros, como la subordinación y dirección en la realización de una actividad a cambio de un salario, y al hecho de que en ciertos países europeos se hayan constituido sindicatos de militares; además, muchos teóricos del derecho son de la misma opinión.

**Procedimiento de postergas ante la junta naval.** El programa de estudio inicialmente seguido en esta obra destacaba el asunto, y le daba un tercio del espacio dedicado a la función pública en las fuerzas armadas; hemos estimado razonable reducirlo a una dimensión más modesta.

La inconformidad por postergas es un procedimiento inscrito en el ámbito laboral de las fuerzas armadas y no resulta privativo de la marina de guerra.

El procedimiento que nos ocupa tiene lugar cuando algún militar (ejército, fuerza aérea y armada) en el ejercicio de sus derechos ha sido excluido de un concurso de selección para acceder a un grado superior o, no obstante que cumplió los requisitos, no ha recibido dicho acceso.

En términos generales, es sustanciado mediante escrito que el afectado dirige a la secretaría (defensa nacional o marina), la cual a su vez lo remite para dictamen a un cuerpo colegiado. En el caso de la defensa nacional, se compondrá de cuatro generales de brigada o brigadieres, presididos por un general de división y designados por sorteo; en el de marina, la junta naval dictaminará.

Una vez que el jurado decide que la exclusión o postergación viola los derechos del inconforme, declara procedente la solicitud y ordena la evaluación o el ascenso correspondientes.

### *Bibliografía del tema*

Canasi, José, *Derecho administrativo*, vol. IV, Depalma, Buenos Aires, 1977.

*Código de Justicia Militar.*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Ley de Ascensos de la Armada de México.*

*Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.*

*Ley de Disciplina del Personal de la Armada de México.*

*Ley Orgánica de la Armada de México.*

*Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.*

Lozoya, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, 2ª ed., El Colegio de México, México, 1976.

Martínez Morales, Rafael, *Diccionario de derecho administrativo y burocrático*, Oxford University Press, México, 2008.

Villalpando César, José Manuel, *Introducción al derecho militar mexicano*, Porrúa, México, 1991.

## 35. Seguridad social

El derecho de la seguridad social se estudia como disciplina autónoma respecto no sólo al derecho administrativo sino también al del trabajo, con el cual surgió en la segunda mitad del siglo XIX. Por ello en este capítulo, circunscrito a aspectos burocráticos, la seguridad social para los servidores públicos tiene que ser tratada de manera esquemática y sin mayores pretensiones que de simple enunciado de una amplia rama del derecho.

Los antecedentes indirectos de la seguridad social se hallan en la beneficencia pública y privada, así como en las sociedades mutualistas.

La seguridad social, por su naturaleza y sus alcances de interés público, ha logrado un lugar en casi todas las constituciones del mundo. Su objetivo principal es revitalizar a las clases débiles por la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales tendentes a proteger o prevenir la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada, el desempleo, la salud. Tales riesgos generan lo mismo una situación de permanente desamparo cuando no los atiende adecuadamente el estado que inseguridad y desajustes sociales. Cubiertos por la seguridad social, esos asuntos se analizan por diversas ramas del conocimiento humano.

En nuestro tiempo de neoliberalismo globalizado, con el aumento en la edad promedio de vida se presenta la ingente necesidad de recursos monetarios para atender la salud y las pensiones de la población cada vez más envejecida.

La solución de esos muy graves problemas, planteada por los organismos internacionales a los gobiernos, es aumentar los años de servicio y la edad de jubilación. Parece que en lugar de desarrollar políticas para un adecuado reparto de la riqueza, se sanciona vivir más por causa del progreso de la humanidad.

Con ese enfoque se ha modificado la regulación jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto

Mexicano del Seguro Social, con el abandono de la idea del sistema solidario que el estado benefactor sostuvo.

En el sistema jurídico político mexicano, la seguridad social de los servidores públicos no está bajo la competencia unificada de un solo organismo; su prestación depende del régimen legal de la relación de trabajo; es decir, si éste se encuentra regulado en los dispositivos correspondientes a los apartados A o B del art. 123 constitucional, a las fuerzas armadas, a la gendarmería, al servicio exterior, al sector educativo o bancario, entre otros.

Como el grupo más numeroso de trabajadores públicos queda encuadrado en el apartado B del art. 123 de la constitución, en su estudio centramos la exposición del tema. Al efecto mencionemos que las fraccs. XI y XIII de dicho apartado establecen que el servicio estatal de seguridad social se organizará por lo menos conforme a estas bases:

1. Se cubrirán accidentes y enfermedades profesionales del trabajador, enfermedades no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.
2. En caso de accidente o enfermedad, el trabajador conservará el empleo por el tiempo que determine la legislación.
3. Las mujeres durante el embarazo estarán adecuadamente protegidas en su salud en relación con la gestación; gozarán de un mes de descanso antes de la fecha fijada para el parto y de otros dos después de éste; recibirán el salario y conservarán el empleo y los derechos adquiridos por la relación de trabajo. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de estancia infantil.
4. Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicamentos.
5. Se establecerán centros para recreación y recuperación, así como tiendas en beneficio del trabajador y su familia.
6. Se proporcionarán a los trabajadores viviendas en arrendamiento o venta. Además, el estado establecerá mediante las aportaciones que haga un fondo de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito suficiente para adquirir en propiedad habitaciones, o bien, construirlas, repararlas o mejorarlas, o pagar pasivos creados por dichos motivos.

El estado proporcionará al personal en activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el numeral 6, en términos similares y mediante el organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Las entidades paraestatales a que compete la materia son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (personal civil) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (personal militar).

Determinados servicios de seguridad social (por ejemplo, médicos, estancias infantiles y vivienda) pueden ser prestados en forma directa por la correspondiente dependencia centralizada o entidad paraestatal, así como al amparo de convenios suscritos con particulares.

Conforme a su ley, los seguros, las prestaciones y los servicios que proporcionará el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son:

1. Medicina preventiva.
2. Atención médica curativa y de maternidad.
3. Rehabilitación física y mental.
4. Medicina por riesgos de trabajo.
5. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
6. Seguros de invalidez y vida.
7. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda.
8. Préstamos personales.
9. Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar.
10. Servicios turísticos.
11. Servicios funerarios.
12. Servicios para el bienestar y desarrollo infantiles.
13. Programas culturales.
14. Programas educativos y de capacitación.
15. Atención de jubilados, pensionados y discapacitados.
16. Programas de fomento deportivo.

En los párrafos siguientes nos ocuparemos de manera breve de los asuntos enumerados.

### 35.1 Medicina preventiva

En éste y los subsecuentes apartados resumiremos la ley del instituto (2007), la cual establece que en caso de enfermedad, el trabajador y el pensionista tienen derecho a estas prestaciones en dinero y en especie:

1. Control de enfermedades prevenibles por vacunación.
2. Control de enfermedades transmisibles.
3. Los programas de autocuidado y de detección oportuna de padecimientos.
4. Educación para la salud.
5. Programas de combate a la drogadicción, el alcoholismo y el tabaquismo.
6. Salud reproductiva y planificación familiar.
7. Atención materno infantil.
8. Salud bucal.
9. Educación alimentaria.
10. Salud mental.
11. Atención primaria de la salud.
12. Envejecimiento sano.
13. Prevención y rehabilitación de pacientes con capacidades diferentes.

Los servicios médicos encomendados al instituto relativos a los seguros de riesgos del trabajo, de enfermedades y de maternidad, y los de medicina preventiva los prestará directamente o por convenios con quienes tuvieren establecidos dichos servicios.

En tales casos, las instituciones con que hubiere celebrado esos convenios estarán obligadas a responder de manera directa de los servicios y a proporcionar al instituto los informes que les pida, con sujeción a las instrucciones de éste.

### 35.2 Atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental

Los servicios de atención médica curativa y de maternidad, así como el de rehabilitación encaminada a corregir la discapacidad física y la mental, comprenderán lo siguiente:

1. Medicina familiar.
2. Medicina de especialidades.

3. Gerontología y geriatría.
4. Traumatología y urgencias.
5. Oncología.
6. Cirugía.
7. Extensión hospitalaria.

En caso de enfermedad, el trabajador y el pensionado tendrán derecho a la atención médica de diagnóstico, terapéutica, odontológica, consulta externa, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación necesaria desde el comienzo del mal y durante el plazo máximo de 52 semanas.

En el caso de enfermos ambulantes cuyo tratamiento médico no les impida trabajar y en el de pensionados, la terapia de un mismo mal se continuará hasta la curación.

Al principiar el padecimiento, el trabajador y la dependencia o la entidad donde labore darán aviso por escrito al instituto, de acuerdo con las disposiciones emitidas al efecto.

Cuando la enfermedad imposibilite al trabajador para desempeñar su labor, habrá derecho a licencia con goce de sueldo o con medio sueldo pagado por la dependencia o la entidad donde labore.

### 35.3 Seguro de riesgo de trabajo

Se establece el seguro de riesgos del trabajo en favor de los servidores públicos. Como consecuencia, el instituto se subrogará, en las obligaciones de las dependencias o de las entidades, derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para los efectos de ley, serán reputados como riesgos laborales los accidentes y las enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su actividad.

Se consideran accidentes laborales toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste, así como los ocurridos al trabajador al trasladarse de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos al lugar en que desempeñe su actividad o viceversa.

También se consideran riesgos laborales las enfermedades señaladas en las leyes del trabajo. Los riesgos del trabajo pueden producir lo siguiente:

- a) *Incapacidad temporal*, la pérdida de aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.
- b) *Incapacidad parcial*, la disminución de las facultades de una persona para trabajar.
- c) *Incapacidad total*, la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.
- d) *Defunción*.

El empleado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las prestaciones en especie:

1. Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.
2. Servicio de hospitalización.
3. Aparatos de prótesis y ortopedia.
4. Rehabilitación.

De igual modo, tendrá derecho a las prestaciones en dinero que la ley prevé.

### 35.4 Pensiones

Se creó el fondo nacional de pensiones de los trabajadores al servicio del estado, denominado *PENSIONISSSTE*, órgano desconcentrado del instituto dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la ley. Tal capacidad se refiere a la administración de las cuentas individuales e inversión de los recursos de las cuentas individuales que administre, excepto los de la subcuenta del fondo de la vivienda.

Pensión es la cantidad en numerario que un ente público debe entregar a una persona. La obligación surge por diversos supuestos previstos en el orden jurídico.

Cada trabajador tendrá una cuenta individual en el *PENSIONISSSTE* o, si lo elige, en una administradora. Podrá solicitar el traspaso de su cuenta individual a ese órgano o a una administradora diferente de la operadora de la cuenta en los casos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Los trabajadores no deberán tener más de una cuenta individual, independientemente de que se encuentren sujetos a diversos regímenes de seguridad social.

La pensión garantizada representa la que el estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener pensión por cesantía en edad avanzada o vejez.

El monto mensual será de \$3 034.20 (tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional), que se actualizará cada febrero, conforme al cambio anualizado del índice nacional de precios al consumidor.

El trabajador que deje de prestar servicios para la federación y no tenga la calidad de pensionado podrá solicitar la continuación voluntaria en todos o alguno de los seguros del régimen obligatorio, con excepción del de riesgos del trabajo. Al efecto, cubrirá todas las cuotas y aportaciones correspondientes de acuerdo a lo dispuesto en el régimen financiero de los seguros donde desee continuar voluntariamente.

Las cuotas y aportaciones se ajustarán cada año de acuerdo con los cambios relativos del sueldo básico en la categoría tenida por el interesado en el puesto que hubiere ocupado en su último empleo. Para el caso del seguro de salud se requerirá que acredite haber laborado al menos cinco años en alguna dependencia o entidad incorporada al instituto.

**Pensión por invalidez.** Habrá invalidez cuando el trabajador activo haya quedado imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior a 50% de su remuneración habitual, percibida durante el último año de servicio, y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional. La declaración de invalidez deberá ser emitida por el ISSSTE.

La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que hubieren contribuido con sus cuotas al instituto cuando menos durante cinco años. Si el dictamen determina 75% o más de invalidez sólo se requerirá que hayan contribuido con cuotas al instituto cuando menos durante tres años.

El estado de invalidez da derecho al trabajador, en los términos de esta ley, al otorgamiento de pensión temporal (por dos años) o definitiva.

**Pensión por cesantía en edad avanzada.** La cesantía en edad avanzada ocurre cuando el trabajador queda privado de empleo a partir de los 70 años de edad.

Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere tener un mínimo de 25 años de cotización reconocidos por el ISSSTE.

La contingencia consistente en la cesantía en edad avanzada obliga al instituto a otorgar pensión y seguro de salud.

**Pensión por vejez.** El seguro de vejez da derecho al trabajador al otorgamiento de pensión y seguro de salud.

### 35.5 La jubilación

La jubilación supone terminar, con derecho a pensión, una relación laboral prolongada, por razones de edad o decrepitud.

Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicio y las trabajadoras con 28 años o más de servicio. En ambos casos se exige contar con un tiempo igual de cotizaciones al instituto, y con 60 y 58 de edad (según está estipulado en el complejo sistema transitorio de la nueva ley del ISSSTE). Lo anterior, vigente a partir de 2028.

La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente a 100% del sueldo. Su percepción comenzará el día siguiente a aquel en que el trabajador haya disfrutado del último sueldo antes de causar baja.

Gozan del derecho a la pensión de retiro por edad los trabajadores de 65 años que tengan 25 de servicio como mínimo e igual tiempo de aportar al instituto. En los años de servicio contará un solo empleo, aun cuando se hayan desempeñado simultáneamente varios; por tanto, para ello se considerará, por una sola vez, el tiempo durante el cual haya poseído el carácter de trabajador.

La jubilación es independiente de los beneficios a que tenga derecho el trabajador, conforme al “sistema de ahorro para el retiro” (SAR), que la ley también regula.

### 35.6 Pensión por causa de muerte

El fallecimiento del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea la edad, y siempre que hubiere cotizado al instituto por tres años o más, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso.

Las pensiones se otorgarán por la aseguradora que elijan los familiares derechohabientes para contratar el seguro de pensión. A tal efecto, deberá integrarse un monto constitutivo en la aseguradora elegida, suficiente para cubrir la pensión y las demás prestaciones de carácter económico. Para ello, el instituto cubrirá el monto constitutivo a cuyo cargo se pagarán la pensión y las demás prestaciones económicas.

Si el pensionado por riesgos del trabajo o invalidez fallece, las pensiones se cubrirán por el instituto mediante la entrega del monto constitutivo a la aseguradora que los familiares derechohabientes elijan para el pago correspondiente.

El saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador o pensionado por riesgos del trabajo o invalidez fallecido podrá ser retirado en una sola exhibición

o utilizado para contratar un seguro de pensión que otorgue una renta por una suma mayor.

### 35.7 Préstamos personales

El fondo de préstamos personales para el otorgamiento de créditos se constituye por el importe de la cartera total institucional de éstos, más la disponibilidad al último día del ejercicio anterior y los rendimientos que generen. Los recursos del fondo se destinarán únicamente a esa prestación.

Los préstamos personales se otorgarán a los trabajadores y a los pensionados de acuerdo con el programa anual y conforme a lo siguiente:

1. Sólo a quienes tengan un mínimo de seis meses de antigüedad de incorporación total al régimen de seguridad social.
2. Los préstamos se otorgarán conforme a la disponibilidad financiera del fondo y a las reglas que establezca el instituto. Serán de cuatro tipos:
  - a) *Ordinarios*. Su monto será hasta por el importe de cuatro meses del sueldo básico, de acuerdo con la antigüedad de quien lo solicite.
  - b) *Especiales*. Su monto será hasta por el importe de seis meses del sueldo básico, de acuerdo con la antigüedad de quien lo requiera.
  - c) *Para adquisición de bienes de uso duradero*. Su monto será hasta por el importe de ocho meses del sueldo básico.
  - d) *Extraordinarios para damnificados por desastres naturales*. Su monto será establecido por la junta directiva del instituto.
3. El monto del préstamo y los intereses deberán ser pagados en parcialidades quincenales iguales, en un plazo no mayor de 48 quincenas en el caso de los ordinarios y los especiales, y de 72 en el de los bienes de consumo duradero. Los extraordinarios para damnificados por desastres naturales tendrán un plazo de hasta 120 quincenas.
4. Los préstamos se otorgarán de manera que los abonos para lo prestado y sus intereses sumados a los descuentos por hipotecas y a los que deban hacerse por cualquier otro adeudo en favor del instituto no excedan de 50% de las percepciones en dinero del trabajador.

### 35.8 Habitaciones para trabajadores

El problema habitacional, uno de los más graves en el país, ocurre en la mayoría de las naciones, incluso en algunas sumamente desarrolladas. Por ello, las medidas de seguridad social en el renglón no son sino un ligero paliativo para una de las injusticias más incomprensibles de la civilización (no tener un lugar propio y decoroso donde vivir).

Para los fines habitacionales previstos en la fracc. XI del apartado B del art. 123 constitucional, el ISSSTE establecerá conforme a la ley un fondo de la vivienda, cuyo objeto estribará en operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito, mediante préstamos con garantía hipotecaria, así como en coordinar y financiar programas de construcción de viviendas destinadas a su adquisición en propiedad por los trabajadores carentes de ella.

El instituto administrará el fondo de la vivienda integrado con las aportaciones que las dependencias y las entidades realicen a favor de los trabajadores.

El fondo de la vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria. Éstos se harán por una sola vez.

Los recursos del fondo de la vivienda se destinarán al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de las subcuentas del fondo de la vivienda de las cuentas individuales y tengan depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses en el instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse a los fines siguientes:

1. Compra o construcción de vivienda.
2. Reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones.
3. Pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores.

### 35.9 Prestaciones sociales y culturales

El art. 195 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ordena: “El instituto atenderá de acuerdo con esta Ley, a las necesidades básicas del Trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que contribuyan al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo.”

En tanto, el art. 196 señala que el instituto, de acuerdo con sus posibilidades financieras, ofrecerá a precios módicos los servicios que se indican:

1. Programas y servicios de apoyo a fin de adquirir productos básicos y de consumo para el hogar.
2. Servicios turísticos.
3. Servicios funerarios.
4. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo de la niñez.
5. Programas de cultura.
6. Programas educativos y de capacitación.
7. Atención de jubilados, pensionados y discapacitados.
8. Programas que fomenten el deporte.

### 35.10 Conveniencia de establecer un código de los servicios del estado

Los servicios de seguridad social que se proporcionan a los empleados del estado están contenidos sobre todo en tres ordenamientos jurídicos: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Hay además varios reglamentos, acuerdos e instructivos en la materia. Debido a la variedad de prestaciones en el rubro de seguridad social para los servidores públicos, desde luego, resulta conveniente codificar las normas jurídicas respectivas, a efecto que los beneficiarios del sistema conozcan con certeza, a partir de un solo texto, sus derechos y puedan hacer uso adecuado de ellos.

Las conveniencias de establecer un código de los servicios del estado en el renglón de seguridad social son obvias conforme a lo estudiado a propósito de codificación administrativa (tema 5, primer volumen; *supra* tema 1, segundo volumen). Sin embargo, surge la duda, en la materia que nos ocupa, relativa a si han de subsistir como mínimo tres sistemas diferentes de prestaciones sociales (ISSSTE, IMSS e ISSFAM), pues los servicios proporcionados por cada entidad presentan algunas diferencias. Ello podría ser fuente de problemas de interpretación o dar origen a demandas de mejoras, y no hay capacidad o recursos para cubrirlas.

Legislar en un solo texto la seguridad social de al menos tres regímenes diferentes implica uniformar sus alcances o provocar comparaciones que originen inquietudes.

### *Bibliografía del tema*

- Amézquita Urbina, Daniel, *La seguridad social de los trabajadores del sector público*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1981.
- Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, Harla, México, 1987.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*
- Mendívil Nieblas, Sergio, *Los servidores públicos en el sistema mexicano de seguridad social*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.
- Sánchez León, Gregorio. *Derecho mexicano de la seguridad social*, Cárdenas, Tijuana, 1987.

## 36. Los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios

### 36.1 Base constitucional

El texto original del art. 123 de la constitución federal suponía competencia de las legislaturas locales o estatales para legislar en materia laboral respecto a los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Con motivo de la reforma de dicho artículo en 1929, destinada a federalizar la materia del trabajo, la carta magna fue omisa respecto a la burocracia de los estados y los municipios.

Dicha situación provocó una larga polémica en torno a qué legislación laboral era aplicable a tales servidores: la federal del trabajo, la burocrática federal, una emitida especialmente por el gobierno local, el código civil estatal, los acuerdos del gobernador o ninguna de ellas.

La reforma de marzo de 1987 puso punto final a la polémica. Estableció en los arts. 116 (fracc. VI) y 115 (fracc. VIII, segundo párrafo) a quién compete legislar en materia local burocrática; es decir, a la legislatura de cada entidad con base en el art. 123 y disposiciones de él derivadas.

### 36.2 Los trabajadores al servicio de las entidades federativas

Lo anotado en el párrafo anterior definió la situación jurídico laboral de los servidores públicos de los estados, la cual estaba imprecisamente delimitada por omisión de la ley suprema. De tal suerte, la aplicación supletoria de ordenamientos federales o la vigencia de estatutos reglamentarios ya no tienen razón de ser.

Algunas entidades federativas poseían desde hacía tiempo adecuada legislación de los trabajadores burocráticos, la cual se aunaba a un sistema de prestaciones en materia de seguridad social; sin embargo, había y subsisten sistemas de regulación de relaciones laborales de muy dudosa juridicidad y menor justicia.

La mayoría de las leyes locales sigue el modelo de la legislación federal; la adecuan a las necesidades y la capacidad financiera del poder público estadual. Así, son similares las disposiciones en materia de nombramiento, descanso semanal, jornada, salario, vacaciones, aguinaldo, huelga, jubilación, responsabilidades y sanciones, solución de controversias, protección del menor y de la mujer trabajadores, tiempo extraordinario, seguridad e higiene, inamovilidad en niveles bajos, estatuto especial para cuerpos de seguridad, sindicatos.

En el campo de la seguridad social persiste un desfase, no favorable al empleo local; ello, más por limitaciones de carácter financiero que por una decisión tomada en ese sentido con fundamentos no monetarios. En ocasiones, hay organismos públicos locales para este rubro de seguridad social (Isssteson, Issstezac); en otros casos, el gobierno estadual celebra convenios con entes federales para que éstos proporcionen a los trabajadores de aquél los servicios médicos y asistenciales correspondientes (ISSSTE o IMSS).

En cuanto a la designación, los requisitos y las facultades de los titulares de los órganos públicos locales, la constitución política y la ley orgánica de la administración pública del estado contienen las reglas correspondientes. Tales normas presentan algunas diferencias, no muy importantes, entre una y otra entidad.

### 36.3 Los trabajadores municipales

Conforme a la fracc. VIII, segundo párrafo, del art. 115 de la constitución federal, las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, con base en lo establecido en el art. 123 de la propia constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Aunque el texto constitucional no dice si la base para esas leyes burocráticas municipales ha de ser el apartado A o el B del art. 123, debemos interpretar que el segundo servirá de modelo a esa normatividad, siguiéndose supletoriamente el contenido del apartado A.

Las muy profundas diferencias entre los municipios mexicanos (planteadas en el tema 31, primer volumen) se presentan también en el ámbito laboral: algunos cuentan con miles de trabajadores, en tanto que otros tendrán uno, dos o ninguno

(salvo los titulares del ayuntamiento), según la complejidad o la sencillez de su administración pública.

Los municipios ricos poseen una estructura jurídica muy elaborada para normar las relaciones entre sus servidores y la administración pública municipal, así como para seguridad social. En estas localidades, que podríamos llamar desarrolladas, también se presentó la polémica enunciada acerca de cuál legislación aplica a la función pública; dichos municipios usualmente seguían la copia del modelo federal que hubiese adoptado el gobierno estadual.

La constitución política del estado y la correspondiente ley orgánica municipal incluyen reglas relativas a la designación, y los requisitos y las facultades de los ciudadanos titulares del ayuntamiento y sus órganos ejecutivos.

Los municipios pobres, si bien formalmente sujetos al sistema jurídico vigente en la entidad federativa a que pertenecen, la realidad los enfrenta a carencias sólo concebibles por quien las ha vivido o las ha contemplado de cerca. Los ayuntamientos sobreviven inexplicablemente: casi sin recursos económicos, circunscritos a una simbólica labor de gendarmería y a una diminuta representación política; en muchos casos reciben ayuda vecinal o de algunas empresas particulares, las cuales proporcionan servicios personales gratuitos o pequeñas cantidades de recursos monetarios. En ese tipo de apoyo comunitario es de especial mención la figura del tequio en el estado de Oaxaca.

Lo deseable es desde luego que los servidores municipales, de los ayuntamientos pobres o ricos, reciban igual tratamiento no sólo en el texto de la ley y de los reglamentos laborales sino, también, en la realidad. El derecho burocrático habrá de evolucionar hasta lograr la igualdad entre los servidores públicos federales, locales y de todos los municipios, tanto en sus derechos laborales como en materia de seguridad social.

### **36.4 Las relaciones laborales con los servidores del sector paraestatal local y municipal**

Si en el plano federal no se ha resuelto la existencia de distintos sistemas legales para la función pública, menos aún en las entidades federativas y los ayuntamientos. Así, hay diferentes criterios para regular a los servidores de la administración centralizada local, a los de los otros poderes, a los cuerpos de seguridad y a los trabajadores de los organismos paraestatales de la entidad federativa y del municipio.

Aunque resulta discutible si los empleados de los entes descentralizados y de las sociedades de estado (municipales y estaduales) realizan o no función pública,

sí efectúan un trabajo cuya regulación no debe quedar desprotegida en el orden jurídico, en tanto continúa la discusión acerca de cuál es la contraparte de la relación laboral, si el estado u otra persona.

A la fecha predominan la indefinición y, por tanto, la diversidad de regímenes legales para normar las relaciones existentes entre la administración pública paraestatal local y la municipal. Esta situación acarrea en el fondo una desprotección para el trabajador, y para el jurista implica analizar cada caso concreto, a efecto de determinar el ordenamiento aplicable. La suprema corte se pronuncia en contra de que esas leyes se basen en el apartado B del art. 123.

### *Bibliografía del tema*

Buen L., Néstor de, *Derecho del trabajo*, t. I, 2ª ed., Porrúa, México, 1977.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Dávalos, José, “El artículo 123 constitucional debe proteger a los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios”, en *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

Escuela Libre de Derecho, *Legislación pública estatal*, 32 vols., Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.

Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., CECSA, México, 1959.

Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1985.

Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo*, 1er. curso, 6ª ed., Oxford University Press, México, 2011.

## 37. Relaciones de trabajo reguladas en el apartado A del artículo 123 de la constitución

**Las** empresas públicas más importantes de la federación, organismos descentralizados o sociedades anónimas, se regulan en cuanto a las relaciones con sus trabajadores en el apartado A del art. 123 constitucional y su ley reglamentaria (Ley Federal del Trabajo, 1970).

Desde luego, tenemos en cuenta que esos entes no forman parte de la persona jurídica federación porque tienen a su vez personalidad propia. Empero, resulta claro que representan una porción fundamental del aparato político administrativo del estado.

En los dos párrafos siguientes se señalan algunas de esas entidades paraestatales, de importancia indiscutible en la actividad administrativa pública, la cual fue comentada en el primer volumen de esta obra.

No obstante que el contenido del citado apartado A del art. 123 constitucional es materia de estudio de la asignatura derecho del trabajo, estimamos conveniente recordar los principales puntos establecidos en dicho artículo: “El congreso federal deberá expedir las leyes relativas al trabajo, las cuales regirán a obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, a todo contrato de trabajo, sin contravenir las bases siguientes:”

1. La duración de la jornada será de ocho horas como máximo.
2. La jornada de trabajo nocturno será de siete horas máximo.  
Quedan prohibidas para los menores de 16 años las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las 10 de la noche.
3. Está prohibida la utilización del trabajo de los menores de 14 años. Los mayores de esta edad y menores de 16 tendrán como jornada seis horas máximo.
4. Por cada seis días de trabajo se disfrutará de uno de descanso, mínimo.
5. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo excesivo y signifiquen un peligro para la salud; tendrán forzosamente un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada para el parto y seis semanas posteriores a él, y deberán recibir su salario completo y conservar los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.
6. Los salarios mínimos de que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ciertas ramas de la economía.
7. Los salarios mínimos deberán ser adecuados para las necesidades normales de una familia, en el orden material, social y cultural, y para la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán con base también en las características de las distintas actividades económicas.
8. Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional formada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que se auxiliará de las comisiones consultivas que considere necesarias para un mejor desempeño.
9. A trabajo igual corresponde salario igual, sin importar sexo ni nacionalidad.
10. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo o cualquier descuento.

11. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada según las normas que el propio apartado delinea, donde se indica que se considere la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales, entre otros elementos.
12. El salario deberá pagarse en moneda de curso legal, por lo que no se permitirá hacerlo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro medio con que se pretenda sustituir la moneda. Al respecto, se plantea si es jurídico el sistema de depósito bancario para hacer retiros mediante tarjeta de débito.
13. Cuando por circunstancias especiales deban trabajarse horas extra, se abonará como salario por el tiempo excedente 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extra podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Los menores de 16 años no harán este tipo de trabajo.
14. Toda empresa estará obligada, según lo determinen las leyes, a proporcionar habitaciones a los trabajadores. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda para establecer un sistema de financiamiento a fin de que la adquieran en propiedad.
15. Queda prohibido establecer expendios de bebidas embriagantes y casas de juego de azar en centros laborales.
16. Las empresas estarán obligadas a proporcionar a los trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo.
17. Los empresarios serán responsables de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales de los trabajadores. Por tanto, les deberán pagar la indemnización correspondiente, según haya traído como consecuencia la muerte, o bien, incapacidad temporal o permanente para trabajar. Esta responsabilidad subsistirá aun si el patrón contrata el trabajo por un intermediario.
18. El patrón estará obligado a observar las normas sobre higiene y seguridad en el establecimiento y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes.
19. Los obreros y los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus intereses, mediante la formación de sindicatos o asociaciones.
20. Las leyes reconocerán el derecho de los obreros y de los patronos sobre huelgas y paros, lícitos cuando tiendan a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos laborales y los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con 10 días de anticipación respecto a la fecha señalada para suspender actividades. Las huelgas serán consideradas ilícitas sólo cuando la mayoría de

los reclamantes ejerza actos violentos contra las personas o las propiedades. Los paros resultarán lícitos si el exceso de producción hace necesario frenar a fin de mantener precios costeables.

21. Los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje, formada por igual número de representantes de obreros y patronos y uno del gobierno. Si el patrón se niega a someter las diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad resultante. Si la negativa es del trabajador, se dará por terminado el contrato.
22. El patrón que despida sin causa justificada a un obrero, o porque ingresó en un sindicato o tomó parte en una huelga lícita estará obligado, a elección del segundo, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con tres meses de salario. La ley determinará los casos en que podrá ser eximido de cumplir el contrato, mediante el pago de la indemnización. Igualmente, habrá obligación de indemnizar con el importe de tres meses de sueldo al trabajador que se retire del servicio por falta de probidad del patrón o por recibir de él malos tratos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratos provengan de dependientes o familiares que obren con su consentimiento.
23. Los créditos en favor de los trabajadores por salarios devengados en el último año y por indemnizaciones tendrán preferencia sobre cualquier otro en caso de concurso o quiebra.
24. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos y asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y nunca podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo mensual del trabajador.
25. El servicio para la colocación de trabajadores será gratis para ellos, se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo u otra institución.
26. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal y visado por el cónsul del país al que el trabajador tenga que ir; además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante.
27. Las leyes determinarán qué bienes constituyen el patrimonio de la familia, el cual resultará inalienable, no podrá sujetarse a gravámenes ni embargos y será transmisible por herencia con simplificación de formalidades.

28. Es de interés público la Ley del Seguro Social, que comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de estancia infantil y cualquier otro encaminado a la protección de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales.
29. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades locales, pero son competencia exclusiva de la federación los asuntos relacionados con lo siguiente:
  - a) *Industrias*: textil; eléctrica; cinematográfica; hulera; azucarera; minera; metalúrgica y siderúrgica; de hidrocarburos; petroquímica; cementera; calera; automotriz, incluso autopartes mecánicas o eléctricas; química, química farmacéutica y medicamentos; de celulosa y papel; de aceites y grasas vegetales; productora de alimentos, que abarca la fabricación de empacados, enlatados o envasados o destinados a ello; bebidas envasadas o enlatadas o destinadas a ello; ferrocarrilera; maderera básica, la producción de aserradero y la de triplay o aglutinados; vidriera, por lo que toca a vidrio plano, liso o labrado, envases de vidrio, y tabacalera.
  - b) *Empresas*: las administradas de forma directa o descentralizada por el gobierno federal; las que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y conexas, y las que realicen trabajos en zonas federales o bajo jurisdicción federal, en aguas territoriales o en la zona económica exclusiva.
  - c) *Será competencia de la federación*: la aplicación de las disposiciones de trabajo en conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, y respecto a los deberes de los patrones en capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como en lo relativo a seguridad e higiene del trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local.

### 37.1 Organismos públicos descentralizados de la administración pública federal

En el ambiente laboral se reconoce como *trabajadores privilegiados* a quienes prestan servicios en alguno de estos organismos. Las razones en que se apoya tal consideración resultan obvias; basta echar un vistazo a sus prestaciones

económicas y compararlas con las del resto de los obreros y empleados del país. Por ese motivo es muy buscado un lugar en sus nóminas, al grado de llegar prácticamente a constituir una “herencia” a favor de sus descendientes.

Tales son los casos de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, cuyos contratos colectivos de trabajo resultan extensos y prolijos en materia de beneficios económicos en favor de los trabajadores, quienes gozan además de estabilidad en el empleo. La situación sólo ha sido atenuada, mas no eliminada, por la política neoliberal.

Las representaciones sindicales de ambos organismos descentralizados por servicio poseen enorme fuerza política en el país, y su influencia trasciende el ámbito laboral. Eso les permite asistir a la revisión de los contratos colectivos con actitud más decidida para exigir mejores condiciones de trabajo.

A guisa de ejemplo: el contrato colectivo de trabajo de la Comisión Federal de Electricidad impone como condición para que los trabajadores de base puedan desempeñar un puesto de confianza que los autorice el sindicato, a cuyo criterio queda que se les otorgue la plaza de manera permanente. Además, la empresa deberá convenir con la representación sindical la creación de puestos de confianza y está obligada a darle aviso previamente cuando designe o cambie a sus trabajadores de confianza.

En cuanto al salario diario, lo considera integrado por las cantidades contenidas en los tabuladores, más el fondo de ahorro, el tiempo extra constante, la ayuda de renta, la compensación por jornada nocturna, el servicio eléctrico gratuito, la cuota de transporte, la ayuda de despensa y el fondo de previsión, entre otros conceptos.

Es oportuno preguntarse si el personal de tales organismos descentralizados desempeña función pública, en razón de que éstos gozan de autonomía jurídica respecto al estado; sus relaciones laborales se regulan en el apartado A del art. 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, aplicables a la generalidad de trabajadores y patrones; y el vínculo organismo trabajador no se establece en virtud de un nombramiento sino por un contrato de trabajo.

Esos organismos forman parte de la administración pública federal (paraestatal), que generalmente presta por los trabajadores un servicio público. Por tanto, la autonomía de su operación es relativa, pues de hecho está sujeta a un considerable número de controles que ejercen las dependencias centralizadas.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que en los instrumentos legales utilizados para crear dichos organismos se indicará el régimen laboral

a que se sujetarán. Con ello permite en la práctica dejar a las circunstancias del momento la decisión acerca del régimen por aplicar en cada caso; esto genera discriminación respecto a los derechos de los otros trabajadores que prestan servicios para la administración pública, aun cuando, como se dijo, sea mediante un ente descentralizado. Indicamos que resultaba impropio incluir en el apartado B del art. 123 a los trabajadores de paraestatales; la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en fecha reciente en el mismo sentido.

El estudio de los contratos colectivos de trabajo que rigen las relaciones entre las empresas públicas más importantes y sus empleados y trabajadores rebasaría con mucho los objetivos del curso y del derecho administrativo. A efecto de proporcionar una idea acerca de las amplias dimensiones de esos instrumentos laborales, mencionemos enseguida los aspectos presentes en cada uno de ellos:

- a) *Petróleos Mexicanos*. Disposiciones generales; ingresos, vacantes y movimientos en general; antigüedades; escalafones y tabuladores; reducciones, renunciaciones e indemnizaciones; disciplinas; condiciones generales de trabajo; jornadas de trabajo, horarios, salarios y tiempos extraordinarios; labores peligrosas e insalubres; medidas de seguridad e higiene; arrestos; fianzas y cuentas de gastos; permutas; movimientos de personal; servicios médicos; prestaciones en caso de enfermedad, accidente o muerte; jubilaciones; descansos; vacaciones y permisos; aguinaldo; habitaciones para trabajadores; locales para el sindicato y para cooperativas; bibliotecas; escuelas; lugares de recreo; fomento de bandas de música y deportes; becas; herramientas e implementos; prestaciones diversas; condiciones especiales de trabajo en equipos e instalaciones marinos; trabajos marítimos, fluviales, de dragado y actividades subacuáticas; cuotas sindicales y delegados departamentales; disposiciones varias, y anexos referentes a salarios, entre otros asuntos.
- b) *Ferrocarriles Nacionales de México*. La reforma efectuada en 1995 al art. 28 constitucional permitió la privatización extranjerizada de la empresa, que tardó más de cuatro años en consumarse.
- c) *Comisión Federal de Electricidad*. Relaciones laborales; contrato colectivo; reglas adicionales; trabajo y organización industrial; condiciones generales de trabajo; organización industrial; productividad; salario; definición salarial; disposiciones complementarias; trabajadores; puestos de trabajo; condiciones complementarias; descanso y permisos; seguridad social; seguridad y riesgos; prestaciones y garantías, así como generalidades.

- d) *Instituto Mexicano del Seguro Social*. Definiciones; generalidades; documentación, su inspección y nóminas; contratación; jornadas y horarios; permisos, ausencias y licencias; descansos, movimientos y cambios; sanciones sindicales; previsión social; enfermedades; riesgos de trabajo; salario; jubilaciones y pensiones; capacitación y estudios; deportes; sindicato; comisión mixta disciplinaria; estipulaciones varias; fondo de retiro; turismo social, prestaciones varias, y cláusulas transitorias. Como anexos: tabulador de salarios y reglamentos para diversas cuestiones.

### 37.2 Las empresas de participación estatal

Si bien el estado participa en la constitución de esa clase de personas morales o colectivas, no establece relación laboral con los trabajadores adscritos a ellas; éstas constituyen un ente jurídico que actúa como patrón para cumplir con las obligaciones que le atañen.

El apartado A del art. 123 de la carta magna determina el mínimo de derechos de que gozan dichos trabajadores, quienes no desempeñan función pública, aun cuando en algunos casos laboran en una empresa prestadora de un servicio público. Éstas son cada vez menos en virtud del traslado que de ellas ha hecho el estado, como consecuencia de su política privatizadora y de abandono del carácter benefactor.

La Ley Federal del Trabajo reglamenta tales derechos. Por ende, los trabajadores pueden inscribirse libremente en la representación sindical, negociar los términos del contrato colectivo con la empresa patrón y ejercer el derecho de huelga conforme a las disposiciones legales aplicables.

Como observamos en la parte relativa del primer volumen (*supra* tema 26), hay gran gama de empresas públicas constituidas con fines diversos, en los cuales el estado participa por razones estratégicas o coyunturales.

De acuerdo con la rama de producción en que se encuentre enclavada, sus relaciones laborales estarán reguladas por un contrato colectivo, una ley o uno individual de trabajo (este último, menos veces).

Hay a la fecha pocas empresas de ese tipo, en el que forman mayoría las constituidas como sociedad anónima (muchas de ellas en proceso de liquidación, venta o transferencia, conforme a la política de reprivatización de casi todas las empresas públicas).

### 37.3 Instituciones nacionales de crédito

La expropiación de la banca privada, decretada en septiembre de 1982, trajo consigo la necesidad de modificar la regulación de las relaciones laborales de sus prestadores de servicios; relaciones que debieron ser adecuadas a las condiciones creadas por el surgimiento de otras empresas de participación estatal (sociedades nacionales de crédito).

Así, en noviembre del mismo año fue adicionado el apartado B del art. 123 constitucional con la fracc. XIII *bis*, a efecto de incluir entre esas garantías mínimas al trabajador al servicio de las sociedades nacionales de crédito.

### 37.4 Las sociedades nacionales de crédito

El programa de estudio tiene un error: incluye este párrafo en el tema de los servicios regulados en el apartado A del art. 123, y pasa por alto que las relaciones laborales entre las sociedades nacionales de crédito y sus trabajadores se regulan, como se dijo, en el apartado B, fracc. XIII *bis*, del art. 123 constitucional.

### 37.5 Las universidades autónomas

En la década de 1970 se debatió ampliamente respecto a la naturaleza jurídica de los servicios proporcionados en las universidades públicas y al régimen legal por aplicar a los prestadores; ello quedó resuelto mediante la reforma constitucional del art. 3º en 1980. Considerado en éste como un trabajo especial el desempeñado por el personal académico y el administrativo en las universidades e instituciones de educación superior de carácter autónomo, sus relaciones laborales, en consecuencia, están reguladas en el apartado A del art. 123 de la carta magna y en la Ley Federal del Trabajo.

La fracc. VII del art. 3º constitucional prevé también que las instituciones de educación superior a las cuales la ley confiera autonomía gozarán de la facultad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura conforme a los principios del mismo artículo, el respeto de la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y la discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, y tendrán patrimonio. La regulación del trabajo se hará de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones de educación superior y universidades.

Respecto a la Universidad Nacional Autónoma de México, sujeta a este régimen, las prestaciones de seguridad social se otorgan por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que generalmente beneficia a los trabajadores contemplados en el apartado B del citado precepto constitucional.

Este hecho *sui géneris*, incongruente desde el punto de vista jurídico, obedece a circunstancias de índole política que imperaron en el pasado. Sin embargo, se hacía necesario abordar la consecuencia legislativa en cuanto al régimen de seguridad social aplicado a los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México.

### *Bibliografía del tema*

- Bermúdez Cisneros, Miguel, *Derecho procesal del trabajo*, 2ª ed., Trillas, México, 1989.
- Castorena, J. Jesús, *Manual de derecho obrero*, 3ª ed., s. d., México, 1959.
- Comisión Federal de Electricidad, *Contrato colectivo de trabajo*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, ts. I y II, 6ª y 8ª eds., Porrúa, México, 1964.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Contrato colectivo de trabajo*.
- Ley Federal del Trabajo*, texto vigente.
- Marín Quijada, Enrique, *La négociation collective dans la fonction publique*, tesis doctoral, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, 1975.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984.
- Petróleos Mexicanos, *Contrato colectivo de trabajo*.

## 38. Responsabilidades de los servidores públicos

### 38.1 Antecedentes

*Responsabilidad* es la obligación de asumir o pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según establezcan las leyes.

En virtud de los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como del poder con que han contado, ha existido una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época a utilizar en beneficio particular esos recursos y ese poder.

Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia en el derecho romano y en los sistemas jurídicos que le siguieron por todo el continente europeo; también se citan disposiciones relativas a la materia en el derecho náhuatl. Durante la época colonial hubo continua preocupación por el mismo asunto, evidenciada principalmente a través de las normas relativas al juicio de residencia.

Ese juicio experimentó constante evolución, pues se presentó con variadas modalidades a lo largo del tiempo. Su finalidad, en el fondo, consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiera terminado el encargo hasta recibir y resolver por un juez las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público.

En el México independiente empezó a desarrollarse un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba el juicio de residencia; aun así, se conservaron ciertos vestigios de éste hasta la segunda mitad del siglo XX (en Coahuila, la ley vigente todavía en 1967 empleaba esa terminología en materia de responsabilidad burocrática).

Las constituciones políticas del siglo XIX hacían referencia no muy sistemática a las responsabilidades de los servidores públicos, pero es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el general Guadalupe Victoria (Félix María Fernández, su verdadero nombre); alcanzaron apogeo durante la *renovación moral* (1982-1988) y persisten en nuestros días.

El constituyente de 1916-1917 dedicó el título cuarto de la carta magna a “las responsabilidades de los funcionarios públicos”. En 1940 se emitió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales. Ésta fue abrogada por una ley publicada en diciembre de 1979 que, a su vez, fue suplida por la de 1982, actualmente en vigencia.

## 38.2 Base constitucional

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron las reformas del título cuarto de la constitución federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Se estableció el actual sistema de este asunto en los arts. 108 a 114, cuyo contenido es el objeto del presente tema. Reglamentarias de esos dispositivos constitucionales, se expidieron la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos (1982), la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002) y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (2004).

Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran *servidores públicos* los representantes de elección popular, los integrantes de los poderes judicial federal y del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y toda persona que desempeñe un empleo, encargo o misión de cualquier tipo en la administración pública federal o en el Distrito Federal; serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades. Quedan comprendidos en este supuesto los funcionarios y los empleados de los entes públicos ahora calificados como autónomos.

Los gobernadores, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales serán responsables por las violaciones de la constitución, de las leyes federales, y por el incorrecto manejo de los recursos de la federación.

Las constituciones de los estados, para efectos de responsabilidades, indicarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, encargo o comisión en los estados y los municipios.

Tanto la federación como los estados, en el ámbito de su competencia, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y otras disposiciones jurídicas complementarias para sancionar a quienes, provistos de ese carácter, incurran en responsabilidad de cualquier tipo.

Los procedimientos para aplicar sanciones por responsabilidades se desarrollarán independientemente. No es admisible imponer dos veces por una sola conducta penas del mismo tipo; si revisten carácter económico, éstas no deberán ser mayores de tres veces el beneficio obtenido o el daño causado.

Por otro lado, se concede acción a cualquier ciudadano para que, bajo su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas, formule denuncia ante la cámara de diputados respecto a las conductas que la constitución prevé como causales de responsabilidad.

### 38.3 Responsabilidad penal

Hay responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos en la legislación federal o local.

Según la constitución general de la república, el presidente, durante el tiempo que dure su encargo, podrá ser acusado sólo de traición a la patria y por delitos

graves del orden común; no aclara cuáles estima así. La acusación se formulará ante la cámara de senadores, que resolverá al respecto.

El Código Penal Federal establece como delitos graves homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, ataques a las vías generales de comunicación, evasión de presos, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, asalto en caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, tráfico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal, entre otros. Pero conforme a lo dispuesto en la norma suprema, de ellos no podría acusarse al jefe del ejecutivo, sino de los considerados graves en los códigos penales locales.

Ante la comisión de delitos por cualquier otro servidor público se actuará conforme al código penal o a la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos, según se indica adelante, la cámara de diputados decidirá previamente si procede o no actuar contra el funcionario.

La constitución deja a la legislación determinar los casos y las circunstancias en que debe sancionarse penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante su encargo o con motivo de él, por sí o por interpósita persona, aumenten de manera radical su patrimonio o adquieran bienes, o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia no puedan justificar. Las leyes penales sancionarán con decomiso de dichos bienes, además de otras penas que procedan.

Por otro lado, la ley suprema establece en el art. 111 que para proceder penalmente contra diputados federales, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, miembros del consejo de la judicatura federal, secretarios de estado, diputados a la asamblea del Distrito Federal, el procurador general de la república y el procurador de justicia del Distrito Federal, así como consejeros del Instituto Federal Electoral y magistrados de la sala superior del tribunal electoral, por la comisión de delitos en el tiempo de su encargo se requiere que la cámara de diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión lo apruebe.

Si la resolución de la cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito reanude su curso cuando el inculpado haya concluido el encargo o empleo, pues no juzga los fundamentos de la acusación.

En cambio, si la cámara declara que ha lugar a proceder, el inculpado deberá quedar a disposición del órgano competente para actuar conforme a derecho.

Para actuar penalmente contra gobernadores, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia y consejeros de las judicaturas de las

entidades por delitos federales se seguirá el procedimiento establecido respecto a los funcionarios federales, pero la declaración de procedencia será a efecto de que se comunique a la legislatura local, para que actúe conforme a derecho.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y de senadores en materia de responsabilidades no admiten recurso.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo del encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina absolviéndolo, el funcionario podrá reasumir; si fuese condenatorio y se trata de un delito cometido durante el ejercicio del encargo, no se concederá al reo el indulto.

Las sanciones por delitos se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal. Si se tratare de actos ilícitos por cuya comisión el autor obtuvo beneficio económico o causó daños o perjuicios patrimoniales, se decidirán de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados.

No se requerirá declaración de procedencia de la cámara de diputados cuando alguno de los servidores públicos con fuero incurra en delito durante el tiempo en que esté separado del encargo por cualquier motivo. Si el servidor ha vuelto a realizar las labores o ha sido nombrado o elegido para desempeñar un cargo distinto, pero de los que poseen fuero, se requerirá el procedimiento correspondiente ante la cámara.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el encargo por cualquier servidor público será exigible según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal, pero nunca resultarán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el funcionario desempeñe algún encargo con fuero constitucional.

El Código Penal Federal tipifica los siguientes delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño del encargo oficial: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, cometidos contra la administración de justicia y el ejercicio indebido del propio derecho.

Aparte de esos delitos, que el código agrupa como “cometidos por servidores públicos” y “contra la administración de justicia”, en los siguientes, dada su naturaleza, pueden incidir los agentes del poder público: traición a la patria; espionaje; sabotaje; violación de inmunidad y neutralidad; evasión de presos; violación de correspondencia; ultraje de las insignias nacionales; revelación de secretos; falsi-

ficación de documentos; variación del nombre o del domicilio; uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados, jerarquías, divisas, insignias o siglas; contra el consumo y la riqueza nacionales; violación de derechos humanos, y fraude.

Desde luego, el servidor público que cometa cualquier delito federal o del fuero común será responsable conforme a las leyes relativas. Las listas anteriores pretenden enumerar los que serían cometidos eventualmente, como una desviación del ejercicio de la función pública.

#### 38.4 Responsabilidad civil

La responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente.

Cuando se trate de demandas de carácter civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia, llamada también *desafuero*.

La responsabilidad civil halla su fundamento en los arts. 1910 y 1927 del código de la materia, que establecen lo siguiente:

1. El que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima; y
2. El estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios en el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; tal responsabilidad es solidaria en ilícitos dolosos y subsidiaria en otros casos, y solamente se hará efectiva contra el estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con que responder del daño y perjuicio causados.

El reformado art. 113 de la constitución dispone que la responsabilidad estatal por los daños que, por su actividad administrativa irregular, se provoquen en los bienes o derechos de los gobernados será objetiva y directa. Los particulares serán indemnizados de acuerdo con las bases, los límites y los procedimientos fijados en las leyes.

Para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se entenderá por *actividad administrativa irregular* la que provoque daño a los bienes y los derechos de los particulares sin obligación jurídica de soportar, pues no hay fundamento jurídico de justificación para legitimar el daño.

Tampoco hay obligación de indemnizar, de acuerdo con la ley, los casos fortuitos y de fuerza mayor; los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del estado; los derivados de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, y aquellos en que el solicitante de la indemnización sea el causante del daño.

El estado puede repetir de los servidores públicos el pago de indemnización cubierta a los particulares cuando, previo procedimiento administrativo disciplinario previsto en la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se determinen su responsabilidad y una falta administrativa con carácter de infracción grave. El monto exigido al servidor por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique. El estado podrá instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, contratados o designados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, encargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos por faltas o infracciones graves.

### 38.5 Responsabilidad administrativa

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, encargos o comisiones.

A partir de esos principios, condensados en legalidad y eficiencia, rectores de la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), derogante de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), cuya aplicación corresponde básicamente a la secretaría de la función pública. En ese ordenamiento se determinan las obligaciones de los trabajadores del estado dirigidas a un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas ahí como infracciones.

La constitución política federal señala que las sanciones, además de las indicadas en las leyes, serán suspensión, destitución, inhabilitación y multa. Ésta habrá de establecerse conforme al beneficio económico logrado por el responsable y a los daños y perjuicios causados por su conducta u omisión; en todo caso, no podrá ir más allá de tres veces el beneficio logrado o de los daños y perjuicios originados.

El constituyente dejó al texto legal señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, en los cuales deberán considerarse la índole y las consecuencias de la infracción; cuando los actos ilícitos se estimaren graves, el plazo para prescribir no será menor de tres años.

Las sanciones por infracciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública. Las sanciones se graduarán de acuerdo con la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales.

En el mecanismo de control de la administración pública federal, aparte de la secretaría de la función pública, desempeñan un papel importante los órganos internos de control, antes llamados contralorías internas. En cada dependencia y entidad hay una de esas unidades, pertenecientes a la citada secretaría.

Es de señalada importancia la creación, en la ley de 1982, del registro patrimonial de los servidores públicos, pues por él se capta la información acerca de los bienes de los trabajadores del estado, que sirve de base para detectar posibles ilícitos. Los datos deben proporcionarse al inicio y a la terminación de la relación laboral, así como cada año que ésta dure. La obligación corresponde a todo servidor, a partir de jefe de departamento o su equivalente.

Una vez detectada la irregularidad en las tareas de un servidor público, la secretaría de la función pública procederá a sancionar el acto o la omisión, o a hacer la denuncia correspondiente si no es de su incumbencia. Las decisiones de esa dependencia pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo, o del juicio de nulidad ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.

### 38.6 Responsabilidad política

En el texto constitucional, la responsabilidad más elaborada es la de índole política; al respecto se establece:

Se impondrá mediante juicio político destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole a los servidores públicos que se indican en el siguiente párrafo cuando, en el desempeño de sus labores, incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Pueden ser sometidos a juicio político los senadores y los diputados federales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los

integrantes de los consejos de la judicatura, los secretarios de estado, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el procurador general de la república, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común en el Distrito Federal, y los titulares de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y de fideicomisos públicos. Los gobernadores de los estados, los diputados locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones de la constitución y las leyes federales, pero en este caso la resolución será declarativa y se notificará a la legislatura local para que actúe conforme a derecho.

Está garantizada en la carta magna la improcedencia del juicio político por la simple expresión de ideas.

Para aplicar sanciones mediante juicio político, la cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la de senadores, previa decisión de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y escuchar al inculcado.

Conocedora de la acusación, la cámara de senadores se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, previa práctica de las diligencias y otorgando audiencia al acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y de senadores no admiten medio de impugnación.

Sólo durante el desempeño del encargo y hasta un año después podrá iniciarse el juicio político contra algún servidor público. Está previsto que las sanciones procedentes con motivo de ese juicio deban aplicarse en un periodo máximo de un año a partir de iniciado el correspondiente procedimiento.

Como se aprecia, la constitución es extensa en reglas sobre responsabilidad política, pero en la práctica su aplicación no ha prosperado particularmente; queda en la etapa inicial del juicio.

### *Bibliografía del tema*

Armienta Calderón, Gonzalo *et al.*, *Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, Esther, México, 1984.

Barragán Barragán, José, *La responsabilidad de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984.

- Blasco Esteve, A. Avelino, *La responsabilidad de la administración por actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1981.
- Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, México, 1982. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Delpérée, Francis, *L'elaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, LGDJ, París, 1969.
- González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, Botas, México, 1946.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, "La ley de responsabilidades, un código de conducta del servidor público", en *Praxis*, núm. 65, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*  
*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- Lions, Monique, *El poder legislativo en América Latina*, UNAM, México, 1974.
- Mommsen, Theodor, *Historia de Roma*, ts. I y II, 5ª ed., Aguilar, Col. Biblioteca Premios Nobel, Madrid, 1962.
- Silva Cimma, Enrique, *El control público*, Contraloría General de la República, Caracas, 1976.
- Varas, Guillermo, *Derecho administrativo*, 2ª ed., Nascimento, Santiago, 1958.
- Ventura Silva, Sabino, *Derecho romano*, 2ª ed., Porrúa, México, 1966.

## 39. Ordenamientos

### 39.1 Sistema jurídico que regula la relación entre el estado y sus servidores

En el desarrollo de este capítulo (dedicado a la función pública) ha sido tratado lo relativo a la diversidad de regímenes legales observados en torno al tema, no sólo entre los poderes que integran el gobierno federal sino, incluso, entre dependencias y entidades ubicadas en el ámbito de alguno de ellos; y se han citado casos concretos que se presentan con el poder ejecutivo.

### 39.2 Clases de estatutos

El término *estatuto* proviene del latín *statutum*, que se traduce como lo establecido, lo ordenado, asentado o determinado; por extensión se le identifica con cualquier regla o régimen legal aplicable a una situación específica.

Ha caído en desuso; se le observa en los casos de constitución de sociedades, civiles o mercantiles, donde norma su existencia, y establece los derechos y las obligaciones de sus miembros, la forma en que cumplirá su objeto social, así como las causas por las que podrá extinguirse. Empléase para denominar los reglamentos internos expedidos en algunos organismos paraestatales.

También se utiliza, y éste es nuestro interés, para designar el instrumento donde obran las disposiciones legales a que se someterá el desempeño de la función pública, y se refiere concretamente a la relación de trabajo establecida por el estado con los servidores públicos.

Tradicionalmente se habla de dos clases de estatutos: el reglamentario y el legal. El primero tiene su origen en una decisión de la autoridad administrativa; esto es, el ejecutivo en ejercicio de sus facultades reglamentarias determina las condiciones en que se desarrollará la relación. El segundo emana de una disposición expedida por el órgano legislativo, una ley, orgánica y materialmente considerada.

Los rasgos generales de los estatutos para servidores públicos son expresar los derechos de éstos respecto al estado en virtud del desempeño de la función pública (ascenso, sueldo, vacaciones y jubilación, entre otros); determinar los deberes, (v. gr.: duración de la jornada, buen comportamiento durante ella, discreción y respeto por el trabajo asignado), e imponer las sanciones en caso de violación de sus disposiciones y designar a la autoridad competente para decidir las.

Hay diversidad de estatutos en un solo país para regir las facetas de la función pública. Así, generalmente se expiden estatutos para funcionarios civiles, para personal militar, para obreros, para magistrados u otros. Jean-Louis Moreau afirma acerca de la función pública de su país que ésta es “una especie de obra maestra de la complejidad” porque, con 2 350 000 servidores públicos hacia 1980, en un universo así cabe una “colección gigantesca de situaciones singulares”, las cuales hay que reglamentar. En México se ha llegado a extremos similares: se observa cierta complejidad que hace difícil garantizar un tratamiento laboral equilibrado e igualitario para los servidores públicos en su totalidad, 3 500 000 personas.

### 39.3 Los inconvenientes del estatuto reglamentario

Tal vez el mayor de ellos sea supeditar a la discrecionalidad de la autoridad administrativa (casi siempre recae en un solo individuo) la instauración de las normas que regirán una relación jurídica. Materialmente considerado, ese hecho implica una facultad legislativa.

En el caso concreto del país, por lo que hace al aspecto técnico, un estatuto de ese tipo sería acto anticonstitucional.

#### 39.4 Las ventajas del estatuto legal

El estatuto legal impide la discrecionalidad de la autoridad administrativa para reconocer los derechos de los trabajadores a su servicio. Proporciona certidumbre en cuanto a ello y estabilidad, pues su derogación o abrogación requieren el proceso legislativo, sujeto a la discusión de los integrantes de ese poder y no a la apreciación del titular del ejecutivo, que en nuestro caso recae en una sola persona.

#### 39.5 Las dificultades del estatuto legal

Derivado de la rigidez para su derogación o abrogación, el estatuto legal presenta imposibilidad técnica para adecuarse de inmediato a las siempre cambiantes condiciones sociales: se pierde así la posibilidad de incorporar de modo oportuno una disposición que resuelva un conflicto súbito.

Por otra parte, presenta el inconveniente de considerar aspectos materia de disposiciones reglamentarias. Debido a ello, la actividad del ejecutivo para su aplicación en los casos concretos no siempre se adecua a la ley, por haberse modificado sustancialmente las circunstancias que le dieron origen.

Sin embargo, a nuestro juicio, esas dificultades pueden atenuarse con un estatuto cuyas disposiciones observen tal generalidad que permita la aplicación flexible dentro de los parámetros deseados.

#### 39.6 Fundamentación

El art. 123 constitucional fundamenta en el apartado B las relaciones jurídico laborales entre el estado y sus trabajadores, cuando éstos presten servicios a los poderes de la unión, o bien, al gobierno del Distrito Federal, según expresa el dispositivo al inicio. Sin embargo, en la fracc. XIII *bis* incluye a los trabajadores de las instituciones oficiales prestadoras del servicio público de banca y crédito, y excluye del régimen, en la fracc. XIII, a militares, marinos, ministerio público, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes se desempeñen en el servicio exterior, casos donde el vínculo jurídico laboral se regula en sus leyes.

Hay otros preceptos constitucionales que, además del mencionado para las fuerzas armadas, los cuerpos de seguridad pública y diplomáticos enmarcan un

tratamiento especial para ciertos servidores públicos. Tal es el caso del art. 122, que señala como facultad de la asamblea legislativa otorgar o denegar su aprobación para los nombramientos de magistrados propuestos por el jefe del gobierno del Distrito Federal para el tribunal superior de justicia del Distrito Federal; o del 76, que considera facultades del senado ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y servidores públicos superiores de hacienda, así como de las fuerzas armadas (fracc. II); y debe designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aprobar o negar las licencias o renunciaciones de éstos (fracc. VIII).

De obligada mención es el contenido de otras disposiciones constitucionales de importancia para la materia, como la señalada en el art. 73, que faculta al congreso de la unión para expedir las leyes reglamentarias del art. 123 de la propia carta magna (fracc. X), así como *para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones* (fracc. XI).

Otras disposiciones de la constitución relacionadas con la función pública se encuentran en los arts. 22, 41, 75, 89, 99, 101, 125 y 128; en materia de responsabilidades, en los numerales 108 a 114.

### 39.7 Diversificación de los regímenes existentes en México para regular las relaciones de los servidores públicos con los poderes legislativo, judicial y ejecutivo

El estudio de la función pública en el país afronta como problema nodal la amplia gama de regímenes aplicables a las relaciones jurídico laborales que privan entre el estado y los servidores públicos. En el plano de los hechos, tal complejidad refleja acentuados contrastes entre quienes prestan servicios en la realización de la función pública (para el estado) y acrecienta la distancia que de por sí los separa de los trabajadores en general.

El apartado B, con el que se adicionó el art. 123 constitucional en 1960, inicia su texto enunciando las condiciones mínimas según las cuales los poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial) y el gobierno del Distrito Federal establecen relaciones laborales con los trabajadores.

En 1963, con el propósito de reglamentar la aplicación del citado apartado, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (conocida como ley burocrática), la que incorpora expresamente al régimen del apartado B 11 organismos públicos descentralizados y órganos desconcentrados, entre los que se encuentran el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

del Estado, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y la comisión nacional bancaria y de valores (art. 1º). Este hecho ha sido juzgado como impropio, pues rebasa el texto constitucional, que observa sólo los poderes de la unión y el gobierno del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, la legislación mexicana considera disposiciones que regulan de manera específica ciertas relaciones laborales que se presentan en los tres poderes de la unión. Tal es el caso de los trabajadores de base y de los de confianza; excluye a estos últimos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (art. 8º) y les reconoce sólo las medidas de protección del salario y los beneficios de la seguridad social.

La constitución, en el artículo y apartado que se comentan (fracc. XII), establece un tratamiento distinto en materia de conflictos laborales entre el poder judicial federal y sus trabajadores; y la ley burocrática dedica un título específicamente a reglamentar tal disposición (título noveno). En la reforma de 1996, el art. 99 fija un régimen de excepción para los empleados del tribunal electoral.

Sin embargo, en el poder ejecutivo la situación es todavía más compleja: el personal militar, el del servicio exterior, del ministerio público y el de los cuerpos de seguridad pública están excluidos del régimen considerado para el grueso de los demás trabajadores al servicio del estado y se rigen por sus ordenamientos (fracc. XIII, apartado B, art. 123 constitucional).

La multitud de organismos que forman la administración pública paraestatal observa poca uniformidad en cuanto a los regímenes laborales aplicables. Su ubicación en el apartado A o en el B del art. 123 constitucional obedece más a las circunstancias presentes en el momento de la creación de los organismos que a razones técnico jurídicas, como sucede con las sociedades nacionales de crédito: regulan sus relaciones laborales de acuerdo con el apartado B y les es aplicable la seguridad social que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, las regula de manera específica la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución, que a su vez remite a cinco títulos de la ley del apartado B. De igual modo, el personal de los organismos federales de carácter electoral posee su ordenamiento, fundamentado en el art. 41 de la carta magna.

Con el aparente fin de destacar la autonomía del Instituto Federal Electoral, en la constitución se establecen las bases para un sistema diferente que rijan la relación laboral y solución de conflictos entre el organismo y sus trabajadores.

Esta pluralidad de regímenes complica no sólo el estudio de la función pública sino la aplicación misma y genera además desigualdad entre los trabajadores en

cuanto a sus derechos, de acuerdo con el ordenamiento que regula la materia en sus centros de trabajo.

### 39.8 Régimen jurídico

En vista de que al referirnos a los regímenes aplicables a las relaciones que privan entre el estado y sus trabajadores (*supra* tema 25.2) se planteó el problema que reviste la legislación burocrática en el país, nos limitaremos en este espacio a enunciar las disposiciones importantes en la materia:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.
3. Ley Federal del Trabajo.
4. Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
6. Ley Orgánica de la Armada de México.
7. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
8. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
9. Ley del Servicio Exterior Mexicano.
10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
11. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
12. Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
13. Leyes orgánicas y estatutos de las universidades autónomas.
14. Leyes y reglamentos para los servidores públicos de las entidades federativas y los municipios.

No menos notables son las disposiciones legislativas que las complementan en materias como seguridad social, estímulos y recompensas o presupuesto, seguidas de acuerdos y reglamentos que contienen generalmente criterios de aplicación de las leyes y disposiciones de rango superior.

Se ha dicho que los servicios personales proporcionados al estado en virtud de un contrato civil (privado) no constituyen función pública ni, por ende, relación laboral. No obstante, vale la pena recordar que actualmente en México están sujetos a ciertos lineamientos contenidos en el decreto que aprueba el presupuesto de

egresos de la federación y en disposiciones expedidas por la secretaría de hacienda y crédito público, y por la de la función pública.

### 39.9 Necesidad de unificar la legislación del servicio civil

La diversidad de regímenes jurídico laborales que regulan la función pública en México ha generado incongruencias en el tratamiento que reciben los servidores públicos de las dependencias y las entidades. Así, tradicionalmente los trabajadores al servicio de las sociedades nacionales de crédito reciben en sus últimas categorías de tabulador cuando menos 50% adicional por sobre el salario mínimo vigente; de igual modo, y por virtud de convenios de subrogación que celebran con el Instituto Mexicano del Seguro Social, dichas instituciones prestan el servicio médico obligatorio mediante establecimientos particulares especializados, donde la atención personal del trabajador o de sus familiares mejora la recibida, por ejemplo, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo volumen de solicitantes rebasa la capacidad de atención.

La unificación de los regímenes actualmente aplicados a la función pública no debe radicalizarse al grado de olvidar la diversidad de actividades que desarrolla el estado por la función pública, pues se generaría un problema mayor que el observado en la actualidad. La idea estriba en uniformar lo que sea posible; por ejemplo, las prestaciones y el acceso a ellas o los procedimientos de escalafón y los instaurados ante las autoridades jurisdiccionales, lo cual implicaría además emitir los reglamentos pertinentes para cada actividad. Un dato curioso: en Francia hay tantos estatutos aplicables a la función pública como actividades comprendidas en ésta.

#### *Bibliografía del tema*

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

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Hobbes, Thomas, *Leviatán*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

*Ley del Servicio Exterior Mexicano.*

*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.*

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*Ley Federal del Trabajo.*

*Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Melo, Andrés, “Relaciones jurídico laborales en el sector público”, en *La administración y el desarrollo de personal público*, Presidencia de la república, México, 1980.

Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1967.

## 40. Antecedentes en otros países de la relación de trabajo entre el estado y sus servidores

### 40.1 Nota preliminar

Históricamente, el ejercicio de la función pública se consideró privilegio otorgado a los ciudadanos por sus méritos o transmitido de forma hereditaria entre las clases altas. Aristóteles estima que esa función debe confiarse al selecto grupo de ciudadanos maduros.

Esta situación dejó de considerarse así al expirar la Edad Media, con la incorporación de nuevas tareas a cargo del estado, en virtud de las cuales se involucró en aspectos de la vida social que antes le estaban vedados; también influyó en el cambio de enfoque la formación del aparato burocrático, visto como un parásito por el ciudadano común.

La presencia de la función pública ha sido constante en el desarrollo de toda formación estatal, con sus características determinadas por el medio en que se desempeña, operando de acuerdo con él, con mayor o menor eficiencia. Emplea un importante porcentaje de la población para el cumplimiento de las funciones estatales, lo que ha dado origen a la normatividad de esta relación laboral, cuyo contenido varía de un lugar a otro.

### 40.2 Alemania

La idea de Hegel acerca del estado nació principalmente de la admiración que el filósofo profesaba a la sociedad prusiana de su tiempo, en virtud de la cual la figura del estado está magnificada al grado de ver en él la divinidad concretada, a la que deben supeditarse los intereses particulares. De cierta forma, la noción siguió presente en el accionar de la moderna burocracia de Alemania.

La rigidez en la selección, formación y disciplina del servidor público alemán se conjuga con los grandes adelantos técnicos alcanzados por esa sociedad a efecto de lograr un alto grado de eficiencia.

La relación dada entre el estado alemán y sus servidores deriva de un acto cuya naturaleza se encuentra sujeta a discusión por los autores germanos; algunos de ellos lo consideran contrato de derecho público; y otros, acto de adhesión a un derecho preexistente; es decir, la obligación de ejercer la función pública de acuerdo con las reglas previstas por el estado.

Hay condiciones generales en el desempeño de la función pública aplicables a todos los empleados, y otras especiales según la categoría y el tipo de trabajo específico por desarrollar.

En relación con las primeras, las más importantes abarcan, entre otras, la posibilidad de todo ciudadano de ser escogido para ocupar un empleo público, sin distinción de sexo, credo, raza o ideología política (derecho constitucional); el funcionario deberá desempeñar su trabajo con profesionalismo, desinterés e imparcialidad; su actividad política no deberá interferir en su desempeño (ella deberá manifestarse con la moderación y reserva correspondientes al servidor público); ha de guardar discreción en los asuntos de su competencia que la requieran; su actuación como funcionario público habrá de realizarse con arreglo a las disposiciones legales, y no podrá aceptar recompensas para cumplir su trabajo que no sea la remuneración asignada por el poder público. En la Alemania reunificada se permiten la sindicalización y huelga de los servidores del estado, quienes tienen celebrado un contrato colectivo de trabajo.

Hay dos grandes categorías o niveles: funcionarios y empleados en general.

### 40.3 Argentina

Para Rafael Bielsa, la relación jurídica existente entre el estado y sus servidores es producto de un acto contractual de derecho público, no obstante que la legislación vigente de la República Argentina parece inclinarse por considerarlo acto unilateral del estado.

La argumentación del tratadista consiste en que el nombramiento formal supone la aceptación del servidor para ingresar en la función pública, ya que sin esa aceptación el vínculo no se daría.

Nota característica de ese país, que regula dicha relación por un estatuto legal específico para funcionarios, es considerar a éstos provisionales durante los primeros seis meses de labores, tiempo en el que deberán demostrar su idoneidad para el puesto. Asimismo, establece para la estabilidad en el empleo un término de tres años de servicio efectivos y continuos o cinco de servicio discontinuos.

#### 40.4 Estados Unidos de América

Este país ha producido numerosas disposiciones legislativas en la materia; su primera ley relativa a esto se encuentra en vigor desde 1900.

En algunos casos se confiere intervención a los legislativos locales, pero en términos generales un organismo del gobierno federal (Comisión del Servicio Civil) establece las políticas de reclutamiento, capacitación, adscripción y disciplina del personal que desempeña la función pública.

La Ley La Follette, de 1912, autorizó los sindicatos de funcionarios públicos en defensa de sus intereses y suprimió las restricciones que hasta entonces pesaban sobre ellos.

Suele afirmarse que las dos principales notas características de la actividad administrativa en ese país son el rigor y la rapidez.

#### 40.5 Francia

Generadora de una tradición, orientó la organización de las naciones que durante el siglo XIX se fueron independizando en la hoy América Latina. La administración pública francesa, cuya concepción de servicio público durante mucho tiempo comprendía toda actividad del estado, tuvo que iniciar el replanteamiento conceptual de su actuación una vez que la vieja tesis del servicio público no soportó las críticas de la modernidad.

A ello no escapan las relaciones imperantes entre el estado y sus servidores, pues antes se entendía como funcionario a toda persona que participaba normal y permanentemente en la operación de un servicio público; este supuesto ha variado; se considera en la actualidad que lo es sólo quien participa en la administración gubernamental de acuerdo con un estatuto o reglamento público. El ordenamiento genérico es el Estatuto de Funcionarios, que admite el derecho a la huelga.

#### 40.6 Inglaterra

En Reino Unido, 1.8% de la población económicamente activa es cubierto por el servicio civil. Es difícil imaginar un sistema burocrático más riguroso que el inglés; sin embargo, a diferencia de la mayoría de los demás países europeos, las relaciones laborales entre el estado y sus servidores no son reguladas en un estatuto o reglamento expedido especialmente para ello. La práctica y la costumbre

generan las disposiciones por aplicar, con base en la utilidad y los principios que deben regir la función pública como actividad honorable y de privilegio.

Las oficinas del tesoro se encargan de fijar las normas y de coordinar los programas de cada ministerio para orientar y adiestrar a los empleados al servicio de la corona (servidores públicos).

Para los ingleses, la solución de todos los problemas deriva del eficiente desempeño de sus instituciones. De ahí el cuidado que ponen en la formación y el control del servidor público, pues consideran que más que una especialización, al estilo de Estados Unidos de América, se requiere contar con hombres poseedores de elevada cultura que permita la flexibilidad necesaria para actuar de manera práctica ante cualquier eventualidad.

#### 40.7 Italia

La legislación italiana, por lo que se refiere a la relación laboral burocrática, distingue entre los *oficios públicos principales*, que representan la voluntad del órgano para el que trabajan, y los *oficios públicos auxiliares*, limitados a tareas de mero trámite o preparatorias a la toma de decisiones.

De acuerdo con este criterio distintivo, la legislación da un tratamiento específico según el tipo de servidor. Para ello determina conforme a las características de su desempeño cuándo se está ante un representante del estado propiamente dicho y cuándo ante un empleado, que de manera permanente y netamente profesional presta sus servicios sin asumir toma de decisiones o representación pública.

#### 40.8 Portugal

Los ministerios de administración interna y de finanzas son los encargados de instaurar las políticas en materia de función pública. Sus empleados están facultados para actuar ante el tribunal correspondiente y sostener negociaciones con la representación de los servidores, así como para expedir acuerdos obligatorios.

La regulación de la función pública en Portugal, por tanto, está comprendida no en un solo cuerpo que determine el carácter de la relación sino en un sinnúmero de decretos, decretos-ley y leyes, los cuales de manera casuística van resolviendo sobre la marcha los obstáculos que se presentan al estado, sin menoscabar los derechos individuales constitucionalmente reconocidos al ciudadano y, como tal, al servidor público.

### *Bibliografía del tema*

- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. III, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- Dos Santos, Joao Alfonso *et al.*, *Função pública*, Moraes, Lisboa, 1981.
- González Pedrero, Enrique, *La riqueza de la pobreza*, Col. Lecturas Mexicanas, 2ª serie, núm. 17, Joaquín Mortiz-SEP, México, 1985.
- Koenig, Pierre, *La fonction publique en Allemagne Fédérale*, Presses Universitaires de France, París, 1973.
- Long, Marceau, “Panorama de la función pública francesa desde 1945”, en *La administración y el desarrollo de personal público*, Presidencia de la república, México, 1980.
- Loschak, Daniele, *La fonction publique en Grande Bretagne*, Presses Universitaires de France, París, 1977.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., Porrúa, México, 1967.
- Puget, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, París, 1969.
- Rodríguez Reyes, Álvaro, “La formación de funcionarios públicos”, en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, Secretaría de la Presidencia, México, 1977.

## Questionario

1. Describa en qué consiste la función pública.
2. Explique las teorías respecto a la rama que regula las relaciones del estado con sus trabajadores.
3. Aporte cinco datos de la evolución histórica del derecho burocrático.
4. Indique los servicios que se prestan gratuita y obligatoriamente al estado.
5. Diferencie entre funcionario y empleado.
6. Dé tres clasificaciones de servidores públicos.
7. Anote la naturaleza jurídica del acto que establece la relación estado-servidor público.
8. Enumere los servidores públicos de elección popular.
9. Describa el nombramiento.
10. Resuma las prestaciones económicas derivadas del nombramiento.
11. Circunscriba las materias que comprenden las condiciones generales de trabajo.
12. Esboce la situación jurídica del sindicato de trabajadores estatales.
13. Indique por qué causas termina la relación laboral, conforme a la ley del apartado B del art. 123 constitucional.

14. Exponga las normas acerca de los trabajadores de confianza.
15. Dé su opinión personal sobre los derechos de los empleados de confianza.
16. Reseñe el funcionamiento y la competencia del tribunal federal de conciliación y arbitraje.
17. ¿Qué es el contrato de reclutamiento?
18. Relate la regulación laboral para los trabajadores al servicio de las fuerzas armadas.
19. Enumere cinco rubros de la seguridad social burocrática.
20. Especifique el sistema estatal de jubilación.
21. ¿Cuáles pensiones pueden surgir por el fallecimiento de un trabajador del estado?
22. Resuma la situación laboral de los servidores de las entidades federativas y los municipios.
23. Cite tres casos en que sea aplicable el apartado del art. 123 constitucional a trabajadores de organismos públicos.
24. Apunte cinco rubros contenidos en algún contrato colectivo de paraestatal.
25. Distinga entre responsabilidad administrativa y política.
26. Delinee el desafuero, conforme a la constitución.
27. Relacione cinco conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos.
28. Opine sobre la responsabilidad civil.
29. Especifique las sanciones administrativas a que pueden hacerse acreedores los empleados estatales.
30. Señale las diferencias entre estatuto legal y reglamentario.
31. Reseñe la función pública en otro país.



# XIV

## Justicia administrativa



### *Objetivos*

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

- × conocer los sistemas de control de legalidad de la administración pública
- × manejar los recursos administrativos
- × iniciar el conocimiento del litigio en materia administrativa
- × delimitar los tribunales de la administración.

## 41. Justicia administrativa

**En** presencia de *justicia administrativa* estamos cuando un órgano administrativo resuelve cierto conflicto que implica un derecho subjetivo.

En el capítulo hemos agrupado los medios con que cuenta el particular para el control de la legalidad de la administración pública, así como algunas actividades parajurisdiccionales realizadas por la administración pública federal.

Hay cursos especializados para ciertos puntos comprendidos en el tema, pero creemos necesaria su inclusión, así sea sucinta, en algún curso de derecho administrativo. Más aún, para un importante sector de la doctrina administrativista, nuestra materia se divide en dos partes: la acción administrativa y el control de la administración pública.

Una vez expuestos los conceptos fundamentales del derecho administrativo, la estructura de los entes del poder ejecutivo, los recursos patrimoniales del estado y parte de la acción administrativa, resulta obvia y necesaria la descripción, por sumaria que sea, de las defensas que el particular puede intentar ante los actos

administrativos que lo afecten de manera ilegal. Éstas no puede ignorarlas nuestra disciplina, a riesgo de convertirse en mera elucubración teorizante sin contacto real y práctico con el derecho vivo.

### 41.1 El procedimiento administrativo

El programa vigente de nuestra disciplina establece en este capítulo el presente tema, como introducción a los siguientes parágrafos de justicia administrativa.

**1. Diferencia entre proceso y procedimiento.** Si bien semántica y etimológicamente proceso y procedimiento pueden considerarse sinónimos, en derecho y sobre todo en nuestra asignatura se han establecido diferencias conceptuales de trascendencia. Por proceso se entienden los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas; en tanto, como procedimiento se señala la serie de pasos, gestiones o medidas tendentes a producir o ejecutar un acto jurídico.

El proceso posee como característica fundamental “ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) *por parte de una autoridad imparcial e independiente* (juez) con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada)” (Agustín Gordillo); en tanto, “*procedimiento* propiamente dicho es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final” (Ramón Martín Mateo).

**2. Proceso administrativo. Concepto.** Un proceso puede calificarse de administrativo cuando concurre cualquiera de las dos circunstancias siguientes: una de las partes en la controversia es la administración pública, o resuelve la controversia un órgano de la propia administración pública (tribunales administrativos u órganos parajurisdiccionales del poder ejecutivo; o juntas de conciliación y arbitraje, por ejemplo).

En la doctrina existe una tendencia mayoritaria orientada a reservar la expresión *proceso administrativo* para el seguido ante tribunales contencioso administrativos y en los cuales es parte desde luego la administración pública (o, más bien, el estado a través de un órgano u organismo del poder ejecutivo).

**3. Procedimiento administrativo. Concepto.** Es la serie coordinada de medidas tendentes a producir y ejecutar un acto administrativo.

Se da la siguiente definición: *procedimiento administrativo* es “el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la reali-

zación de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos” (López-Nieto y Mallo).

**4. Procedimientos interno y externo.** El procedimiento administrativo puede clasificarse de diversas maneras. Así, se habla de procedimiento formal y aformal, general y especial, unifásico y bifásico, declarativo y ejecutivo, técnico o de gestión (Francisco González Navarro); ordinario y especial; flexible o rígido, lineal o triangular, etc. Seguiremos la clasificación del programa de 1986, cuyo primer enfoque es el del rubro de este subinciso.

- a) *Procedimiento interno.* Se refiere a la creación de actos que surten efectos en el propio órgano emisor; por ejemplo, una amonestación del superior al inferior.
- b) *Procedimiento externo.* Se realiza ante los particulares para que el acto surta efectos, satisfaga ciertas formalidades o se ejecute.

#### **5. Procedimientos previo y de ejecución**

- a) *Procedimiento previo.* Son las fases necesarias para producir convenientemente el acto administrativo.
- b) *Procedimiento de ejecución.* Son las etapas por efectuar para que el acto se cumpla, de manera voluntaria o por coacción estatal.

#### **6. Procedimientos de oficio y a petición de parte**

- a) *Procedimiento de oficio.* Se lleva a cabo por iniciativa de la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades para el cumplimiento de las tareas competencia del órgano y conforme a la asignación de asuntos que la ley haya hecho.
- b) *Procedimiento a petición de parte.* En este caso, aun cuando ya quedó aclarado que el acto administrativo resulta unilateral, para que el órgano actúe legalmente es necesario que el gobernado lo solicite, porque la ley así lo prevé o porque se hace uso del derecho de petición establecido en el art. 8° constitucional; tal sería a propósito de un permiso o licencia.

**7. Características y requisitos del procedimiento administrativo.** Las formalidades constitucionales. Las características del procedimiento administrativo varían según las concepciones que de él se tengan y por razones de índole política. Señalemos éstas:

- a) *Legalidad.* Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.

- b) *Eficiencia*. Que logre producir o ejecutar de manera adecuada el acto.
- c) *Gratuidad*. Generalmente habrá esta nota, salvo que se trate de servicios públicos o de actividad registral.
- d) *Publicidad*. Es decir, no hay procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o que suponen razones morales.
- e) *Agilidad*. Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez.
- f) *Equidad*. Ha de observarse el principio *in dubio pro actione*; esto es, que el procedimiento debe tender al resultado más favorable para el administrado o particular.
- g) *Requisitos del procedimiento*. Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Como no existe en México un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos, se estará a lo previsto en cada caso, siempre según lo que la constitución federal establece al respecto. Esto resulta válido pese a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues no considera materias muy importantes que adelante se mencionan.

Las formalidades o los requisitos que la constitución política señala, aplicables al procedimiento externo, son prácticamente los mismos indicados a propósito del acto administrativo: forma escrita, competencia del órgano, fundamentación, motivación, no retroactividad, no dejar en estado de indefensión al gobernado y efectuarse conforme a la ley.

**8. Las formalidades esenciales del procedimiento.** La expresión *formalidades esenciales del procedimiento*, referida en un principio a la materia procesal o judicial, se ha hecho extensiva a las otras ramas del derecho. Hay total indefinición acerca de cuáles son, pero podemos indicar que se trata de las previstas en la ley para *no dejar en estado de indefensión al particular*, como escuchar a éste y notificarle de modo fehaciente las decisiones que lo afectan de modo directo.

**9. La notificación.** La notificación es una etapa del procedimiento administrativo mediante la cual se da a conocer al gobernado un acto que lo afecta en lo individual.

La notificación puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos; también permite al particular enterarse del contenido del acto y, en su caso,

empezar el cómputo de los términos para impugnar mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo, según proceda.

Cualquier acto administrativo debe hacerse indubitablemente del conocimiento del interesado, ya sea por notificación (por lo general en su domicilio) o por publicación en el periódico o diario oficial del gobierno. En la primera han de cumplirse ciertas formalidades previstas en la ley y las que suelen seguirse por costumbre y lógica.

**10. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.** Ésta fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994 e inició su vigencia el 1 de junio de 1995. El contenido se refiere

- × a que excluye de su ámbito de aplicación las cuestiones locales, municipales, de paraestatales, financiera, fiscal, electoral, competencia económica, responsabilidad de los servidores públicos, justicia laboral y agraria, y del ministerio público
- × a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles
- × al campo de aplicación y disposiciones generales
- × al régimen jurídico del acto administrativo
- × a la nulidad y anulabilidad del acto administrativo
- × a la eficacia del acto administrativo
- × a la extinción del acto administrativo
- × a las disposiciones generales para el procedimiento administrativo
- × a los interesados
- × a los impedimentos, excusas y recusaciones
- × a los términos y plazos
- × al acceso a los documentos e información
- × a las notificaciones
- × a la impugnación de notificaciones
- × al inicio del procedimiento
- × a la tramitación del procedimiento
- × a la terminación del procedimiento
- × a las visitas de verificación
- × a las infracciones y sanciones administrativas
- × a las medidas de seguridad
- × al recurso de revisión.

El articulado de la ley no modifica la esencia de los temas abordados a lo largo de estos cursos. No consideramos oportuno comentar el ordenamiento, pues ello rebasaría la finalidad y las dimensiones de un libro de texto como el presente.

## 41.2 Sistemas de control de legalidad de la acción administrativa

Desde luego, nos referiremos a los mecanismos puestos al alcance de los administrados por cuyo medio pueden obligar a los órganos del poder ejecutivo a actuar conforme al orden jurídico en asuntos que los afectan. No es lugar para tratar los métodos de control interno o presupuestal de las labores de la administración pública (valga la aclaración por la frecuente duda inicial en la cátedra).

El actuar de la administración pública está, como dice Jean Rivero, totalmente sometido al derecho; es decir, el principio de legalidad norma toda la actividad de la administración pública. Cuando la autoridad no se conduce conforme a la ley, o al menos así lo cree el particular, debe haber medios al alcance de éste para que la administración retome el camino legal.

Los sistemas para esa contención son el legislativo, el judicial y el autocontrol.

El *control legislativo*, o *control político*, se presenta en algunos países escandinavos mediante el *ombudsmän*, funcionario designado por el parlamento para que conozca de las quejas formuladas por los gobernados contra actos de la administración pública.

Nuestro derecho universitario adoptó en la UNAM esta figura: en 1985 creó la defensoría de los derechos universitarios.

El *control judicial* lo efectúa precisamente el poder judicial conforme a un sistema de controversias (jurisdiccional). A éste corresponden, en el sistema anglosajón, el *habeas corpus* y, en México, el amparo.

El *autocontrol* estribaría en el contencioso administrativo (tribunales basados en el modelo francés, llamado también *sistema continental europeo*) y los recursos administrativos. Éste es el verdadero autocontrol ejercido por la administración pública. El contencioso administrativo y el recurso administrativo se realizan ante órganos administrativos, no pertenecientes al poder legislativo ni al judicial.

## 41.3 Recursos administrativos

El recurso administrativo es la posibilidad que la administración pública tiene de reconocer, y corregir, un error de su actuación; lo hará en virtud de una petición

del particular en ese sentido. La solicitud encuentra su origen primario en el art. 8º constitucional.

La administración pública en esta figura no actúa como parte en un proceso; intervendrá sólo para revisar (y modificar, anular o confirmar) algún acto que el particular considera ilegal o inoportuno.

Puede definirse el recurso administrativo como el medio de defensa establecido en ley a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que consideran ilegal; ésta queda obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.

Para Héctor Fix Zamudio, el recurso administrativo es “un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo”.

El recurso administrativo, una garantía del particular, como dice Eduardo García de Enterría, “concluye con un nuevo acto administrativo y de ninguna manera con una sentencia, puesto que no se está en presencia de un proceso jurisdiccional”.

Se han estudiado los elementos o las condiciones del recurso administrativo desde distintas ópticas. Así, para Jesús González Pérez, los requisitos quedarán clasificados de la manera siguiente:

- a) *Subjetivos*. Órgano competente e interesado o recurrente.
- b) *Objetivos*. Acto impugnabile o recurrible y fundamento del recurso.
- c) *De la actividad*. Lugar, tiempo y forma.

Hadel Mostafá formula cinco preguntas, y las responde así:

1. ¿Quién recurre? El particular o administrado.
2. ¿Contra qué recurre? Contra un acto administrativo.
3. ¿Ante quién recurre? Ante la autoridad competente para conocerlo.
4. ¿Por qué recurre? Porque lesiona sus intereses y porque la ley lo permite.
5. ¿Cómo recurre? Según el procedimiento previsto para cada recurso.

Consideramos, con Andrés Serra Rojas, que los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

- a) *Una resolución administrativa*. Que constituye la base para la impugnación; es decir, un acto administrativo impugnabile.

- b) *El particular que interpone el recurso.* A él interesa que la autoridad revise su actuación.
- c) *Debe afectar al particular.* No sería lógico que el gobernado pidiera la revisión de un acto que lo beneficia.
- d) *Debe estar establecido en la ley.* Lo hemos indicado en el concepto de recurso administrativo y es necesario que, aun enunciativamente, la ley lo prevea. En nuestro derecho sólo se indican por lo general el nombre del recurso y el plazo para interponerlo; aun así, ha de considerarlo la ley. En las materias reguladas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, más adelante mencionadas, hay mayores lineamientos jurídicos para el recurso.
- e) *La autoridad ante la que se interpone.* Será siempre de carácter administrativo, pues ya quedó señalado que a los órganos del poder ejecutivo se brinda la oportunidad de corregir un posible error de apreciación al emitir un acto administrativo.
- f) *Plazo para interponerlo.* Como el recurso nunca se tramita de oficio, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar la impugnación: ocho, 15, 30 días hábiles, conforme al ordenamiento aplicable. En la actualidad, el legislador tiende a unificar el término a 15 días, quizá para hacerlo coincidir con la Ley de Amparo.
- g) *Requisitos de forma.* La ley o los reglamentos correspondientes los establecerán; se hará en todo caso por escrito. En algunas materias, como normas de calidad y comercio exterior, hay formatos impresos para presentar el recurso que la ley prevé.
- h) *Procedimiento adecuado.* Las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho no se seguirán minuciosamente en materia de recursos administrativos; sin embargo, han de respetarse determinadas etapas y derechos del procedimiento. El Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio aquí de la legislación administrativa, incluso respecto a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- i) *Obligación de la autoridad de dictar resolución.* Como todo el procedimiento del recurso administrativo parte del derecho humano llamado de petición, es obligatorio que recaiga una resolución, la cual consistirá en anular, modificar o confirmar el acto impugnado. Tal decisión es un nuevo acto administrativo; y debemos insistir: no se trata por ningún concepto de una sentencia, pues no ha habido contienda procesal ante órgano investido con potestad para pronunciar verdad legal en favor de una parte en controversia con otra.

Ahora estudiemos lo relacionado con la clasificación de los recursos. La doctrina y la legislación no son uniformes: utilizan de manera indistinta denominaciones como *inconformidad*, *reconsideración*, *oposición*, *revocación*, *reclamación*, *reposición*, *alzada*, *revisión*, *revisión jerárquica*, *queja*; en algunos casos no dan nombre. Por ello consideramos el catálogo (oído en alguna conferencia) fundado en atención de la autoridad encargada de conocer y resolver el recurso, más adecuado que los nada constantes de nuestras leyes o de la doctrina.

Esa clasificación se refiere a tres clases de recursos: circular, vertical y horizontal.

En el primero, el funcionario que emitió el acto impugnado conocerá del recurso; en el vertical, el superior jerárquico del autor de la resolución recurrida. El horizontal implica la existencia de un órgano especializado, una autoridad de la misma jerarquía de la emisora, al cual se encarga el procedimiento en materia de recursos administrativos.

La clasificación descrita tiene la ventaja de que presenta una constante, independientemente de las diferencias o fallas terminológicas del legislador o de los autores.

El recurso administrativo debe agotarse antes que la vía de amparo, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecido desde 1929 y que ahora es norma plasmada en la carta magna. No resultará necesario el recurso si corren inminente peligro el gobernado o sus bienes; si se trata de una ley que el particular estime violatoria de la constitución, o bien, si se produce daño irreparable, en el supuesto de que se exijan en la ley de la materia requisitos superiores a los fijados para el amparo o se violen directamente preceptos constitucionales.

Para ilustrar, de acuerdo con el derecho vigente, estas nociones acerca de los recursos administrativos, anotamos las disposiciones previstas al respecto en la Ley Federal de Competencia Económica:

**Artículo 39.** Contra las resoluciones dictadas por la comisión con fundamento en esta ley, se podrá interponer, ante la propia comisión, recurso de reconsideración, dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de tales resoluciones.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la presente ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará mediante escrito dirigido al presidente de la comisión, en el que se deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada. Cuando se trate de la suspensión de las sanciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 35 y se pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, el recurso se concederá si el promovente otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios si no obtiene resolución favorable.

La comisión dictará resolución y la notificará en un término que no excederá de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso. El silencio de la comisión significará que se ha confirmado el acto impugnado.

Acerca de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conviene señalar lo siguiente:

1. Publicada el 4 de agosto de 1994, inició su vigencia el 1 de junio de 1995.
2. No es aplicable
  - × a materias locales y municipales
  - × a cuestiones fiscales y financieras
  - × a competencia económica
  - × al ministerio público
  - × a responsabilidades de servidores públicos
  - × a asuntos electorales
  - × a justicias laboral y agraria
  - × a entidades paraestatales.
3. Establece un solo recurso administrativo: el de revisión, regulado en los arts. 83 a 96, de los cuales destacamos lo que en seguida se anota:
  - a) *Los interesados afectados por los actos y las resoluciones* de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer recurso de revisión o intentar vías judiciales.
  - b) *La oposición de los actos de trámite* en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su

- consideración en la resolución que le ponga fin. La oposición de tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución final.
- c) *El término para interponer el recurso* será de 15 días, contados a partir del siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación del acto recurrido.
- d) *El escrito en que se interponga el recurso de revisión* deberá presentarse ante la autoridad emisora del acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico.
- e) *El escrito deberá expresar*
- × el órgano administrativo a que se dirige
  - × el nombre del recurrente y del tercero perjudicado, si lo hay, así como lugar para efectos de notificaciones
  - × el acto recurrido y la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento de él
  - × los agravios que se le ocasionen
  - × en su caso, copia de la resolución o acto que impugna y de la notificación; en actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna
  - × las pruebas que ofrezca, de relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado, debiendo acompañar las documentales, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.
- f) *El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará si*
- × se presenta fuera de término
  - × no se ha acompañado de la documentación que acredite la personalidad del recurrente
  - × no aparece suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.
- g) *La resolución del recurso se fundará en derecho* y examinará todos los agravios hechos valer por el recurrente. La autoridad tendrá la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará el examen de ese aspecto.
- h) *La autoridad, en beneficio del recurrente*, podrá corregir los errores en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos de aquél, a fin de resolver la

cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

- i) *De igual modo, deberá dejar sin efectos legales* los actos administrativos cuando advierta ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance.
- j) *Si la resolución ordena realizar un acto o la reposición del procedimiento*, se tiene un término de cuatro meses para cumplirlo.
- k) *No se podrán revocar o modificar* los actos administrativos en la parte no impugnada.
- l) *La resolución expresará los actos que se modifiquen* y si la modificación es parcial, ello se precisará.
- m) *El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar* en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto recurrido.
- n) *Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos* que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se hará saber a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a 10, formulen sus alegatos y presenten los documentos que estimen procedentes.
- o) *No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso* hechos, documentos o alegatos del particular cuando, habiendo podido aportarlos durante el procedimiento, no lo haya efectuado.

#### 41.4 El contencioso administrativo

La bibliografía anotada al final del capítulo da idea de la amplitud con que ha sido estudiado el tema; sin la pretensión de ahondar en la materia, tan minuciosamente analizada, resulta necesario hacer una breve descripción.

El contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública, por ser uno de los poderes de estado, no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el judicial. Por esa razón, se crean órganos en la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

Otro de los razonamientos centrales para justificar la existencia del contencioso administrativo es en el sentido de que la jurisdicción en la materia implica valorar el interés público y algunos aspectos metajurídicos que no podría apreciar convenientemente el poder judicial.

En cuanto a los alcances de sus decisiones, puede hablarse de los tipos de contencioso administrativo siguientes:

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

En el primero, el tribunal administrativo al revisar el acto impugnado indicará a la administración pública en qué sentido debe emitirse dicho acto.

En el segundo, el de nulidad, el órgano contencioso administrativo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto revisado.

En el contencioso de represión llegan a aplicarse sanciones. En algunos países se destina a resolver asuntos relacionados con multas impuestas por infracciones de tránsito vehicular.

Por el contencioso de interpretación, la autoridad, antes de emitir un acto administrativo, solicitará del tribunal opinión respecto al sentido en que debe expedirse dicho acto.

El contencioso administrativo se ha desarrollado principalmente en Francia, y su expresión institucional es el Consejo de Estado, reestructurado en 1791 y 1799 para imprimirle la orientación actual. Aunque hay antecedentes más remotos y también reformas posteriores a tal fecha, para nuestros fines esquemáticos basta ese dato.

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

En nuestra constitución política federal, el contencioso administrativo estuvo considerado en el art. 104, fracc. I, párrafos segundo y tercero, según reforma del 30 de diciembre de 1946. Ésta permitió la existencia del sistema francés y del anglosajón para controlar la legalidad de la acción administrativa, con lo cual se dio un mecanismo híbrido de control.

A partir de las reformas constitucionales de 1987 encontramos los fundamentos siguientes:

1. En el art. 73 se prevé que el congreso de la unión es competente para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de

plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las reglas para su organización, su operatividad, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

2. De acuerdo con la fracc. III del art. 104, corresponde a los tribunales de la federación conocer de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, sólo en los casos señalados en las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los arts. 103 y 107 de la constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y contra las resoluciones dictadas en ellas por los tribunales colegiados de circuito no procederá recurso.
3. En el art. 116, fracc. V, se indica la jurisdicción contencioso administrativa local en estos términos:

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

El antecedente de las disposiciones constitucionales señaladas es la ley Lares, de 1853, la cual establecía un sistema de justicia administrativa retenida (el presidente de la república o el consejo de ministros decidirían en última instancia en cuestiones contencioso administrativas). Fue declarada anticonstitucional por la prevalencia de las ideas de Ignacio L. Vallarta en materia de separación de poderes y amparo.

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

Por último, en este párrafo hagamos una observación: el nombre que se da a estos órganos de *tribunales de lo contencioso administrativo* es repetitivo.

### 41.5 Tribunal federal de justicia fiscal y administrativa

El tribunal fiscal de la federación empezó a funcionar el 1 de enero de 1937, con cinco salas y un decimosexto magistrado que presidía el pleno y el propio tribunal. Desde esa fecha hasta la reforma constitucional de 1946, tuvo vida al margen de la carta magna; sin embargo, actuó sin mayores problemas. En 1942 se le dio competencia acerca de depuración de créditos a favor del fisco; con la reforma de 1946 se aumentaron dos salas.

A partir de 1978, el tribunal fue reestructurado radicalmente por una nueva ley publicada el 2 de febrero de ese año, donde se adoptó una organización basada en una sala superior y las regionales. La ley vigente se publicó en el *Diario Oficial* el 6 de diciembre de 2007 y conserva el sistema de salas.

Su nombre y competencia cambiaron en 2001. La nueva denominación da el título a este parágrafo; cabe añadir dos comentarios acerca de ella:

1. Todo tribunal es de justicia o busca la justicia, por lo que es innecesario usar ambos vocablos.
2. La materia administrativa es primero que la fiscal, cronológicamente como rama del derecho, por secuencia alfabética y porque la segunda es una rama del derecho administrativo, entre otros argumentos que señalan lo incongruente de la terminología usada.

La sala superior del tribunal que se comenta está integrada por 13 magistrados, uno de ellos el presidente de la sala y del tribunal. Las salas regionales se integran de tres magistrados cada una y uno es su presidente. Todos los magistrados son designados por el presidente de la república, con aprobación del senado o de la comisión permanente del congreso de la unión en los recesos de aquél. Su designación es para un periodo de 10 años, y pueden recibir otros nombramientos para igual lapso. La ley de 1978 eliminó, al menos formalmente, la proposición que de dichos nombramientos hacía el secretario de hacienda y crédito público.

Los integrantes de la sala superior son nombrados para un periodo de 15 años, sin derecho a ratificación.

Las salas regionales tendrán competencia en el territorio de las entidades federativas señaladas en el reglamento interior del tribunal, que dispone el nombre de las regiones y tanto el número como la circunscripción de las salas.

Será competente la sala regional ubicada en el territorio donde se encuentre domiciliado el demandante (excepto personas del sistema financiero, controlado-

ras, controladas y sin domicilio fiscal en México). El descongestionamiento del centro de la república fracasó: la secretaría de hacienda y crédito público retiene competencia centralizadamente, sin delegarla; además, el grueso de la actividad socioeconómica del país sigue efectuándose y dirigiéndose desde la capital federal.

En cuanto a la competencia por materia, el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa conoce de

- × contencioso tributario o fiscal
- × contencioso de seguridad social civil y militar
- × contencioso de algunos contratos administrativos
- × contencioso de responsabilidad de servidores públicos y de los particulares involucrados en ello
- × contencioso de comercio exterior, en los casos que fija el art. 94 de la ley de la materia
- × impugnaciones de los actos que resuelvan el recurso de revisión regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- × casos previstos en otras leyes; tal sería el de los requerimientos de pago a instituciones de fianzas, contra resoluciones de la auditoría superior de la federación, conflictos derivados del servicio civil de carrera, responsabilidad patrimonial del estado, personal diplomático.

Se trata de un tribunal contencioso administrativo de plena jurisdicción. Su competencia, según se aprecia, no llega a comprender todas las cuestiones administrativas federales. Posee autonomía jerárquica; antes dictaba sus fallos en representación del poder ejecutivo.

El proceso en el tribunal podrá iniciarse contra actos administrativos que no pueden impugnarse mediante recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el particular afectado.

La competencia por materia de este órgano jurisdiccional administrativo se indica a continuación:

1. Las dictadas por autoridades fiscales autónomas donde se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su pago.
2. Las que denieguen la devolución de un ingreso de los regulados en el Código Fiscal de la Federación, indebidamente recibido por el estado o cuya devolución proceda conforme a la ley.
3. Las que impongan multas por infracción de las reglas administrativas federales.

4. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto de los referidos en los numerales anteriores.
5. Las que denieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales concedidas en las leyes a favor de los miembros del ejército, fuerza aérea y armada o de sus familiares o derechohabientes con cargo al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a las mismas personas, de acuerdo con las leyes.
6. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
7. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por la administración pública federal.
8. Las que denieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del estado.
9. Las que requieran el pago de garantías a favor de la federación, el Distrito Federal, los estados o los municipios, así como de sus entidades paraestatales.
10. Las que traten las materias señaladas en el art. 94 de la Ley de Comercio Exterior.
11. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
12. Las que decidan los recursos administrativos contra las resoluciones indicadas en los otros numerales de esta lista.
13. Las fundadas en un acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados.
14. Las configuradas por negativa ficta en las materias señaladas en esta relación, por el transcurso del plazo previsto en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el lapso de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista en la ley que rija dichas materias.
15. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la auditoría superior de la federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

16. Contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diferentes de los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o si el interesado los controvierte con motivo de su primer acto de aplicación.
17. Los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones favorables a un particular, siempre que éstas sean de las materias señaladas en los numerales precedentes como de su competencia.
18. Los juicios promovidos contra resoluciones definitivas que impongan sanciones a los trabajadores del estado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en ésta.
19. Los indicados en otros ordenamientos.

La sala superior del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa se compondrá de 13 magistrados especialmente nombrados para integrarla. De ellos, 11 ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la junta de gobierno y administración durante los periodos señalados en la ley.

La competencia del pleno es la que sigue:

1. Designar de entre los magistrados de sala superior al presidente del tribunal.
2. Expedir el reglamento interior del tribunal. Éste deberá incluir, entre otros aspectos, las regiones, la sede y el número de salas regionales; las sedes y el número de las salas auxiliares; la competencia por materia y territorio de las salas especializadas, así como las materias específicas competencia de las secciones de la sala superior y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción.
3. Emitir el estatuto de carrera a que se refiere la ley.
4. Escoger a los magistrados de sala superior y de sala regional que se integrarán la junta de gobierno y administración.
5. Someter a consideración del presidente de la república la propuesta para el nombramiento de magistrados del tribunal, previa evaluación de la junta de gobierno y administración.
6. Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las secciones.
7. Establecer la jurisprudencia del tribunal.
8. Resolver los juicios con características especiales, incluidos los que sean competencia de las secciones.
9. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan contra los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el presidente del

tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del pleno, incluso cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia y la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones, y determinar las medidas procedentes.

10. Ordenar la reapertura de la instrucción, cuando se amerite.
11. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los magistrados del tribunal y designar de entre los secretarios a quienes deban sustituirlos.
12. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por magistrados del tribunal contra sanciones impuestas por la junta de gobierno y administración y someter a consideración del presidente de la república la destitución de un magistrado.

Las secciones de la sala superior están integradas por cinco magistrados de ésta, adscritos a cada una de ellas por el pleno, y tienen la competencia siguiente:

1. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el art. 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquellos donde se controviertan cuotas compensatorias.
2. Resolver los juicios con características especiales.
3. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan contra los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el presidente de la sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia sección, incluso cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias y la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones, y determinar las medidas procedentes.
4. Ordenar la reapertura de la instrucción, cuando se amerite.
5. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por secretarios, actuarios y demás trabajadores del tribunal contra sanciones impuestas por la junta de gobierno y administración en aplicación de la ley.
6. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la sección.
7. Resolver los conflictos de competencia.
8. Conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos fundados en un tratado internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial, suscrito por los Estados Unidos Mexicanos, o cuando el demandante haga valer

como concepto de impugnación que no se aplicó a su favor alguno de los referidos acuerdos.

La junta de gobierno y administración es el órgano del tribunal encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional; cuenta con autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de su competencia.

Dicha junta se integrará por el presidente del tribunal, quien la encabezará, dos magistrados de sala superior y dos magistrados de sala regional.

Es competencia de la junta lo siguiente:

1. Proponer, para aprobación del pleno, el proyecto de reglamento interior del tribunal y expedir, en el ámbito administrativo, los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del tribunal.
2. Formular anualmente el proyecto de presupuesto del tribunal.
3. Realizar la evaluación interna de los servidores públicos que requiera el pleno.
4. Llevar a cabo los estudios necesarios para determinar las salas regionales, las auxiliares y las especializadas, así como las materias específicas competencia de las secciones de la sala superior y los criterios para ejercer la facultad de atracción.
5. Adscribir a salas regionales, especializadas o auxiliares y, en su caso, cambiar de adscripción a los magistrados y demás servidores públicos del tribunal.
6. Elegir y adscribir, de entre los magistrados supernumerarios de sala regional, a quienes habrán de suplir a los magistrados de sala regional integrantes de la junta de gobierno y administración, así como los que cubrirán las ausencias de los magistrados de sala regional.
7. Establecer mediante acuerdos generales las unidades administrativas que estime necesarias de acuerdo con el presupuesto autorizado.
8. Proponer al pleno conforme a los principios de eficiencia, capacidad y experiencia el estatuto de la carrera.
9. Dictar las reglas para visitas de verificación a las salas regionales, especializadas y auxiliares, así como señalar las que corresponderá visitar a cada uno de sus miembros.
10. Acordar la distribución de los recursos presupuestales conforme a la ley, dictar las órdenes relacionadas con su ejercicio y supervisar su legal aplicación.
11. Establecer comisiones para su adecuado funcionamiento.

### 41.6 Tribunal federal de conciliación y arbitraje

El tribunal, poco estudiado como contencioso administrativo, está previsto en los arts. 118 a 151 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Se trata realmente de un tribunal administrativo, pues dirime las controversias surgidas entre el estado y particulares; en este caso, los trabajadores al servicio del propio estado tienen ese carácter. Los trabajadores actúan ante el tribunal como particulares y no en calidad de agentes del poder público, no realizan función pública; las controversias por dirimir son entre particulares y, casi siempre, la administración pública.

Este tribunal funcionó con tres magistrados: un representante del gobierno; otro de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercero en la doble calidad de árbitro y de presidente del órgano.

Según reforma de 1984 se adoptó una organización basada en tres salas (a la fecha cuenta con ocho), compuestas por tres magistrados cada una y un pleno. Al frente de éste se encuentra un vigésimo quinto magistrado, quien es designado por el presidente de la república y también tiene la titularidad del tribunal. Está prevista la instalación de salas auxiliares en las capitales de las entidades federativas.

La integración de cada sala se hace con un representante del gobierno y un representante de los trabajadores, designado por la misma federación de sindicatos; el nombramiento y la remoción de ambos son libres. El presidente de cada sala, magistrado árbitro, es designado por los otros dos para un periodo de seis años; en sus ausencias lo sustituye el secretario general de acuerdos.

Se considera la existencia de funcionarios conciliadores, actuarios y una procuraduría de defensa de los trabajadores del estado.

Algunas notas adicionales en torno al tribunal pueden verse en esta obra, a propósito de la función pública (*supra* tema 33.1).

### 41.7 Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal

Se trata de un tribunal local contencioso administrativo de plena jurisdicción, creado por ley publicada el 17 de marzo de 1971 para dirimir las controversias entre el Departamento del Distrito Federal y los particulares. Por reforma de 1979 se amplió su competencia para conocer cuestiones de carácter fiscal, las cua-

les antes concernían al tribunal fiscal de la federación. Fue un tribunal de nulidad en el periodo 1974-1995.

Dicho tribunal funcionaba en salas y en pleno. Estaba integrado por tres salas de tres magistrados cada una; además, magistrados supernumerarios hasta para dos salas más, así como un décimo magistrado, que presidía el pleno y el tribunal.

El jefe del gobierno del Distrito Federal, con aprobación de la asamblea legislativa, designará a los magistrados para un periodo de seis años, al cabo del cual, si resultaren ratificados, serán inamovibles.

Según reforma de 1986, el tribunal se organizó en sala superior y salas.

La ley vigente, publicada el 10 de septiembre de 2009, da al tribunal esta estructura:

- a) *Sala superior*: compuesta de siete magistrados; uno de ellos será presidente de esta sala y del tribunal.
- b) *Junta de gobierno*.
- c) *Tres salas ordinarias*: tres magistrados en cada una.
- d) *Salas auxiliares*: en el número que decida la sala superior, integrada cada una con tres magistrados.

La competencia de la sala superior es ésta:

1. Fijar la jurisprudencia del tribunal.
2. Resolver los recursos de apelación contra las resoluciones de las salas ordinarias y las auxiliares.
3. Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las salas ordinarias y las auxiliares.
4. Resolver el recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la sala superior y por los magistrados de las ponencias de esa sala.
5. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución correspondiente o no emitan voto respecto a proyectos formulados por otros magistrados.
6. Calificar las recusaciones, las excusas y los impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al que deba sustituirlos.
7. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas del tribunal, así como entre los magistrados, los instructores y los ponentes.

8. Resolver el recurso de reclamación previsto en la ley.
9. Designar de entre sus miembros al presidente del tribunal, quien lo será también de la sala superior y de la junta de gobierno.
10. Aprobar a proposición del presidente la designación del secretario general de acuerdos y otros secretarios generales.
11. Designar al demás personal jurisdiccional de la sala superior.
12. Conceder licencias a los magistrados de sala superior y personal jurisdiccional de ella.
13. Designar las comisiones de magistrados necesarias.
14. Aprobar el reglamento interior del tribunal.
15. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las salas ordinarias y las auxiliares.
16. Conocer de las quejas administrativas que se presenten contra los magistrados de la sala superior y personal jurisdiccional adscrito a ella.
17. Emitir el dictamen valuatorio de la actuación de los magistrados que estén por concluir el periodo para el cual fueron designados.
18. Imponer sanciones a los servidores públicos que infrinjan la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratándose de magistrados, del personal jurisdiccional y del contralor interno.

La junta de gobierno del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal será el órgano encargado de la vigilancia, de la disciplina y del sistema profesional de carrera jurisdiccional que, para el buen cumplimiento y desempeño de su competencia, contará con autonomía técnica y de gestión.

La junta de gobierno se integra por el presidente del tribunal, quien también lo será de la junta de gobierno, por dos magistrados de sala superior y dos de las salas ordinarias, elegidos por ésta.

Los asuntos competencia de la junta de gobierno son los siguientes:

1. Adscribir y cambiar la adscripción de los magistrados de las salas ordinarias y de las auxiliares.
2. Designar a los secretarios de acuerdos de salas que suplan las faltas de los magistrados.
3. Designar, cambiar de adscripción o remover a los secretarios de acuerdos, a los actuarios de las salas ordinarias y de las auxiliares, y a los servidores públicos de la junta de gobierno.

4. Designar o remover a los servidores públicos necesarios para el funcionamiento del tribunal, excepto magistrados.
5. Conceder licencias a los magistrados de las salas ordinarias y de las auxiliares y al personal jurisdiccional adscrito a ellas.
6. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos competencia del tribunal.
7. Designar las comisiones de magistrados necesarias para la administración interna del tribunal.
8. Formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del tribunal.
9. Supervisar las adquisiciones de bienes y servicios, las obras y los arrendamientos que contrate el tribunal.
10. Someter a aprobación de la sala superior el proyecto de reglamento interior del tribunal.
11. Elaborar el Estatuto de Servicio Civil de Carrera Jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
12. Conocer de las quejas administrativas que se presenten contra magistrados de las salas ordinarias y de las auxiliares y del personal jurisdiccional adscrito a ellas.
13. Supervisar la correcta operación y funcionamiento de la oficialía de partes, así como de los archivos.
14. Dirigir la marcha del tribunal con el establecimiento de medidas para el despacho pronto y expedito de los asuntos administrativos, y aplicar las sanciones que correspondan.

Las salas del tribunal son competentes para conocer sobre lo siguiente:

1. De los juicios contra actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales.
2. De los juicios contra actos administrativos de la administración pública paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades.
3. De los juicios contra resoluciones definitivas dictadas por la administración pública del Distrito Federal donde se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, se deniegue la devolución de un ingreso indebidamente recibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia tributaria.

4. De los juicios contra la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 días naturales, a las promociones de los particulares, a menos que se fijen otros plazos o si la naturaleza del asunto lo requiere.
5. De los juicios contra resoluciones negativas fictas, las cuales se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por ellas o por los demandantes, salvo que las leyes fijen otros plazos.
6. De los juicios donde se demande la resolución positiva o afirmativa ficta, cuando la establezcan las disposiciones legales aplicables y en los plazos determinados por éstas.
7. De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la afirmativa ficta, cuando así lo establezca la ley.
8. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.
9. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite de la misma sala.
10. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a personas físicas o morales.
11. De las resoluciones que dicten donde se denieguen a personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el art. 77 *bis* de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
12. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

El particular puede optar entre el recurso ordinario o el juicio ante el tribunal. En materia fiscal resultan supletorios de la ley del tribunal el Código Financiero del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación; en otras lo será el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

El procedimiento, muy sencillo, comprenderá demanda, contestación y sentencia. Ésta será emitida en un término de 30 días después de la audiencia.

Hay un cuerpo de defensoría y asesoría jurídicas gratuitas; además, está prevista la suplencia de la queja deficiente, incluso en materia fiscal.

#### 41.8 El control judicial

El control de la acción administrativa por órganos judiciales se da en derecho mexicano a través del juicio de amparo.

Se trata de un control *jurisdiccional* (existe controversia) por *órgano judicial* (poder judicial): mediante la tutela de los derechos humanos (garantías individuales), éste obliga a la administración pública a obrar de conformidad con la ley cuando ha afectado indebidamente los intereses particulares del gobernado.

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

El control ejercido por el amparo es indirecto: no fue ideado como controlador de la legalidad en el actuar del poder ejecutivo sino que tutela el respeto de los derechos humanos. Puesto que el capítulo de la carta magna dedicado a éstos incluyó lo que se ha estudiado como requisitos constitucionales del acto y procedimiento administrativos (primer volumen), cuando no los cumple la administración pública el gobernado puede solicitar a la autoridad judicial el amparo y la protección de la justicia federal. La forma escrita, competencia, legalidad, fundamentación, motivación, previa audiencia, irretroactividad, seguridad jurídica y demás notas constitucionales de la acción administrativa han de acatarse; de lo contrario, resulta factible acudir al juicio de garantías.

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

Los antecedentes, la naturaleza, los requisitos, los procedimientos y los efectos del amparo son de tal importancia y tecnicismo que describirlos en este breve párrafo resulta imposible; para ello hay uno o más cursos de la materia.

Hay una vertiente del *control judicial de la legalidad* en el art. 133 de la carta magna; señala que ésta, las leyes del congreso de la unión emanados de ella y los tratados acordes con la constitución misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con ratificación del senado, serán ley suprema de toda la unión. Los jueces de las entidades federativas se arreglarán a dicha constitución, a las leyes y a los tratados, pese a las disposiciones en contrario que puedan figurar en las constituciones o leyes de los estados.

Una última observación sobre el sistema judicial de control de la legalidad: sus partidarios aducen en favor de él la teoría de separación de poderes; el argumento también lo esgrimen los que están de acuerdo con los tribunales administrativos.

## 41.9 Las comisiones de derechos humanos

El art. 102, apartado B, de la constitución federal estatuye:

El congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, establecerán organismos protectores de los derechos humanos amparados en el orden jurídico mexicano, los cuales conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier servidor público, salvo los del poder judicial de la federación, que violen esas garantías.

Los organismos referidos en el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas, no vinculantes, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público se halla obligado a responder las que éstos le presenten si no las acepta o cumple, deberá fundar, motivar y hacer pública la negativa. Además, la cámara de senadores o, en sus recesos, la comisión permanente, o las legislaturas de las entidades federativas podrán llamar, a solicitud de aquéllos, al responsable para que comparezca ante dichos órganos legislativos y explique el motivo de su reserva.

Esos organismos no serán competentes en asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que creó el congreso de la unión se denomina *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*; tiene autonomía de gestión y presupuestaria, y personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las constituciones de los estados y el estatuto de gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos protectores de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con un consejo consultivo, integrado por 10 miembros, quienes serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes de la cámara de senadores o, en sus recesos, de la comisión permanente del congreso de la unión. La ley determinará los procedimientos para presentar las propuestas por la propia cámara. Anualmente se sustituirán los dos consejeros de mayor antigüedad en el encargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del consejo consultivo, se elegirá en los términos del párrafo anterior. Habrá de durar en el encargo cinco años, reelegirse por una sola vez y ser removido en los términos del título cuarto de la constitución.

Su elección, la de los integrantes del consejo consultivo del organismo y la de los presidentes de las comisiones de los derechos humanos de las entidades se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, según determine la ley.

En comparecencia ante las cámaras del congreso, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará cada año a los poderes de la unión un informe de actividades.

Dicha comisión conocerá de las inconformidades que se presenten por las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Además, podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidan el ejecutivo federal, alguna de las cámaras del congreso de la unión, algún gobernador, el jefe del gobierno del Distrito Federal o una legislatura.

El 6 de junio de 1990 fue creada la comisión, como órgano desconcentrado de la secretaría de gobernación. Éste es el precedente más directo del organismo a que se refiere el apartado B del art. 102; en la actualidad los hay en todas las entidades federativas.

Aunque la comisión nacional ahora está dotada de autonomía y se pretende establecer semejanza con el *ombudsmän* nórdico, en cuanto a sistema de control de legalidad del poder ejecutivo, estimamos que se trata de una oficina de quejas, más o menos eficaz, dedicada a asuntos penales o, si se prefiere, policíacos sobre todo.

En la adición constitucional se aprovechó para someter los órganos locales a cierto control federal, centralizando así la protección de los derechos humanos.

Se ha criticado que, por razones políticas, a estas comisiones no se haya dado competencia en asuntos electorales y laborales.

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo federal descentralizado, compete lo siguiente:

1. Recibir quejas por violaciones de derechos humanos.
2. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, violaciones de derechos humanos en los supuestos que se indican:
  - a) *Por actos u omisiones de autoridades federales administrativas.*
  - b) *Cuando los particulares o algún otro agente cometan delitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público; o bien, si éste se niega infundadamente a*

ejercer las facultades que le corresponden en relación con dichos actos ilícitos, en especial respecto a conductas que afecten la integridad física de los individuos.

3. Formular recomendaciones públicas (autónomas y no vinculantes), denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto a recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades.
5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los órganos de derechos humanos referidos en el inciso anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por las autoridades locales, en los términos de ley.
6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades presuntamente responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando el caso lo permita.
7. Impulsar el respeto de los derechos humanos.
8. Proponer a las autoridades del país que promuevan los cambios de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a su juicio mejoren la protección de los derechos humanos.
9. Fomentar el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en los ámbitos nacional e internacional.
10. Expedir su reglamento interior.
11. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.
12. Supervisar el respeto de los derechos humanos en los centros penitenciarios.
13. Formular programas y proponer acciones, en coordinación con las dependencias competentes, que impulsen el cumplimiento en el país de los tratados internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos.
14. Evaluar los programas de igualdad entre mujeres y hombres.
15. Proponer al ejecutivo federal, en los términos de la ley, la suscripción de convenios internacionales en materia de derechos humanos.

La ley de la comisión nacional (29 de junio de 1992) regula el procedimiento ante ella, del cual se estima pertinente citar los párrafos que siguen:

Cualquier persona podrá denunciar violaciones a los derechos humanos y acudir ante la comisión para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos podrán ser denunciados por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la comisión para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas o culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de modo directo.

La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la comisión nacional podrá ampliar este término mediante una resolución debidamente motivada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

#### 41.10 Tribunales de la administración

En este caso, la administración pública realiza función jurisdiccional con ciertas limitaciones, al resolver controversias entre particulares; esto es, no las dirime entre ella y algún gobernado que impugne su actuación, sino que se trata de una verdadera excepción del principio de la división de poderes.

Se han discutido mucho la constitucionalidad y conveniencia de los tribunales de la administración; sin embargo, su existencia es palmaria en el derecho administrativo. Se señalan los fueros como el antecedente de estos órganos, llamados también *jurisdicciones administrativas especiales* y *órganos parajurisdiccionales*; estas denominaciones son más afortunadas que la usual. No obstante, y pese a la confusión con el contencioso administrativo, generalmente se les designan tribunales de la administración.

En España existen con la denominación de tribunales de la administración el jurado de ética profesional periodística, el tribunal arbitral de seguros y el jurado central de publicidad. En cuanto a Francia, podemos señalar el tribunal de disciplina presupuestaria.

Los casos de tribunales de la administración que considera nuestro derecho vigente son:

- a) *Tribunales laborales*. Conocidos como juntas de conciliación y arbitraje.
- b) *Tribunales agrarios*. Regulados en su propia legislación, son materia de estu-

- dio del derecho agrario y aquí sólo se les menciona, pues dirimen controversias entre particulares.
- c) *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros*. Sustancia procedimientos conciliatorio y arbitral en el sistema de procuración administrativa a favor del débil (véase prgf. 24.5).
  - d) *Contratos administrativos*. En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se prevén procedimientos de conciliación y arbitraje ante la secretaría de la función pública.
  - e) *Comisión nacional de seguros y fianzas*. Las diferencias de los contratantes con aseguradoras deben ser sometidas a la conciliación de este organismo, previamente a la vía judicial.
  - f) *Procuraduría Federal del Consumidor*. Tanto en el procedimiento de conciliación, obligatorio para el proveedor, como en el arbitral, de aceptación optativa, estaremos en presencia de un tribunal de la administración.
  - g) *Ciertos recursos administrativos*. En materia de aguas y propiedad intelectual, por la intervención que debe darse a terceros posiblemente afectados, el procedimiento administrativo llega a convertirse en contienda jurídica entre dos particulares, y el acto que los resuelve lleva una decisión a favor de alguno de ellos.
  - h) *Arbitraje en materia de telecomunicaciones*. Se efectúa con la intervención de la secretaría de comunicaciones y transportes.
  - i) *Comisión nacional de arbitraje médico*. Este órgano desconcentrado de la secretaría de salud se creó el 3 de junio de 1996 para atender a usuarios de servicios médicos públicos o privados sobre quejas por negligencia o impericia médicas, mediante procedimientos conciliatorio y arbitral.
  - j) *Comisión federal de competencia económica*. Este órgano desconcentrado de la secretaría de economía tiene competencia de naturaleza cuasijurisdiccional; lo describimos (tema 16.9) a propósito de la Ley Federal de Competencia Económica.
  - k) *Tribunales militares*. Estimamos que los tribunales del ejército, fuerza aérea y armada previstos en el art. 13 constitucional lo son de la administración. Puesto que conocen de los delitos y las faltas contra la disciplina militar, realizan función jurisdiccional, sin duda; el agraviado no es el estado sino la sociedad. Aquí, resulta clara la relación entre fueros y tribunales de la administración, donde aquéllos fungen como antecedentes.

El estudio particularizado de estos órganos y los procedimientos aquí esbozados son materia de otros temas o ramas del derecho; se mencionan sólo para encuadrarlos en lo que se ha venido examinando: la justicia administrativa.

Deseamos concluir el trabajo con la opinión siguiente: la existencia de estos tribunales de la administración o tribunales parajurisdiccionales no se justifica en un sistema que posea adecuada asignación de competencias entre los órganos gubernamentales. Su proliferación es dañina para una deseable dilución del poder estatal entre los entes públicos, pues la concentración de funciones en el ámbito del poder ejecutivo conlleva mayor ineficacia en los medios de control de legalidad del acto administrativo, entre otros graves males políticos y sociales.

### *Bibliografía del tema*

- Alceda Cruz, Antonio, "El poder judicial y su función como control de la constitucionalidad en América Latina", en *Revista Mexicana de Justicia*, vol. III, núm. 17, Procuraduría General de la República, México, 1982.
- Auby, J. M. y R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, ts. I, II y III, LGDJ, París, 1962.
- Bourjol, Maurice, *Droit administratif*, t. II, Masson, París, 1973.
- Cadena Rojo, Jaime, "Orígenes y desarrollo del contencioso administrativo en México", en *Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1967.
- Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2ª ed., Porrúa, México, 1973.
- Cortés Figueroa, Carlos, *Introducción a la teoría general del proceso*, Cárdenas, México, 1974.
- Demichel, André, *Le droit administratif*, LGDJ, París, 1978.
- Fix Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.
- \_\_\_\_\_, "Introducción al estudio de los recursos administrativos", en *Estudios de derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1972.
- Forsthoff, Ernst, *Sociedad industrial y administración pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967.
- Fraga, Gabino, "Breves observaciones sobre el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal y sobre el régimen de legalidad en México", en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, núm. 2, México, 1973.

- García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1979.
- \_\_\_\_ y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 1978.
- González Navarro, Francisco, *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica*, Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica, Madrid, 1972.
- González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, Porrúa, México, 1988.
- \_\_\_\_, *Los recursos administrativos y económico administrativos*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1975.
- Gordillo, Agustín, *Procedimiento y recursos administrativos*, 2ª ed., Macchi, Buenos Aires, 1971.
- Hedúan Virués, Dolores, *Las funciones del tribunal fiscal de la federación*, Continental, México, 1961.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.*
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.*
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*
- López-Nieto y Mallo, Francisco, *Manual de procedimiento administrativo*, Bayer Hermanos, Barcelona, 1978.
- Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimidad*, 2ª ed., Universitaria Potosina, México, 1974.
- Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Comercial Malvar, Madrid, 1979.
- Martínez Morales, Rafael, *Legislación comentada de la administración pública federal*, Oxford University Press, México, 1998.
- Mostafá P, Hadel, *Recursos contra el ejercicio ilegal o abusivo del poder administrativo*, Universidad de Carabobo, Valencia (Venezuela), 1977.
- Nilsson, Per Erik et al., *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del "ombudsmän" en Suecia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1997.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1997.
- Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 3ª ed., Porrúa, México, 1969.
- Rivero, Jean, *Droit administratif*, 8ª ed., Dalloz, París, 1977.
- Royo Villanova, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, 10ª ed., Imprenta Castellana, Valladolid, 1927.

- Salmorán de Tamayo, María Cristina, “Jurisdicción y derecho procesal del trabajo”, en *El derecho latinoamericano del trabajo*, t. II, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.
- Sánchez Gamborino, Francisco Miguel, *Doctrina contencioso administrativa del tribunal supremo*, Aguilar, Madrid, 1961.
- Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5ª ed., Temis, Bogotá, 1968.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, 12ª ed., Porrúa, México, 1983.
- Sosa Wagner, Francisco, *Jurisdicciones administrativas especiales*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1977.
- Tamayo Isasi-Isasmendi, Juan Antonio, *Algunas ideas sobre el Consejo de Estado francés*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1967.
- Valencia Carmona, Salvador, *El poder ejecutivo latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979.
- Villar Romero, José María, “Consejo de Estado y procedimiento administrativo”, en *Estudios de derecho administrativo* (libro jubilar del Consejo de Estado), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.
- Wade, H. W. R., *Derecho administrativo*, 2ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

## Questionario

1. Conceptualice procedimiento administrativo.
2. Anote las características del procedimiento administrativo.
3. Señale cuáles materias administrativas no están reguladas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
4. Reseñe los sistemas de control de legalidad.
5. Defina recurso administrativo.
6. Enumere los elementos del recurso administrativo.
7. Delinee los tipos de contencioso administrativo.
8. Dé la naturaleza jurídica del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.
9. Resuma la competencia por materia de ese tribunal.
10. Indique la razón para considerar tribunal administrativo el federal de conciliación y arbitraje.
11. Exponga la organización del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.
12. Describa el procedimiento ante ese tribunal.

13. Apunte por qué el amparo opera como medio de control del acto administrativo.
14. ¿Cómo actúa el amparo en el control del acto administrativo?
15. Sintetice el art. 133 constitucional.
16. ¿Cuál es el fundamento constitucional de las comisiones de los derechos humanos?
17. Señale cinco asuntos competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
18. Especifique los órganos y organismos considerados tribunales de la administración.
19. Diferencie entre tribunales administrativos y tribunales de la administración.



# Bibliografía general



- Abreu Dallari, Adilson, “Contrato de riesgo”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- Acosta Elías, Marciano, *Perspectiva jurídica y problemática internacional del turismo*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1970.
- Aguilar Altamira, Pedro, *Curso de derecho administrativo*, edición póstuma, Depalma, Buenos Aires, 1971.
- Aguilar M., Alonso, *Dialéctica de la economía mexicana*, Nuestro Tiempo, México, 1968.
- Alceda Cruz, Antonio, “El poder judicial y su función como control de la constitucionalidad en América Latina”, en *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 17, vol. III, Procuraduría General de la República, México, 1982.
- Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, 3ª ed., Bosch, Barcelona, sin fecha.
- Álvarez del Castillo, Enrique, “Principios generales y derecho industrial del trabajo”, en *El derecho latinoamericano del trabajo*, t. II, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.
- Álvarez Gendín, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, t. I, Bosch, Barcelona, 1958.
- \_\_\_\_\_, *El dominio público, su naturaleza jurídica*, Bosch, Barcelona, 1956.
- Álvarez Rendueles, José Ramón, *La hacienda pública y el medio ambiente*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1973.
- Álvarez Soberanis, Jaime, *La regulación de las invenciones y marcas y de la transferencia tecnológica*, Porrúa, México, 1979.
- Amézquita Urbina, Daniel, *La seguridad social de los trabajadores del sector público*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1981.
- Ángeles, Luis, *Introducción a la economía política*, Terra Nova, UAM, México, 1984.

- Arco Ruete, Luis del, *Doble imposición internacional y derecho tributario español*, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977.
- Armienta Calderón, Gonzalo *et al.*, *Los servidores públicos y sus nuevas responsabilidades*, Esther, México, 1984.
- Ashton, T. S., *La revolución industrial*, 2ª ed., 5ª reimp., Fondo de Cultura Económica, Col. Breviarios, núm. 25, México, 2006.
- Auby, J. M. y R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, ts. I a III, LGDJ, París, 1962.
- Aylesworth, Thomas G., *La crisis del ambiente*, Fondo de Cultura Económica, Col. Popular, núm. 125, México, 1982.
- Baranderán, Rafael, *Diccionario de términos financieros*, Trillas, México, 1988.
- Barragán Barragán, José, *La responsabilidad de los servidores públicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984.
- Benoit, Francis-Paul, *El derecho administrativo francés*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.
- Bermúdez Cisneros, Miguel, *Derecho procesal del trabajo*, 3ª ed., Trillas, México, 1997.
- Beteta, Ramón, “Los presupuestos federales de ingresos y egresos para el desarrollo”, en *El derecho en los planes de desarrollo económico y social de México*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1964.
- Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, t. II, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- \_\_\_\_\_, *Derecho administrativo*, t. III, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1964.
- \_\_\_\_\_, *Derecho administrativo*, t. IV, 6ª ed., La Ley, Buenos Aires, 1965.
- Bjork, Gordon C., *Empresa privada e interés público*, Diana, México, 1972.
- Blasco Esteve, A. Avelino, *La responsabilidad de la administración por actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1985.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1981.
- Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo*, vol. I, 10ª ed., Civitas, Madrid, 1996.
- Bourjol, Maurice, *Droit administratif*, t. II, Masson, París, 1973.
- Brewer-Carias, Allan Randolph, *La expropiación por causa de utilidad pública o interés social*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966.
- Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho individual del trabajo*, Harla, México, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, Harla, México, 1987.
- Briceño Sierra, Humberto, *Derecho procesal fiscal mexicano*, Antigua Librería Robredo, México, 1946.
- Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del trabajo*, t. I, 2ª ed., Porrúa, México, 1977.
- Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 42ª ed., Porrúa, México, 2006.
- Bustamante, Jorge A. *et al.*, *Estudios fronterizos*, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, México, 1981.

- Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- Cadena Rojo, Jaime, “Orígenes y desarrollo del contencioso administrativo en México”, en *Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1967.
- Caetano, Marcello, *Manual de direito administrativo*, 7ª ed., Coimbra, Lisboa, 1965.
- Camargo, Pedro Pablo, *El control fiscal en los estados americanos y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1969.
- Campillo Sainz, José et al., *Inversión extranjera y transferencia de tecnología en México*, Tecnos y Asociación Nacional de Abogados de Empresas, México, 1973.
- Canasi, José, *Derecho administrativo*, vol. III, Depalma, Buenos Aires, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Derecho administrativo*, vol. IV, Depalma, Buenos Aires, 1977.
- \_\_\_\_\_, *Poder de policía y cuestiones de jurisdicción*, Depalma, Buenos Aires, 1963.
- Canseco Malloy, Pedro, *Aspectos jurídicos del surgimiento de la burocracia en México durante el siglo XIX*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1982.
- Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, México, 1982.
- Cardiel Reyes, Raúl, *La filosofía política del México actual*, 2ª ed., UNAM, México, 1987.
- Cardini, E. Osvaldo, *Orden público*, Depalma, Buenos Aires, 1963.
- Carrasco Iriarte, Hugo, *Mandatos constitucionales en materia tributaria*, Themis, México, 1987.
- Carreras Maldonado, María, “Reglamentación jurídica de la propiedad industrial”, en *Memoria del primer seminario sobre derechos de autor, propiedad industrial y transferencia de tecnología*, UNAM, México, 1985.
- Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2ª ed., Porrúa, México, 1973.
- Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho aduanero*, 15ª ed., Porrúa, México, 2009.
- Castorena, J. Jesús, *Manual de derecho obrero*, 3ª ed., sin pie de imprenta, México, 1959.
- Cathelineau, Jean, *Finances publiques*, LGDJ, París, 1975.
- Cavazos Flores, Baltazar, *Causales de despido*, Trillas, México, 1996.
- Chapoy Bonifaz, Dolores B., *El régimen financiero del estado en las constituciones latinoamericanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973.
- Charlier, Robert-Eduard, “Les biens affectés au service public”, en *Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.
- Chase Plate, Luis Enrique, “Contrato de empréstito público”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- Chuayffet Chemor, Emilio, *Introducción al derecho mexicano. Derecho administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.

- Código Civil Federal*, texto vigente.
- Código de Justicia Militar*, texto vigente.
- Código Penal Federal*, texto vigente.
- Comisión Federal de Electricidad, *Contrato colectivo de trabajo*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente.
- Cortina, Alfonso, *Curso de política de finanzas públicas de México*, Porrúa, México, 1977.
- Cosío Villegas, Daniel (coord.), *Historia general de México*, ts. I y II, 3ª ed., 3ª reimp., Harla-El Colegio de México, México, 1988.
- Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, ts. I y II, 6ª y 8ª eds., Porrúa, México, 1964.
- Dávalos, José, *Derecho del trabajo*, t. I, 9ª ed., Porrúa, México, 1999.
- \_\_\_\_\_, “El artículo 123 constitucional debe proteger a los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios”, en *Libro en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de la Senectud*, en *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1979.
- Delpérée, Francis, *Lelaboration du droit disciplinaire de la fonction publique*, LGDJ, París, 1969.
- Demichel, André, *Le droit administratif*, LGDJ, París, 1978.
- Di Malta, Pierre, *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, LGDJ, París, 1961.
- Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. II, Omeba, Buenos Aires, 1965.
- Domínguez Vargas, Sergio, *Teoría económica*, 21ª ed., Porrúa, México, 2004.
- Dos Santos, Joao Alfonso et al., *Função pública*, Moraes, Lisboa, 1981.
- Dromi, José Roberto, *Derecho administrativo económico*, ts. I y II, 1ª reimp., Astrea, Buenos Aires, 1979 y 1980.
- Dublán, Manuel, *Derecho fiscal*, edición facsimilar de la de 1865, Textos Universitarios, México, 1985.
- Dufour, Gabriel, *Traité général de droit administratif*, t. VI, 10ª ed., Cotillon, París, 1857.
- Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, 6ª ed., Ariel, Barcelona, 1980.
- Escobar Zaragoza, Joaquín R., *La noción de utilidad pública en el derecho administrativo*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1972.
- Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Cárdenas, México, 1979.
- Escuela Libre de Derecho, *Legislación pública estatal*, 32 vols., Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.
- Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, t. I, 2ª ed., Porrúa, México, 1984.

- Farell Cubillas, Arsenio, *El sistema mexicano de derechos de autor*, Ignacio Vado, México, 1966.
- Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, 4ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Fernández-Victorio y Camps, Servando, *El control externo de la actividad financiera de la administración pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977.
- Ferrater Mora, José, *Las crisis humanas*, Salvat, Navarra, 1985.
- Figuroa, Fernando, *La noción de orden público en derecho administrativo*, 2ª ed., sin pie de imprenta, México, 1966.
- Fiorini, Bartolomé A., *Derecho administrativo*, t. II, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976.
- Fisher, Galen M., *Diccionario de sociología*, 4ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.
- \_\_\_\_\_, "Introducción al estudio de los recursos administrativos", en *Estudios de derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1972.
- Flores Nava, Américo J., *Breves consideraciones sobre derecho ambiental*, 2ª ed., Uritex, México, 1987.
- Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 32ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Forsthoff, Ernest, *Sociedad industrial y administración pública*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967.
- \_\_\_\_\_, *Tratado de derecho administrativo*, 5ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- Fraga, Gabino, "Breves observaciones sobre el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal y sobre el régimen de legalidad en México", en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, núm. 2, México, 1973.
- Franco, María Teresa y Gloria Villegas Moreno, "La Revolución día a día", en *Así fue la Revolución Mexicana*, t. VII, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.
- Gámiz Parral, Máximo, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, UNAM, México, 1990.
- García de Enterría, Eduardo, *Dos estudios sobre la usucapión en derecho administrativo*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1974.
- \_\_\_\_\_, *La lucha contra las inmunidades del poder*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1989.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1977.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1944.

- García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. III, 9ª ed., EISA, Madrid, 1968.
- García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 3ª ed., Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974.
- Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, 2ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 18ª ed., Porrúa, México, 1994.
- Giannini, A. D., *Instituciones de derecho tributario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957.
- Gil Valdivia, Gerardo, *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, Porrúa, México, 1989.
- Godfrin, Philippe, *Droit administratif des bienes*, Masson, París, 1978.
- Gómez Granillo, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, 6ª ed., Esfinge, México, 1976.
- Gómez-Robledo Verdusco, Alonso (comp.), *La soberanía de los estados sobre sus recursos naturales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- González Bustamante, Juan José, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, Botas, México, 1946.
- González Pedrero, Enrique, *La riqueza de la pobreza*, Col. Lecturas Mexicanas, 2ª serie, núm. 17, Joaquín Mortiz-SEP, México, 1985.
- González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, Porrúa, México, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Los derechos reales administrativos*, Civitas, Madrid, 1975.
- \_\_\_\_\_, *Los recursos administrativos y económico administrativos*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1975.
- Gordillo, Agustín, “El contrato de crédito externo”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- \_\_\_\_\_, “El precio y la responsabilidad en el contrato de consultoría”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- \_\_\_\_\_, “La crisis de la noción del poder de policía”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, año 1, núm. 2, Buenos Aires, 1961.
- \_\_\_\_\_, *Procedimiento y recursos administrativos*, 2ª ed., Macchi, Buenos Aires, 1971.
- Grímke, Federico, *Naturaleza y tendencia de las instituciones libres*, t. II, Librería de Rosa y Bouret, París, 1870.
- Groves, Harold M., *Finanzas públicas*, Trillas, México, 1972.
- Guerrero, Euquerio L., *Manual de relaciones industriales*, 3ª ed., Porrúa, México, 1980.
- Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, Harla, México, 1984.

- Guiliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho financiero*, vols. I y II, 3ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1977.
- Hauriou, Maurice, *Obra escogida*, Instituto de Estudios Administrativos, Col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 2, Madrid, 1976.
- Hawley, Amos H., *Ecología humana*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1982.
- Heduán Virúes, Dolores, *Las funciones del tribunal fiscal de la federación*, Continental, México, 1961.
- Herrerías, Armando, *Fundamentos para la historia del pensamiento económico*, Limusa-Wiley, México, 1972.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Hutchinson, Thomas, “Caracteres jurídicos de la subvención”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- Igartúa Araiza, Octavio, *Introducción al estudio del derecho bursátil mexicano*, Porrúa, México, 1988.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *Contrato colectivo de trabajo*.
- Isaza Armelia, Pablo *et al.*, *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*, Porrúa, México, 1986.
- Jéze, Gastón, *Principios generales del derecho administrativo*, vol. VI, Depalma, Buenos Aires, 1950.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Política y administración*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1977.
- Kamenka, Eugene *et al.*, *La burocracia. Trayectoria de un concepto*, Fondo de Cultura Económica, Col. Breviarios, núm. 302, México, 1981.
- Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, 1ª reimp., UNAM, México, 1981.
- \_\_\_\_\_, “Planificación y cambio social”, en *Estudios de derecho económico*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- Koenig, Pierre, *La fonction publique en Allemagne Fédérale*, Presses Universitaires de France, París, 1973.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, “La ley de responsabilidades, un código de conducta del servidor público”, en *Praxis*, núm. 65, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
- Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., CECSA, México, 1959.
- Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, 1ª reimp., UNAM, México, 1978.
- Laubadère, André de, *Traité de droit administratif*, t. I, 8ª ed., LGDJ, París, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Traité de droit administratif*, t. II, 7ª ed., LGDJ, París, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Traité de droit administratif*, t. III, 3ª ed., LGDJ, París, 1978.
- \_\_\_\_\_, *Traité de droit administratif*, t. IV, 3ª ed., LGDJ, París, 1977.
- Leal, Juan Felipe, *México: estado, burocracia y sindicatos*, El Caballito, México, 1980.

- Leitz Lutz, Harley, *Public finance*, LGDJ, París, 1968.
- León Portilla, Miguel, *La visión de los vencidos*, 11<sup>a</sup> ed., UNAM, México, 1987.
- Leído de Tejada, Francisco, *Ensayos de derecho tributario*, Jus, México, 1975.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, texto vigente.
- Ley de Ascensos de la Armada de México*, texto vigente.
- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, texto vigente.
- Ley de Disciplina del Personal de la Armada de México*.
- Ley de Expropiación*, texto vigente.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, 29 de mayo de 2009.
- Ley de Información Estadística y Geográfica*, texto vigente.
- Ley de Ingresos de la Federación*.
- Ley de Instituciones de Crédito*, texto vigente.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, texto vigente.
- Ley de la Propiedad Industrial*, texto vigente.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, texto vigente.
- Ley de Planeación*, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, texto vigente.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, texto vigente.
- Ley del Mercado de Valores*, texto vigente.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano*, texto vigente.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, texto vigente.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*, texto vigente.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, texto vigente.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional*, texto vigente.
- Ley Federal de Protección al Consumidor*, texto vigente.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, texto vigente.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, texto vigente.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, texto vigente.
- Ley Federal del Derecho de Autor*, texto vigente.
- Ley Federal del Trabajo*, texto vigente.
- Ley General de Bienes Nacionales*, texto vigente.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, texto vigente.
- Ley General de Población*, texto vigente.
- Ley General de Salud*, texto vigente.

- Ley General de Turismo*, texto vigente.
- Ley General de Vida Silvestre*, texto vigente.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, texto vigente.
- Ley Minera*, texto vigente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, texto vigente.
- Ley Orgánica de la Armada de México*, texto vigente.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, texto vigente.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, texto vigente.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*, texto vigente.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear*, texto vigente.
- Lions, Monique, *El poder legislativo en América Latina*, UNAM, México, 1974.
- Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, Porrúa, México, 1979.
- Lomnitz, Larissa A. de, *Cómo sobreviven los marginados*, 4ª ed., Siglo XXI, México, 1980.
- Long, Marceau, "Panorama de la función pública francesa desde 1945", en *La administración y el desarrollo de personal público*, Presidencia de la República, México, 1980.
- López Gallo, Manuel, *Economía y política en la historia de México*, 34ª ed., El Caballito, México, 1994.
- López Rosado, Diego, *Curso de historia económica de México*, 3ª ed., 1ª reimp., UNAM, México, 1981.
- López Sánchez, Cuauhtémoc, "Algunos aspectos de la situación jurídica de los trabajadores o empleados al servicio del estado mexicano", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, vol. I, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971.
- Loredo Hill, Adolfo, *Derecho autoral mexicano*, Porrúa, México, 1982.
- Loschak, Daniele, *La fonction publique en Grande Bretagne*, Presses Universitaires de France, París, 1977.
- Lozoya, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, 3ª ed., El Colegio de México, México, 1984.
- Madrazo, Jorge, "Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México, desde la perspectiva constitucional", en *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, Porrúa, México, 1984.
- "Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo", en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 2011.

- “Manual General de Organización de la Secretaría de Marina”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2011.
- Margadant, Guillermo F., *El derecho privado romano*, 9ª ed., Esfinge, México, 1990.
- Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimidad*, 5ª ed., Universitaria Potosina, México, 1995.
- Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 3ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Tratado de dominio público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.
- Marín Quijada, Enrique, *La negociation collective dans la fonction publique*, tesis doctoral, Universidad de París I, Panteón-Sorbona, París, 1975.
- Martín Mateo, Ramón, *Derecho ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Nuevo derecho energético*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- \_\_\_\_\_, *Ordenación del sector público en España*, Civitas en Revista de Occidente, Madrid, 1974.
- \_\_\_\_\_ y Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, 2ª ed., Pirámide, Madrid, 1977.
- Martín Retortillo, Lorenzo, *Energía nuclear y derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1992.
- Martínez Morales, Rafael, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, 6ª ed., Oxford University Press, México, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Derecho administrativo, primer curso*, 6ª ed., Oxford University Press, México, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Diccionario de derecho administrativo burocrático*, Oxford University Press, México, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Catálogo de ordenamientos jurídicos de la administración pública federal. Panorama de la legislación administrativa*, 3ª ed., Porrúa, México, 1989.
- \_\_\_\_\_, “Dominio público (su concepto)”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 148 a 150, México, 1986.
- \_\_\_\_\_, “Política administrativa, poderes de policía y facultades de policía”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núms. 93 y 94, UNAM, México, 1974.
- Meilán Gil, José Luis, *La organización administrativa de los planes de desarrollo*, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1996.

- Melo, Andrés, “Relaciones jurídico laborales en el sector público”, en *La administración y el desarrollo de personal público*, Presidencia de la República, México, 1980.
- Melotti, Humberto, *Sociología del hambre*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Mendivil Nieblas, Sergio, *Los servidores públicos en el sistema mexicano de seguridad social*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.
- Merkl, Adolfo, *Teoría general del derecho administrativo*, Nacional, México, 1975.
- Miliband, Ralph, *El estado en la sociedad capitalista*, 6ª ed., Siglo XXI, México, 1976.
- Molina Enríquez, Andrés, *Breve estudio para la determinación jurídica de los bienes municipales llamados de común repartimiento*, Gobierno del estado de México, Toluca, 1971.
- Mommsen, Theodor, *Historia de Roma*, ts. I y II, 5ª ed., Aguilar, Col. Biblioteca Premios Nobel, Madrid, 1962.
- Montaño, Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, 4ª ed., Siglo XXI, México, 1983.
- Moreno Padilla, Javier, *Implicaciones tributarias de las aportaciones al Seguro Social*, Tribunal Fiscal de la Federación, Col. Estudios Jurídicos, México, s. d.
- Morstein Marx, Fritz, *El estado administrativo*, 2ª ed., Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1975.
- Mostafá P, Hadel, *Recursos contra el ejercicio ilegal o abusivo del poder administrativo*, Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, 1977.
- Murillo Morales, Mario, *Orientaciones sobre ética militar*, Marte, México, 1957.
- Nava Negrete, Justo, *Derecho de las marcas*, Porrúa, México, 1985.
- Navarrete, Alfredo, “La planeación y la administración financiera del estado”, en *Memoria del seminario sobre planeación socioeconómica, derecho administrativo y administración pública*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1965.
- Nieto García, Alejandro, *La burocracia*, Instituto de Estudios Administrativos, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1976.
- Nilsson, Per Erik et al., *La defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del “ombudsmän” en Suecia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- Noguerón Consuegra, Pedro, “El orden público y el derecho administrativo”, en *Cardinal*, México, 1982.
- Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 5ª ed., Porrúa, México, 1997.
- Novoa Monreal, Eduardo, *La nacionalización del petróleo en Venezuela*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

- Oliván, Alejandro, *De la administración pública en relación a España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.
- Olivera Toro, Jorge, *Legislación y organización turística mexicana*, 3ª ed., Porrúa, México, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., 1967, 5ª ed., Porrúa, México, 1988.
- Orozco Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984.
- Ortiz Pinchetti, José Agustín, “Aspectos jurídicos de la planeación económica de México”, en *Revista de la Escuela de Derecho*, núm. 2, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, 1980.
- Palacios Luna, Manuel R., *El derecho económico en México*, 7ª ed., Porrúa, México, 2004.
- Peña, Sergio de la, *La formación del capitalismo en México*, 14ª ed., Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1987.
- Pérez Bonnin, Enrique, *Tratado elemental de derecho turístico*, Daimon, México, 1980.
- Pérez Paton, Roberto, “Derecho boliviano del trabajo”, en *El derecho latinoamericano del trabajo*, t. I, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.
- Petrie, A., *Introducción al estudio de Grecia*, 11ª reimp. de la 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Petróleos Mexicanos, *Contrato colectivo de trabajo*.
- Pizarro Suárez, Nicolás, *La huelga en el derecho mexicano*, sin pie de imprenta, México, 1938.
- “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.
- Poder judicial federal, *Jurisprudencia 1917-1985*, quinta parte, mayo, México, 1985.
- Posada de Herrera, José de, *Lecciones de administración*, t. II, Instituto Nacional de Administración Pública, Col. Clásicos de la Administración, serie A, núm. 3, Madrid, 1978.
- Pratt Fairchild, Henry (ed.), *Diccionario de sociología*, 4ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Presidencia de la República, *Guías técnicas del sistema de administración y desarrollo de personal*, México, 1982.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004”, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2011.
- Puget, Henry, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, París, 1969.
- Pugliese, Mario, *Instituciones de derecho financiero*, 2ª ed., Porrúa, México, 1976.
- Quero Morales, José, “La codificación administrativa en Francia”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, t. IV, núm. 14, UNAM, México, 1954.

- Quinn, James A., *Diccionario de sociología*, 4ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 6ª ed., Porrúa, México, 1993.
- Rangel Couto, Hugo, *La teoría económica y el derecho*, 3ª ed., Porrúa, México, 1980.
- Rangel Medina, David, *Tratado de derecho marcario*, sin pie de imprenta, México, 1960.
- Rapacki, Ryszard, “Las premisas económicas de la transferencia internacional de tecnología”, en *Economía Política*, núms. 44 y 45, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1975.
- Raynaud, Jean, *El tribunal de cuentas*, Col. Breviarios, núm. 372, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 2001.
- Recaséns Siches, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 19ª ed., Porrúa, México, 2008.
- “Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo”, en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre de 1999.
- “Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 1996.
- “Reglamento Interior de la Secretaría de Marina”, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 2001.
- Reséndiz Núñez, Daniel, “La transferencia de tecnología y los programas nacionales de desarrollo”, en *Memoria del primer seminario sobre derechos de autor, propiedad industrial y transferencia de tecnología*, UNAM, México, 1985.
- Retchkiman, Benjamín, *Introducción al estudio de la economía pública*, 2ª ed., UNAM, México, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Política fiscal mexicana*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1979.
- Reyes Heróles, Federico, “La planeación federal dentro del contexto policultural de México”, en *Estudios de derecho económico*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- Reyes Riveros, Jorge, *Naturaleza jurídica del permiso y de la concesión sobre bienes nacionales de uso público*, Jurídica de Chile, Santiago, 1960.
- Riva Palacio, Vicente (dir.), *México a través de los siglos*, ts. I a V, 15ª ed., Cumbre, México, 1979.
- Rivero, Jean, *Droit administratif*, 8ª ed., Dalloz, París, 1977.
- Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, Oxford University Press, México, 1983.

- Rodríguez Reyes, Álvaro, “La formación de funcionarios públicos”, en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, Secretaría de la Presidencia, México, 1977.
- Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, ts. IV y VI, vol. I, 5ª ed., Porrúa, México, 1985.
- Rolland, Louis, *Précis de droit administratif*, 9ª ed., Dalloz, París, 1947.
- Roquel, Rodolfo, “Contrato de juego”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 1982.
- Royo Villanova, Antonio, *Elementos de derecho administrativo*, 10ª ed., Imprenta Castellana, Valladolid, 1927.
- Ruiz Massieu, José Francisco, “Naturaleza jurídica de los convenios únicos de coordinación”, en *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, Porrúa, México, 1981.
- Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 9ª ed., Porrúa, México, 2005.
- Russomano, Mozart Víctor, *La estabilidad del trabajador en la empresa*, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
- Sachs, Ignacy, “Medio ambiente y derecho”, en *Economía política*, núm. 41, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1974.
- Sáenz Arroyo, José (coord.), *La renovación nacional a través del derecho*, Porrúa, México, 1988.
- Sainz de Bujanda, Fernando, *Hacienda y derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.
- Salmorán de Tamayo, María Cristina, “Jurisdicción y derecho procesal del trabajo”, en *El derecho latinoamericano del trabajo*, t. II, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1974.
- Sánchez Cuén, Manuel, “Comentario sobre el artículo 126 constitucional”, en *Estudios de derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1972.
- Sánchez Gamborino, Francisco Miguel, *Doctrina contencioso administrativa del Tribunal Supremo*, Aguilar, Madrid, 1961.
- Sánchez, Héctor, *La lucha en México contra las enfermedades mentales*, Fondo de Cultura Económica, Col. Archivo del Fondo, núm. 25, México, 1974.
- Sánchez León, Gregorio, *Derecho mexicano de la seguridad social*, Cárdenas, Tijuana, 1987.
- Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 3ª ed., 1957, 5ª ed., Temis, Bogotá, 1968.
- Sayagués Laso, Enrique, *La licitación pública*, 2ª ed., Acalí, Montevideo, 1978.

- \_\_\_\_\_, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, 4ª ed., sin pie de imprenta, Montevideo, 1999.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *Condiciones generales de trabajo*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Condiciones generales de trabajo*.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México* (obra colectiva), Porrúa, México, 1981.
- Seldon, Arthur y F. G. Pennance, *Diccionario de economía*, Orbis, México, 1986.
- Semo, Enrique, *Historia mexicana. Economía y lucha de clases*, 2ª ed., Era, México, 1981.
- Sepúlveda, César, *El sistema mexicano de propiedad industrial*, 2ª ed., Porrúa, México, 1981.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, ts. I y II, 12ª ed., Porrúa, México, 1983.
- Silva Cimma, Enrique, *El control público*, Contraloría General de la República, Caracas, 1976.
- Smith, Peter H., *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, México, 1981.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica: retrovisión y perspectivas*, 12ª ed., Siglo XXI, México, 1983.
- Sosa Wagner, Francisco, *Jurisdicciones administrativas especiales*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1977.
- Suárez Salazar, Carlos, *Legislación comparada de la obra pública*, Limusa, México, 1990.
- Suetonio, *Los doce Césares*, Secretaría de Educación Pública, México, 1985.
- Sweezy, Paul M., *Teoría del desarrollo capitalista*, 7ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- Tamayo Isasi-Isasmendi, Juan Antonio, *Algunas ideas sobre el Consejo de Estado francés*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1967.
- Tena, Felipe de J., *Derecho mercantil mexicano*, 19ª ed., Porrúa, México, 2001.
- Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho administrativo del trabajo*, ts. I y II, 2ª ed., Porrúa, México, 1979.
- \_\_\_\_ y Jorge Trueba Barrera, *Legislación federal del trabajo burocrático*, 24ª ed., Porrúa, México, 1988.
- Türk, Amos et al., *Tratado de ecología*, 2ª ed., Interamericana, México, 1987.
- Valadés, Diego et al., *Derecho constitucional a la protección de la salud*, Porrúa, México, 1983.
- Valdés Villareal, Miguel, "Principios constitucionales que regulan las contribuciones", en *Estudios de derecho público contemporáneo*, Fondo de Cultura Económica y UNAM, México, 1972.

- Valencia Carmona, Salvador, *El poder ejecutivo latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979.
- Varas, Guillermo, *Derecho administrativo*, 2ª ed., Nascimento, Santiago, 1958.
- Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980.
- Ventura Silva, Sabino, *Derecho romano*, 2ª ed., Porrúa, México, 1966.
- Vidal Perdomo, Jaime, “Derechos de los funcionarios públicos”, en *Contratos administrativos*, t. II, Astrea de Palma, Buenos Aires, 1982.
- Villagrán Kramer, Francisco, “Regímenes legales sobre hidrocarburos en Latinoamérica”, en *Estudios de derecho económico*, vol. V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- Villasana Rivero, Edgardo, “La administración de recursos materiales en el sector público”, en *Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos)*, Secretaría de la Presidencia, México, 1977.
- Vizcaíno Velasco, Rafael, “El turismo, alternativa fundamental para el desarrollo de México”, en *Economía Política*, núms. 37 y 38, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1973.
- Wade, H. W. R., *Derecho administrativo*, 2ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.
- Waldo, Dwight, *La administración pública del cambio social*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1974.
- Witker V., Jorge, *Derecho económico*, Harla, México, 1985.
- Zamudio Salas, Salvador, “Los campos impositivos y la corte de justicia”, en *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, Porrúa, México, 1984.
- Zavala, Silvio A., *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, 2ª ed., Porrúa, México, 1971.

# Índice onomástico



## A

Abreu Dallari, Adilson, 105  
Aguilar Altamira, Pedro, 154  
Álvarez Gendín, Sabino, 4, 25  
Aristóteles, 404

## B

Betti, 164  
Bielsa, Rafael, 21, 74, 103, 120, 129, 161, 322, 324, 405  
Bjork, Gordon C., 160  
Blumenstein, Ernest, 58  
Bodin, Jean, 189  
Bonnin, C.J.B., 4  
Botero, Juan, 189  
Broccoli, 4

## C

Caetano, Marcello, 128  
Canasi, José, 162  
Capitant, 162  
Cardini, Eugenio O., 164-165  
Carreras Maldonado, María, 255  
Castex y Lambías, Aurax, 164  
Cathelineau, Jean, 78  
Colbert, Juan, 189

*D*

Díaz, Porfirio, 172, 350  
Diez, Manuel María, 106  
Dromi, José Roberto, 120  
Ducrocq, 4  
Duguit, León, 162

*E*

Echeverría, Luis, 3  
Engels, Federico, 190  
Escriche, Joaquín, 87  
Esquivel Obregón, Toribio, 317

*F*

Faya Vielsa, Jacinto, 63  
Fernández, Tomás Ramón, 136  
Figueroa, Fernando, 164  
Fiorini, Bartolomé A., 161  
Fisher, Galen M., 212  
Fix Zamudio, Héctor, 417  
Flores Nava, Américo, 234  
Flores Zavala, Ernesto, 65  
Fourier, Charles, 189  
Fraga, Gabino, 44  
Friedman, Milton, 190

*G*

García-Trevijano Fos, José Antonio, 4  
García de Enterría, Eduardo, 5, 136, 417  
García Oviedo, Carlos, 120, 162  
Garrido Falla, Fernando, 18  
Garza, Sergio Francisco de la, 54, 61-62  
Giuliani Fonrouge, Carlos M., 55-56, 60  
Gómez Flores, H.M., 106  
González Navarro, Francisco, 413

González Pérez, Jesús, 417  
Gordillo, Agustín, 124-125, 160, 412  
Gournay, Bernard de, 313  
Guerrero Orozco, Omar, 4

*H*

Hauriou, Maurice, 21  
Hayek, Friedrich von, 190  
Hegel, George Wilhelm Friedrich, 404  
Hobbes, Thomas, 321

*I*

Ihering, Rudolf von, 154

*J*

Jellinek, G., 22  
Juárez García, Benito, 2

*K*

Kant, Immanuel, 164  
Kelsen, Hans, 132, 162  
Keynes, John, 190

*L*

Lares, Teodosio, 38  
Lassalle, Fernando, 189  
Laubadère, André de, 25  
Lomelí Cerezo, Margarita, 70  
López-Nieto y Mallo, Francisco, 413  
Lozoya, Jorge Alberto, 173

*M*

Malthus, Thomas R., 213  
Marienhoff, Miguel S., 160  
Martín Mateo, Ramón, 50, 161, 265-266, 412

Martínez Useros, Enrique, 120, 162  
Marx, Carlos, 190  
Mill, John Stuart, 189  
Moreau, Jean-Louis, 398  
Mostafá, Hadel, 417

## *N*

Nieto García, Alejandro, 313  
Nitti, Francisco, 60

## *O*

Obregón, Álvaro, 172  
Olivera Toro, Jorge, 18  
Owen, Roberto, 189

## *P*

Pasquini, Gianfranco, 172  
Pratt Fairchild, Henry, 115  
Proudhon, Pedro, 189  
Pugliese, Mario, 66  
Pütter, Juan Esteban, 120

## *Q*

Quesnay, Francisco, 189  
Quinn, James A., 234

## *R*

Recaséns Siches, Luis, 154-155, 161  
Reséndiz Nuñez, Daniel, 257  
Risolía, 164  
Rivera, Jean, 416  
Rodríguez, Abelardo L., 320  
Rodríguez Lobato, Raúl, 62-63  
Rojina Villegas, Rafael, 94  
Roscoe, Pound, 155

*S*

Sáenz Arrollo, José, 244  
Salvat, 162  
Sarría, Eustorgio, 120  
Say, Juan Bautista, 89  
Semo, Enrique, 317  
Serra Rojas, Andrés, 125-126, 284, 417  
Silva Cimma, Enrique, 160  
Smith, Adam, 60, 188, 306  
Smith, Peter H., 326  
Sosa Wagner, Francisco, 161

*T*

Tena, Felipe de J., 96  
Turgot, Roberto, 89

*U*

Ulloa, Berta, 320

*V*

Vallarta, Ignacio L., 424  
Vedel, Georges, 97, 99, 116, 157, 162  
Victoria, Guadalupe, 389

*Z*

Zanobini, Guido, 5



# Índice analítico



- Actividad administrativa irregular, 393
- Acuerdo de destino, 31
  - requisitos, 31-32
- Administración
  - paraestatal, 84
  - pública, 94-95, 98
    - federal, organismos públicos descentralizados de la, 383-385
    - tribunales de la, 440-442
- Adquisición(es), 96
  - de bienes, 35-36
- Alto(s)
  - funcionarios, 323-324, 326
  - mando, 174, 181
- Ambiente, 235
- Amparo en favor del trabajador, 358
- Anulación, contencioso de, 423
- Aprovechamiento sustentable, 235
- Áreas
  - económicas, 192
  - naturales protegidas, 235
- Armada, 179
  - de México, 180
- Arrendamiento, contratos de, 95
- Aseguramiento, 46
- Asistencia
  - pública, 228
  - social, 228

Auditoría superior de la federación, 85-86

Autocontrol, 416

Autor, derechos de, 258, 260-263

Avisos comerciales, 255

Basura, 274

Bebidas y alimentos, control de, 226

Bienes

adquisición de, 35-36

de dominio

privado, 24

de la federación, 32-33

del estado, 20, 32

público, 24

régimen de los, 27-28

de uso

común, 26-27

duradero, préstamos para adquisición de, 373

dominiales, 28

dominicales, 28

estatales, 28

expropiables, 39

inalienables, 31

nacionales, 24, 29-30

Biocombustible, 274

Biodiversidad, 236

Biotecnología, 236

Bosques, derechos de los, 240-241

Burocracia, 313, 324

Cambio climático, 236

Capacitación de los servidores, 343

Carbón, 272

- Censo(s), 208
  - de población y vivienda, 209
  - económicos, 209
- Cláusulas exorbitantes, 99
- Codificación, 5
  - del derecho administrativo, 4
- Código
  - Civil Federal*, 91
  - Fiscal de la Federación*, 59, 67
- Comercio exterior, 193
- Comisión
  - de delitos, 391
  - Federal
    - de competencia, 196
    - de Electricidad, 269, 278, 385
  - Nacional
    - de Hidrocarburos, 277
    - de los Derechos Humanos, 437-440
    - de seguridad nuclear y salvaguardias, 279-280
    - para el uso eficiente de energía, 280
    - para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, 303-305
- Comodato y donación, contratos de, 96
- Compilación, 5, 7
  - de las normas jurídico administrativas, 5
- Concertación, 207
- Concesión, contratos de, 107
- Concurrencia impositiva, 65
- Condiciones generales de trabajo, 345
- Conducción económica total del Estado, 190
- Confiscación, 48
- Conflicto de intereses, 155
- Consejo
  - de Recursos Minerales, 278
  - de salubridad general, 229-230
- Conservación, 243-244

- Consultoría, contratos de, 104
- Contabilidad, 88
  - gubernamental, 90-91
  - pública, 90
- Contaminación, 236
- Contaminante, 236
- Contencioso
  - administrativo, 422
    - tribunales de lo, 424
  - de anulación, 423
  - de ilegitimidad, 423
  - de interpretación, 423
  - de plena jurisdicción, 423
  - de represión, 423
- Contingencia ambiental, 236
- Contrabando, delitos de, 135
- Contraprestación, 66
- Contrato(s)
  - administrativo(s), 94
    - de derecho
      - privado, 98-99
      - público, 99
    - elementos de los, 101-102
    - especiales, 97
    - tesis del, 330
  - de arrendamiento, 95
  - de comodato y donación, 96
  - de concesión, 107
  - de consultoría, 104
  - de derecho mercantil, 96
  - de empréstito público, 104
  - de juego, 106-107
  - de obra pública, 108-109
  - de prestación de servicios profesionales, 95
  - de reclutamiento, 361
  - de riesgo, 105

- de servicios múltiples, 105
- de sociedad, 96-97
- de subsidio, 106
- de suministro, 110
- de trabajo, 380-383
- servicios que se prestan por, 335
- Contribuciones, 59
- Contribuyente, procuraduría del, 306-308
- Control, 236
  - de bebidas y alimentos, 226
  - de medicamentos, 227
  - del presupuesto, 84
  - judicial, 416, 435
    - de la legalidad, 436
  - legislativo, 85, 416
- Convenios, 110
  - de coordinación, 111
- Crecimiento demográfico, 213-214
- Crédito
  - instituciones nacionales de, 387
  - sociedades nacionales de, 387
- Criterios ecológicos, 236
- Cuenta(s)
  - pública, 86
  - tribunal de, 86
- Cultura cívica, 146
- Cuota(s), 63
  - obrero patronales, 68
  
- Decomiso, 44-45
  - administrativo, 45
- Defensa
  - del trabajo, procuraduría de la, 301
  - naval, 180
- Defraudación fiscal, delitos de, 135

Defunción, 370

Delitos, 137

- administrativos, 134-135
- comisión de, 391
- de contrabando, 135
- de defraudación fiscal, 135
- especiales, 134
- fiscales, 134
- responsabilidad por, 392
- sanciones por, 392

Demografía, 212

Denominaciones de origen, 254

Derecho(s), 68

- a la salud, 223
- administrativo, 1-2
  - codificación del, 4
- ambiental, 233-235
- burocrático, 312, 328
- de autor, 258, 260-263
- de los bosques, 240-241
- de los servidores públicos, 346
- de propiedad, limitaciones del, 51
- energético mexicano, 275
- financiero, 55, 59
- fiscales, 66
- hidrológico, 239-240
- mercantil, contratos de, 96
- morales, 258-259
- patrimoniales, 258-259
- penal administrativo, 133, 135
- privado
  - contratos administrativos de, 98-99
  - ingresos por vía del, 57
- público
  - contratos administrativos de, 99
  - ingresos de, 58

- sanitario, 227
- social, 292
  - protección del débil como, 291-292
  - vigente, teorías del, 331-332
- Desafuero, 393
- Desarrollo
  - de zonas turísticas, 287-288
  - social, política de, 293-294
  - sustentable, 236
- Desastres naturales, préstamos extraordinarios para damnificados por, 373
- Desequilibrio ecológico, 236
- Diario Oficial de la Federación, 2-3, 66
- Dibujos industriales, 250
- Diseño industrial, 250
- División técnica del trabajo, 323
- Dominio
  - directo, 37-38
  - eminente, 37
  - extinción de, 45-46
  - público, 21-22, 25
    - régimen de los bienes de, 27-28
  
- Economía
  - mixta, 190
  - planificada, 190
- Ecosistema, 236
- Educación
  - ambiental, 238
  - militar, 176
- Egresos
  - de la federación, presupuesto de, 82-83
  - del estado, 53, 73
- Ejecutivo, intervención del, 81
- Ejército, 173
- Elaboración del presupuesto, 80

- Elección popular, funcionarios de, 333-335
- Emergencia ecológica, 237
- Emigración de mexicanos y de extranjeros, 219-221
- Emisión, 237
- Empleado(s), 323-324, 326
  - público, 325
- Empréstito público, contratos de, 104
- Energía
  - eléctrica, 269
  - eólica, 273
  - geotérmica, 274
  - marina, 273
  - nuclear, 270
  - solar, 273
- Enfermedades, duración de, 226
- Entidades federativas
  - patrimonio de las, 22-23
  - trabajadores al servicio de las, 376-377
- Entorno urbano, infracciones contra el, 149-150
- Equilibrio ecológico, 236-237
- Esquema de trazado, 250
- Esquilmos, 46
- Estado, 54
  - bienes de dominio privado del, 20, 32
  - conducción económica total del, 190
  - egresos del, 53, 73
  - ingresos del, 53, 56
  - patrimonio del, 18, 22
  - policía, 188
  - rectoría económica del, 187, 191
  - servicios personales prestados al, 321-322
  - servidores del, 325
  - teorías del acto unilateral del, 329-330

- Estatuto
  - legal, 399
    - dificultades del, 399
    - ventajas del, 399
  - reglamentario, 398
- Excepciones a la licitación pública, 103
- Expropiación, 38, 44
  - elementos de la, 39
  - forzosa, 38
  - procedimiento para la, 42-43
- Extinción de dominio, 45-46
- Extranjeros
  - emigración de mexicanos y de, 219-221
  - inmigración de, 215
  
- Faltas, 141-146
  - cívicas, 146-149
- Fauna silvestre, 237, 242-243
- Federación
  - bienes de dominio privado de la, 32-33
  - presupuesto de egresos de la, 82-83
- Ferrocarriles Nacionales de México, 385
- Flora silvestre, 237, 242-243
- Fuentes, 63-64
  - exclusivas, 64
  - impositivas, 64
  - tributarias, 64
- Fuero militar, 360
- Fuerza(s)
  - armadas, 171-173, 175-176, 360
  - naval, 179
- Función pública, 312-313, 400, 403
- Funcionarios, 326-327, 349
  - altos, 323-324, 326

de carrera, 354  
de elección popular, 333-335  
requisitos, 339-340

Gasto público, 54-56  
Gobierno, junta de, 433

Haberes de retiro, 362  
Habitaciones para trabajadores, 374  
Hacienda pública federal, 85  
Hecho del príncipe, 99  
Hidrato de metano, 274  
Hidrocarburos, 267  
Huelga, 347-348

Illegitimidad, contencioso de, 423  
Impacto ambiental, 237  
Impuesto(s), 44, 60, 68  
    elementos del, 62  
    municipales, 65  
    objeto del, 63  
    principios constitucionales de los, 65  
    sujetos del, 62  
Incapacidad  
    parcial, 370  
    temporal, 370  
    total, 370  
Indemnización, 41-42  
Inducción, 207  
Industria petrolera, 268  
Infracciones  
    administrativas, 132, 135, 139  
    sanciones por, 395

- cívicas, 141
- contra
  - el entorno urbano, 149-150
  - la dignidad de las personas, 147
  - la seguridad ciudadana, 148-149
  - la tranquilidad de las personas, 147
- graves, 150-151
- Ingresos
  - de derecho público, 58
  - del estado, 53, 56
  - extraordinarios, 58
  - ordinarios, 58
  - por vía del derecho privado, 57
    - administrativos, 57
    - civiles, 57
    - mercantiles, 57
- Inmigración de extranjeros, 215
- Instituciones nacionales de crédito, 387
- Instituto
  - de Investigaciones Eléctricas, 278
  - Mexicano
    - de la Propiedad Industrial, 257
    - del Petróleo, 276
    - del Seguro Social, 386
  - Nacional
    - de Administración Pública, 344
    - de Investigaciones Nucleares, 279
- Interés(es), 70
  - conflicto de, 155
  - directo, 159
  - general, 168
  - individuales, 156
  - legítimo, 159
  - multitud de, 155
  - personal, 159

- público(s), 153-154, 156-158, 160-161
- sociales, 156
- Interposición del recurso, 420
- Interpretación, contencioso de, 423
- Intervención del ejecutivo, 81
- Intervencionismo estatal, 189-190
- Inventarios, 87
  - estatales, 88
  
- Jerarquía normativa, 5
- Jubilación, 372
- Juego, contratos de, 106-107
- Juicio político, sanciones mediante, 396
- Junta de gobierno, 433
- Jurisdicción(es)
  - administrativas especiales, 440
  - contencioso de plena, 423
- Jurisprudencia, 358-359
- Justicia
  - administrativa, 411
  - de barandilla, 141
  - fiscal y administrativa, tribunal federal de, 425-428
  - militar, 177-178
  - naval, 183
  
- Legalidad, control judicial de la, 436
- Ley(es)
  - de Comercio Exterior, 194
  - de Expropiación, 39-41, 43
  - de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 59
  - de la Propiedad Industrial, 248, 250, 254
  - de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 305
  - de los Reinos de Indias, 317
  - de Planeación, 203, 206-207

- del Servicio Público de Energía Eléctrica, 270-271*
- del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 208-209*
- Federal(es), 14-15*
  - de Competencia Económica, 195-198*
  - de Derechos, 66*
  - de Procedimiento Administrativo, 415, 420*
  - de Protección*
    - al Ambiente, 234*
    - al Consumidor, 294-296*
  - de Trabajadores al Servicio del Estado, 344, 353, 357*
  - del Trabajo, 301*
- General(es), 15-16*
  - de Contabilidad Gubernamental, 90*
  - de Bienes Nacionales, 28-29, 32, 88*
  - de Desarrollo Social, 294*
  - de Salud, 224-226, 230-232*
- Juárez, 177*
- marco, 13*
- Orgánica(s), 13-14*
  - de la Administración Pública Federal, 88*
  - de la Armada de México, 180-181*
  - del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 174*
  - para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 302-303*
- reglamentarias, 14*
- Licitación pública, 103*
  - excepciones a la, 103*
- Liberalismo, 188*
  - económico, 188*
- Limitaciones del derecho de propiedad, 51*
- Luz y Fuerza del Centro, 278*
  
- Magistrados, 429*
- Mando(s)*
  - alto, 174, 181*
  - de unidades, 175*

- subordinados, 181
  - superior(es), 174, 181
    - en jefe, 181
  - supremo, 174, 181
  - Marcas, 251-253
    - colectivas, 253-254
  - Material
    - genético, 237
    - peligroso, 237
  - Medicamentos, control de, 227
  - Medicina, 225
    - preventiva, 225
  - Migración de los nacionales, 214
  - Milicia
    - auxiliar, 363
    - permanente, 362-363
  - Misiones generales, 174
  - Modelos
    - de utilidad, 249
    - industriales, 250
  - Multas, 69-70
  - Municipios, patrimonio de los, 22-23
- 
- Nacionales
    - de crédito, sociedades, 387
    - migración de los, 214
  - Nacionalización, 49-50
  - Nombramiento, 333-336
    - clases de, 336
    - en la ley mexicana, 337
    - servicios que se prestan en virtud de, 335
    - suspensión temporal de los efectos del, 346
  - Nombres comerciales, 255
  - Nomenclatura legal, 12-13

Normas jurídico administrativas, compilación de la, 5  
Notificación, 414-415

Obra pública, contratos de, 108-109

Oficios públicos

auxiliares, 407

principales, 407

Orden público, 161-162, 167

características, 166

elementos del, 163-165

Ordenamiento ecológico, 237

Organismos públicos descentralizados de la administración pública federal, 383-385

Organización colectiva de los trabajadores, 346-347

Órganos

internos de control, 84

parajurisdiccionales, 440

Patentes, 248

Patrimonio

de las entidades federativas, 22-23

de los municipios, 22-23

del estado, 18, 22

elementos, 18

estatal, 18-19

público, 21

Pensión(es), 370

por causa de muerte, 372

por cesantía en edad avanzada, 371

por invalidez, 371

por vejez, 371

Personas, infracciones contra

la dignidad de las, 147

la tranquilidad de las, 147

- Petición de parte, procedimiento a, 413
- Petróleos Mexicanos, 268, 276, 385
- Pidiregas, 105
- Plan
  - evaluable, 204
  - obligatorio, 204
  - publicable, 204
  - rectificable, 204
  - susceptible de observaciones legislativas, 204
  - temporal, 204
- Planeación, 199, 201
  - coordinación en materia de, 206-207
  - en México, bases constitucionales de la, 202
  - finés de la, 199-200
- Plusvalía, 68
- Población y vivienda, censo de, 209
- Poder
  - judicial, 11-12
  - legislativo, 12
- Policía, 119, 128
  - administrativa, 129, 131, 162
    - especial, 130
  - estado, 188
  - judicial, 128, 130, 137
  - militar, 130
  - preventiva, 131
- Política, 115-117
  - administrativa, 119
  - de desarrollo social, 293-294
  - de turismo, 281
  - energética, 266-267
  - estatal, 118
  - migratoria, 214
  - responsabilidad, 395-396
- Preservación, 237

- Presidente, 11
- Prestación(es)
  - culturales, 374-375
  - de servicios, 297
    - profesionales, contratos de, 95
  - económicas, 341-342
  - sociales, 374-375
- Prestadores de servicios turísticos, 284-285
- Préstamos
  - especiales, 373
  - extraordinarios para damnificados por desastres naturales, 373
  - ordinarios, 373
  - para adquisición de bienes de uso duradero, 373
  - personales, 373
- Presupuesto, 74, 76
  - control del, 84
  - de egresos de la federación, 82-83
  - económico, 74, 78
  - ejecución del, 84
  - elaboración del, 80
  - equilibrado, 78
  - federal, 77
  - financiero, 74
  - legal, 78
  - por programas, 79
- Prevención, 238
- Principios constitucionales, 61
  - de los impuestos, 65
- Problemas fronterizos, 222
- Procedimiento
  - a petición de parte, 413
  - administrativo, 412
    - características, 413-414
  - de ejecución, 413
  - de oficio, 413
  - externo, 413

- formalidades esenciales del, 414
- interno, 413
- para la expropiación, 42-43
- previo, 413
- Proceso administrativo, 412
- Procuraduría
  - de la defensa del trabajo, 301
  - del contribuyente, 306-308
  - Federal del Consumidor, 295
  - general de la república, 11
- Programas
  - especiales, 206
  - institucionales, 206
  - presupuesto por, 79
  - regionales, 200, 206
  - sectoriales, 200-201, 206
- Propiedad
  - federal, registro público de la, 34
  - limitaciones del derecho de, 51
  - modalidades de la, 50-51
  - originaria, 36-37
  - territorial, 19
- Protección, 238
  - del débil, como derecho social, 291-292
  
- Recargos, 69
- Reclutamiento, contratos de, 361
- Recopilación, 5
- Rectoría económica del estado, 187, 191
- Recurso(s)
  - administrativo, 416-417
    - de revisión, 420-422
  - biológicos, 238
  - circular, 419

- genéticos, 238
- horizontal, 419
- interposición del, 420
- naturales, 238
- vertical, 419
- Reforma fiscal, 65-66
- Régimen
  - de los bienes de dominio público, 27-28
  - fiscal privilegiado, 29
  - jurídico, 402
    - en materia ambiental, 244
- Región ecológica, 238
- Registro público de la propiedad federal, 34
- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, 141
- Rehabilitación de enfermos, 226
- Repatriados, 221
- Represión, contencioso de, 423
- Requisición, 46-48
- Requisitos, funcionarios de elección popular, 339-340
- Residente
  - permanente, 218-219
  - temporal, 217-218
    - estudiante, 218
- Residuos peligrosos, 238
- Responsabilidad(es)
  - administrativa, 394
  - civil, 393
  - de los servidores públicos, 388-390
  - penal, 390-391
  - política, 395-396
  - por delitos, 392
- Restauración, 238
- Retiro, haberes de, 362
- Reversión, 43-44
- Revisión, recurso administrativo de, 420-422

**Riesgo**

- contratos de, 105
- de trabajo, seguro de, 369

**Sala(s)**

- regionales, 425
- superior del tribunal, 425, 434

**Salud, derecho a la, 223****Sanciones, 132-133**

- administrativas, 138, 140
- mediante juicio político, 396
- por delitos, 392
- por infracciones administrativas, 395

**Secretaría**

- de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, 9
- de comunicaciones y transportes, 10
- de desarrollo social, 9
- de economía, 9
- de energía, 9, 276
- de gobernación, 8
- de hacienda y crédito público, 8-9
- de la defensa nacional, 8, 361-362
- de la función pública, 10
- de la reforma agraria, 10-11
- de marina, 8, 183-184, 362
- de medio ambiente y recursos naturales, 9
- de relaciones exteriores, 8
- de salud, 10
- de seguridad pública, 8
- de turismo, 11
- del trabajo y previsión social, 10

**Secreto industrial, 250-251****Seguridad**

- ciudadana, infracciones contra la, 148-149
- interior, 180

- social, 67, 365-366
  - servicio(s) de, 375
    - estatal de, 366
- Seguro de riesgo de trabajo, 369
- Servicio(s)
  - civil de carrera, 354
  - de las entidades federativas, trabajadores al, 376-377
  - de seguridad social, 375
  - estatal de seguridad social, 366
  - gratuitos, 332-333
  - múltiples, contratos de, 105
  - obligatorios, 332-333
  - personales prestados al estado, 321-322
  - profesionales, contratos de prestación de, 95
  - que se prestan
    - en virtud de nombramiento, 335
    - por contrato, 335
  - terminación de los, 348-349
  - turísticos, prestadores de, 284-285
- Servidor(es)
  - capacitación de los, 343
  - de carrera, 354-356
  - del estado, 325
  - público(s), 107, 313-316, 341, 344
    - derecho de los, 346
    - responsabilidades de los, 388-390
- Sistema Nacional
  - de planeación democrática, 200, 203
  - para el Desarrollo Integral de la Familia, 302
- Sociedad(es)
  - contratos de, 96-97
  - nacionales de crédito, 387
- Subsidio, contratos de, 106
- Sufragio universal, 333
- Sujetos, 203
  - del impuesto, 62

- Suministro, contratos de, 110
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, 66
- Tecnología, transferencia de, 257-258
- Teorías
  - civilistas, 328-329
  - del acto
    - unilateral del estado, 329-330
    - unión, 331
  - del derecho vigente, 331-332
  
- Territorio, 18-19
- Tesis del contrato administrativo, 330
- Trabajador(es)
  - al servicio de las entidades federativas, 376-377
  - amparo a favor del, 358
  - de confianza, 349, 351-353
  - fronterizo, visitante, 216
  - habitaciones para, 374
  - municipales, 377-378
  - organización colectiva de los, 346-347
  - privilegiados, 383
- Trabajo
  - condiciones generales de, 345
  - contratos de, 380-383
  - división técnica del, 323
  - procuraduría de la defensa del, 301
  - seguro de riesgo de, 369
- Transferencia de tecnología, 257-258
- Tribunal(es)
  - de cuentas, 86
  - de la administración, 440-442
  - de lo contencioso administrativo, 424
    - del Distrito Federal, 431-432
  - federal
    - de conciliación y arbitraje, 356-357, 431

- de justicia fiscal y administrativa, 425-428
- sala superior del, 425, 434
- Tributo, 58
- Turismo, 281-283
  - externo, 287
  - interno, 286
  - política de, 281
  
- Unidades económicas, 60
- Universidad(es)
  - autónomas, 387
  - Nacional Autónoma de México, 388
- Utilidad
  - modelos de, 249
  - pública, 39-41
  
- Variedades vegetales, 251
- Ventas
  - a plazos, 298-299
  - domiciliarias, 297-298
- Vías de apremio, 139
- Visitante
  - con fines de adopción, 217
  - con permiso para realizar actividades reenumeradas, 216
  - por razones humanitarias, 216
  - regional, 216
  - sin permiso para realizar actividades reenumeradas, 216
  - trabajador fronterizo, 216
- Vivienda, censo de población y, 209
- Vocación natural, 238
  
- Zonas turísticas, desarrollo de, 287-288
- Zonificación, 238-239