

256 2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**COMPETENCIA Y FUNCIONES DE LOS ORGANOS DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

ANA BERTHA RODRIGUEZ BARRERA



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1

C A P I T U L O I

LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1.- CONCEPTO DE ORGANO DEL ESTADO	3
2.- CONCEPTO DE ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	10
3.- ELEMENTOS	17
4.- CARACTERISTICAS	26
5.- CLASIFICACION	32

C A P I T U L O II

LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1.- CENTRALIZADA.	39
2.- DESCONCENTRADA.	45
3.- DESCENTRALIZADA	49
4.- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	53

C A P I T U L O I I I

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SU COMPETENCIA

1.-	LEGISLACION ADMINISTRATIVA	60
2.-	COMPETENCIA	71
3.-	MATERIA Y TERRITORIO	77
4.-	CUANTIA Y GRADO	85

C A P I T U L O I V

LAS FUNCIONES PUBLICAS DE LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1.-	FUNCION PUBLICA	91
2.-	SERVIDOR PUBLICO	94
3.-	DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PU- BLICOS.	98
4.-	FINALIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDE- RAL.	111
	CONCLUSIONES.	119
	BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION

Una de las formas por las cuales el gobernado tiene mayor acercamiento con el Estado, del cual forma parte es precisamente la Administración Pública; y dicho acercamiento, generalmente lo es de una manera inconsciente, pues desde el nacimiento hasta la muerte de una persona, existe la presencia del Estado con los particulares, a través de sus diversos órganos administrativos como por ejemplo: el registro de un nacimiento ante una oficina del Registro Civil, la asistencia médica en una institución pública, el pago del impuesto predial, el impuesto sobre la renta, entre otros.

Es por ello, que el presente trabajo trata de aclararnos cuando estamos ante la presencia de un órgano administrativo, así en el primer capítulo empezamos por identificar lo que entendemos por órgano del Estado, enfocándonos exclusivamente a estudiar al órgano de la Administración Pública y en él analizaremos todos y cada uno de sus elementos que lo integran, sus características y diversas clasificaciones que se han dado del mismo.

Si bien es cierto que la Administración Pública constituye uno de los conductos por medio del cual el Estado realiza sus funciones públicas destinadas, también lo es que dichas funciones van encaminadas a la colectividad, para lo cual resulta difícil tratar de concebir cuales son las funciones públicas -- que realmente tiene un órgano administrativo.

Dado el gran avance tecnológico y otros factores, como la explosión demográfica, han originado la satisfacción de nuevas necesidades para la colectividad, con lo que el Estado está cumpliendo con todas y cada una de las que son sus principales-

finalidades encomendadas, ha creado nuevas oficinas, dependencias e instituciones que son verdaderos órganos administrati -- vos, originando con ello una complejidad administrativa que -- elude la identificación de los mismos, motivos por los cuales -- en el capítulo segundo abordamos cada una de las diversas for-- mas en que se personifican las instituciones administrativas -- públicas de carácter federal, es decir la organización, e iden-- tificación de éstas, como lo es la centralización, desconcen-- tración, descentralización y las empresas de participación esta -- tal.

En el capítulo tercero haremos referencia a la compe-- tencia que tienen los órganos de la Administración Pública, -- pues deben de realizar sus funciones dentro de un marco jurídi-- co preestablecido, de esta manera partimos a la función legisla -- tiva que tiene el Poder Ejecutivo Federal, como lo dispone el -- artículo 89 en su fracción I, de nuestra Carta Magna.

Señalaremos cada uno de los límites dentro de los cua -- les debe actuar válidamente una autoridad administrativa desde -- la materia según la actividad que va a realizar, así como el -- ámbito espacial donde surtirá sus efectos, también la importan-- cia y jerarquía de la actividad desarrollada, por lo que habla-- remos de la competencia por materia, territorio, cuantía y gra-- do respectivamente.

Por último aunque nuestro presente trabajo configura -- al elemento personal, como parte integrante del órgano adminis-- trativo, resulta necesario y aún indispensable estudiar por se -- parado a éste, de tal manera que en el capítulo cuarto, mencio -- namos lo que la Administración Pública moderna ha denominado -- servidor público, que como elemento consciente y volitivo le da -- vida y eficacia al órgano administrativo; asimismo indicaremos -- la actividad que ellos realizan como función pública, enfocando -- sus principales derechos y obligaciones que la Ley le otorga.

CAPITULO I

LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- 1.- Concepto de órgano del Estado.
- 2.- Concepto de órgano de la Administración Pública Federal.
- 3.- Elementos.
- 4.- Características
- 5.- Clasificación.

1.- CONCEPTO DE ORGANO DEL ESTADO

Para dar un concepto de órgano del Estado, debemos de avocarnos en primer término a determinar lo que es órgano, cuya raíz etimológica deriva del latín *organum*, *organon* y según el - diccionario para juristas de Juan Palomar de Miguel: " del Esta- do. Dependencia Gubernamental o Institución Pública que realiza servicios públicos en beneficio de la comunidad " (1).

Resultando que el aspecto relativo al órgano que va-- mos a analizar, es el órgano público, aunque el mismo realiza - una función distinta, ya que su actividad jurisdiccional, legis - lativa o administrativa, pero no debe de negar su íntima rela-- ción con el propio Estado, del cual forma parte y cuya función- siempre se va a concretar al interés colectivo, porque indepen- dientemente que un órgano público cuya función sea eminentemen- te jurisdiccional, como es el caso concreto de un Juzgado que - determine sobre una situación o conflicto en particular, apli - cando al derecho o la justicia, su razón de ser es para satisfa - cer intereses generales, administrando la justicia no sólo en - un caso específico, sino en todos aquellos que los gobernados - le demanden.

(1).- Palomar de Miguel Juan. Diccionario Para Juristas. Mayo - Ediciones S. de R.L. México. 1981. Pág. 947.

De los órganos públicos a que nos hemos referido con-
antelación, nos delimitaremos a estudiar a aquellos órganos pú-
blicos que formalmente pertenecen a la función Ejecutiva del Es-
tado, aunque materialmente realicen funciones distintas, es por
ello que analizaremos detenidamente cada uno de los conceptos -
de los tratadistas en la materia, partiendo de lo que debemos -
de entender por órgano del Estado.

El ilustre maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO, afirma que -
órgano del Estado " Es el conjunto de elementos materiales y --
personales con estructura jurídica y competencia para realizar-
una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano --
del Estado puede considerarse al Congreso de la Unión, o bien,-
cada una de las Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Na-
ción, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc. "

(2).

Del concepto expuesto contemplamos todos y cada uno--
de los elementos que conforman la estructura estatal, algunos -
de esos elementos corresponden al aspecto, objetivo, subjetivo,
funcional y legal entre otros, mismos que analizaremos en el ca-
pítulo referente a los elementos de los Organos de la Adminis-
tración Pública, pero lo que queremos hacer recalcar es la con-

(2).- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Adminis-
trativo. Editorial Porrúa. S.A México. 1986. Pág. 109.

ceptualización tan completa de Organo del Estado, ya que los -- conceptos de los autores que estudiaremos enseguida, aunque son en su contenido de gran trascendencia no enfocan todos los elementos señalados.

Dentro de la teoría el tema relativo a la personalidad del Estado, es uno de los más apasionantes, toda vez que su existencia se ha tratado en una gran diversidad de teorías, -- pues éste tiene una realidad jurídica que es eminentemente necesaria para el ente social. Todo Organo Estatal tiene derechos y obligaciones y tiene desde ese momento personalidad jurídica, -- que no es una ficción ni una creación abstracta del derecho. La personalidad jurídica del Estado, o bien, de un Organo Estatal ha sido estudiada en las siguientes consideraciones.

a).-- La que afirma que el Estado tiene una doble personalidad: una de Derecho Público y otra de Derecho Privado, es decir, que cuando el Organo del Estado actúa con el poder de soberanía, teniendo relaciones con otros Estados y con los particulares, su personalidad es de Derecho Público, pero cuando entra en relaciones de coordinación con los particulares, para celebrar contratos sujetos al Derecho Civil, actúa con la personalidad de derecho privado.

b).- Es aquella que considera que el Estado tiene una personalidad y no dos como lo expuesto con anterioridad pero -- afirma que tiene dos voluntades una de derecho público y una de derecho privado.

Consideramos que la personalidad jurídica de los órganos del Estado es una al igual que su voluntad y ésta se expresa a través de los diversos órganos de representación del ente colectivo, y es de derecho público por la relación de supraordinación a subordinación, aunque es de cabal importancia destacar que es el propio Estado quien acepta una limitación a su soberanía interna cuando se regula por normas de derecho civil, sin - que ello quiera decir que deje de ser Estado ni menos aún que - no cumpla con las finalidades primordiales que le correspondan.

El Estado es la Organización Política Soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de Gobierno y de Administración que persiguen determina dos fines mediante actividades concretas.

Constituye una organización Política Administrativa-- por que está ubicado en un tiempo y lugar, mismo que en ocasio-

nes varía en cuanto a sus órganos de Gobierno, por la constante variabilidad de sus elementos humanos, siendo así una complejidad orgánica, la cual sin duda alguna se presenta aún más en su ámbito administrativo, ya que hasta recientes fechas ha surgido la necesidad por parte del Estado de la creación de nuevas oficinas, departamentos, Secretarías o bien, estructuras administrativas u órganos que constituyen verdaderos monstruos, cuyas funciones principales están determinadas por su estructura jurídica y que son las finalidades perseguidas por el Estado del cual emana.

El maestro Serra Rojas señala: " Un órgano Jurídico es una esfera abstracta de competencia, deberes y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas, o bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son -- atribuídas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con los otros-- sujetos de derecho ". (3)

En todo Organo del Estado se distinguen dos elemen --

(3).- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México 1981. Pág. 376.

tos: uno subjetivo, personal y variable y; otro objetivo abstracto, institucional y continuo. El primero se refiere a las personas físicas que forma parte integrante del Organismo Estatal, es decir, nos referimos al hoy llamado servidor público, que es el empleado público, alto funcionario, quien emite una voluntad que va dirigida no al interés propio, sino al interés del Organismo del Estado del cual es integrante, misma cuyo enfoque es de interés general. El segundo elemento es el relativo a la institución Jurídica que comprende tanto al titular que es la persona física como su competencia, sus medios personales, reales, económicos, técnicos y coactivos.

En conclusión el Organismo del Estado es aquel ente de carácter administrativo, ejecutivo o judicial, el cual forma parte de la personalidad del propio Estado y cuenta con diversos elementos como lo son, los materiales, personales, ordenamientos jurídicos; procedimientos técnicos, fines, un ámbito de validez para que sus funciones sean del todo válidas.

Por ejemplo ilustrando las ideas expuestas con anticipación de un Organismo Administrativo encontramos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual como organismo centralizado de la Administración Pública depende del Poder Ejecutivo y -

forma parte del: Supremo Poder de la Federación que es el Estado y cuenta con elementos personales como lo es su titular el Secretario de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores generales, Directores de área, Jefe de departamento, Coordinadores, Jefes de oficina, Jefes de sección; elementos materiales como lo son: el bien inmueble, estacionamientos y demás - - áreas donde están ubicadas sus oficinas y bienes muebles como lo son el propio mobiliario de dicha institución; ordenamientos jurídicos que tienen su origen sin duda alguna de los preceptos constitucionales, las Leyes reglamentarias como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Vías Generales de Comunicación, Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Decretos, Acuerdos, Circulares; fines como lo son las comunicaciones existentes entre una comunidad y - - conjugados nos dan como resultado la estructura orgánica de una parte del Estado.

2.- CONCEPTO DE ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Resulta de suma importancia antes de vertir el concepto de órgano de la Administración Pública Federal conocer algunas opiniones llevadas a cabo por algunos tratadistas de la materia como lo son las maestras Raquel Gutiérrez y Rosa María Ramos quienes ayudan que: " La Administración Pública comprende - las actividades de grupos de que dispone el Gobierno Nacional - para lograr sus propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas; se refiere a la actividad encaminada a la conquista de propósitos que son: - específicamente los fines del Estado en forma organizada y planificada ". (4).

Sin duda alguna los grupos de que dispone el Gobierno Nacional son los que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, los organismos de la Administración Centralizada y los de la Administración Pública Paraestatal a través de los cuales se cumplen algunas veces directamente los propósitos del Estado y en otras ocasiones son los particulares a través del acto jurídico administrativo a quienes se les encomienda los demás fines, pero ambos persiguen el interés de la comunidad o interés general.

(4).- Gutiérrez Raquel y Ramos Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México. 1978. Págs. 103 y 104.

La mayoría de los autores de Derecho Administrativo coinciden en indicar que desde el punto de vista funcional la Administración Pública es el conjunto de actos materiales y jurídicos efectuados en virtud de las atribuciones que la ley positiva otorga para alcanzar sus objetivos.

Podemos agregar de la conceptualización funcional de la Administración Pública la existencia de dos tipos de actos los materiales y los jurídicos. Estamos en presencia de actos materiales realizados por la Administración Pública cuando su quehacer se concreta en el mundo fáctico, a través del cumplimiento de sus órdenes, la movilización de tropas, una campaña sobre vacunación, el transporte de mercancías y correspondencia, la impartición de la enseñanza o servicios de asistencia.

Ahora bien, serán actos jurídicos emanados de la Administración Pública cuando ésta crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones. Estaremos en presencia de un acto que crea derechos y obligaciones en aquellos casos cuando se concede una licencia de manejo por medio del órgano administrativo competente; percibiremos un acto que reconoce cuando la Autoridad Administrativa reconoce los derechos de un grupo de ejidatarios y los dota o restituye de tie--

rras y aguas; modifica cuando el ente administrativo cambia parcial o totalmente una decisión o acto administrativo, como particular y; extingue cuando da por terminado un acto administrativo que la misma autoridad ha emitido como lo es la terminación de una licencia, de una concesión sobre la explotación de un servicio público, etc.

Los actos jurídicos y materiales anteriormente expuestos, tienen una íntima interrelación, ya que unos dan origen a los otros, sin embargo al llevarse a cabo, la autoridad administrativa que los maneje debe de actuar como ya ha quedado asentado en líneas anteriores dentro del marco jurídico positivo establecido, ya que de lo contrario los actos a que estamos haciendo referencia serán sancionados con la nulidad y la autoridad administrativa se desviaría de su competencia.

Dentro del marco jurídico positivo establecido, encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y demás Leyes aplicables que en su conjunto conforman la legislación positiva que encomiendan las atribuciones en general de la Administración Pública, las cuales han sido clasificadas por la doctrina de la si-

guiente manera:

- a).- atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada;
 - b).- atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia;
 - c).- atribuciones para substituir parcial o totalmente a la actividad de los particulares, para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.
- a).- atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.

La Administración Pública constituye la parte más dinámica del Estado, su acción es continua y permanente, no puede descansar, pues su descanso equivaldría al perjuicio del interés general; es tan importante su existencia y funcionalidad ya que sin ella no se conformaría armónicamente un Estado de derecho, así tiene una gran ingerencia dentro de las relaciones de los particulares como lo son en:

- 1.- En las relaciones familiares, por medio de oficinas administrativas como lo es el Registro Civil, donde se da validez y reconocimiento a hechos y -

actos de los particulares como son entre otros: -
el nacimiento, matrimonio, defunción y adopción.

- 2.- En las cuestiones de propiedad y de comercio de los particulares, registrando los actos jurídicos de los particulares como lo es la compraventa formalizada entre el Fedatario Público y cuyos efectos jurídicos son contra terceros, la inscripción de las capitulaciones matrimoniales, la inscripción de una Sociedad Mercantil. En fin la intervención administrativa del Estado en la relación con los particulares va creciendo a medida que la Legislación Civil avanza, disminuyendo con ello el derecho individual a favor del colectivo.

b).-Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de los particulares.

Es obvio que la función administrativa en esta parte, tiene un gran campo de acción mediante una serie de actos concretos, por ejemplo hasta hace poco existió el pacto de solidaridad económica firmado por los principales sectores de la sociedad como lo es el sector público, privado, obrero, quienes -

conjuraron sus esfuerzos para erradicar la inflación económica del país, con ello el Gobierno Nacional fomenta por todos los medios de comunicación su política contra la inflación, todos los sectores se limitaron a una estabilidad en cuanto a los precios de los productos y salario de los trabajadores y si hay alguna irregularidad por los particulares en cuanto al aumento de los precios, es el sector público el encargado de vigilar a través de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Federal.

Igualmente en la expedición de licencias para cons- -
trucción, licencias sanitarias, licencias de manejo, concesio--
nes a particulares, en tales actos jurídicos encontramos que el Estado limita la actividad permitida a los particulares, es así que en primer término se deben de reunir ciertos requisitos de-
carácter administrativo para la consecución del acto administrativo que lo es la licencia o la concesión citada y una vez vi--
gente, estas figuras jurídicas deben de aplicarse única y exclusivamente al campo para el cual fueron creados, y así la autoridad administrativa al actuar en su calidad de policía estatal -
se va a encargarse de controlar, vigilar y sancionar a aquellos -
particulares que no cumplan con los cometidos preestablecidos -
de los actos jurídicos administrativos antes referidos.

- c).- Atribuciones para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares, para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

La Administración Pública es el conducto del cual el Estado se vale para la satisfacción de un sinnúmero de necesidades generales, sin embargo no es posible concebir la existencia de un Estado que realice todas las actividades que van en provecho de los particulares, ya que es el propio Estado el que se vale de los particulares a quienes de la intervención para cumplir ciertas actividades.

Por otra parte es el Poder Legislativo el que crea -- los organismos administrativos dependientes de una forma directa o indirecta del Poder Ejecutivo como lo son los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, sin embargo, actualmente la Rectoría económica del Estado ha sido menor en el sector público, en virtud de que se ha visto obligado a desprenderse de diversas empresas paraestatales, por razones de corrección de desviaciones y mantenimiento de la política económica, ya que algunas de ellas no eran consideradas como estratégicas y prioritarias para el desarrollo de México, entre

ellas encontramos la venta de Empresas Paraestatales como lo --
son las siguientes: Productos Químicos e Industriales del Ba --
jío, Maderas Industrializadas de Nayarit, S.A. de C.V. Adhesi--
vos, S.A. Autoexpress Regiomontano, S.A Cloro de Tehuantepec, -
S.A de C.V.Perfiles y Estructuras de Durango, S.A Torres Mexicau
nas, S.A Polimar, S.A de C.V. Hules Mexicanos, S.A. Refracta --
rios Mexicanos, S.A Grupo Cadena, Telefonos de México entre - -
otras.

3.- ELEMENTOS.

Tenemos que la Administración Pública para llevar a -
cabo el ejercicio de sus funciones, necesita de una serie de --
elementos sin los cuales sería difícil realizar las actividades
determinadas al órgano de la Administración Pública Federal, --
elementos que son los siguientes:

A).- Personales.

B).- Materiales.

C).- Jurídicos.

D).- Una relación de dependencia con el poder Ejecutivo.

A).- Personales.

Los elementos personales son las personas físicas, -- con capacidad, psíquica y preparación técnica, que es impuesta -- en virtud de la necesidad de atención a las exigencias de la -- Administración Pública, de ahí que estas personas físicas deban poseer una completa preparación, cuya voluntad se encuentra sub sumida dentro de la competencia administrativa, actuando en -- ejercicio de sus atribuciones.

Consideramos al respecto que, los elementos personales, o sea las personas físicas son aquellas a través de las -- cuales el Estado manifiesta su voluntad, sin salir de las atribuciones que le son conferidas al órgano, de donde resulta que éste no puede actuar sino a través de las personas físicas cuya actividad se imputa, jurídicamente al Organó Administrativo.

Los elementos personales se constituyen por un conjunto de personas que prestan sus servicios a la Administración, -- como son: funcionarios, empleados y trabajadores, quienes exte-

rriorizan su aceptación a su cargo o función, están dentro de -- un presupuesto y son remunerados de acuerdo a lo establecido -- por el artículo 5o. párrafo tercero de nuestra Constitución, -- que al respecto dispone: " Nadie puede ser obligado a prestar - trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno con sentimiento ..."

B).- Materiales.

Los elementos materiales que de manera directa o indirecta sirven a los órganos de la Administración para realizar-- todas y cada una de sus atribuciones, estos bienes materiales - pueden ser muebles e inmuebles y que son destinados para dar un servicio público.

Los inmuebles son los que están destinados al uso de o fisinas públicas y sus dependencias, de acuerdo a las necesidades de cada uno de los órganos y a las funciones públicas que - éstos desempeñen; pueden ser de grandes extensiones o de pequeñas dimensiones según sea el caso.

Los bienes inmuebles se encuentran asignados a cada - una de las Dependencias Públicas de acuerdo a las necesidades -

del servicio que brindan a los particulares, para lo cual el -- Gobierno Federal y la Administración Pública Moderna tienen -- que aplicar cada día más su estructura y sus funciones, por lo que, se tienen que acrecentar sus oficinas, departamentos, unidades administrativas, asimismo aumentar los elementos personales y como consecuencia tienen que aumentarse también los elementos materiales ya que para prestar un mejor servicio el elemento personal requiere del elemento material.

Para realizar su actividad, la Administración Pública cuenta además, con los elementos materiales, que son un conjunto de bienes que tiene a su disposición, bienes que sin ellos -- sería difícil, o casi imposible llevar a cabo todos y cada uno de los cometidos de la Administración Pública por medio de los órganos de ésta, para lo cual se necesita una organización dinámica y funcional de todos y cada uno de los órganos de la Administración Pública que organizados de manera armónica logran -- sus fines.

Es importante que consideramos que los elementos personales necesitan para realizar cada una de sus actividades una serie de elementos de tipo material tales como por ejemplo, un escritorio, una silla, teléfono, máquina de escribir, etc., del

mismo modo, así como le son necesarios toda esta clase de bienes muebles para la realización de sus funciones también necesita de un lugar estratégico donde estar ubicado, de acuerdo a las funciones y necesidades de los diferentes órganos.

Sabemos que, la Administración Pública Federal, cuenta con bienes muebles e inmuebles todos ellos que en conjunto sirven para dar un servicio público. Los inmuebles para establecer en ellos oficinas, bodegas, fábricas, bibliotecas, etc., y cada uno de ellos debe ser funcional de acuerdo a las funciones y necesidades de los diferentes órganos administrativos, así tenemos que también requiere de los bienes muebles, desde un simple lápiz, hasta la más compleja computadora, un escritorio, una silla, hojas, etc., todos y cada uno de estos elementos, que aunque parezcan de poca importancia son necesarios y en ciertas ocasiones, indispensables llegando a tal grado de que sin alguno de ellos no se realizan todas las funciones atribuidas.

C).- Jurídicos.

Toda sociedad tiene necesidades cambiantes por lo que obligan al Estado a recurrir a muy variadas formas de adminis --

tración, por lo que el derecho tiene que proporcionar un ordenamiento jurídico, de acuerdo a los cambios y necesidades de dicha administración, en tal sentido se ha manifestado que el derecho es el reflejo de la sociedad y si ésta necesita de zonas verdes, falta de contaminación, mejor vialidad, es el Estado -- por medio de la administración quien va a satisfacer dichas necesidades.

La estructura jurídica otorga competencia a los Organos de la Administración Pública Federal para realizar todas y cada una de sus actividades, la actividad del Estado tiene su origen en el conjunto de facultades que le corresponden como ente jurídico de Derecho Público y que va a realizar por medio de sus órganos.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- delimita las funciones a cada una de las Secretarías de -- Estado, también al Departamento del Distrito Federal; aclarando que cada uno de los órganos cuenta con su ley Orgánica reglamentaria.

Para cumplir con las funciones que se han atribuido -- a cada uno de los órganos, éstos deben estar sujetos a un orden

jurídico, puesto que tienen un límite de actuación que no las permite actuar más allá de su competencia, consecuentemente no pueden extralimitarse de las atribuciones que expresamente tienen, para lograr los fines para los que están destinados.

Podemos hablar de atribuciones, funciones, competencia, jurisdicción, prerrogativa, facultades, derechos, poderes jurídicos o llamarlos de muy diversas formas, éstos son llamados como principios jurídicos que los órganos de la Administración Pública no debe pasar por alto, ya que cada uno de ellos, tiene perfectamente delimitado su campo de acción y sus funciones dentro de él.

Al respecto consideramos que una de las finalidades esenciales de la Administración, es satisfacer las necesidades o intereses públicos por lo cual la ley le proporciona el medio jurídico propio para conseguir buenos resultados además de procedimientos para la consecución de sus fines.

La actuación de la Administración Pública Federal tiene su movimiento dentro de un marco determinado, y este marco es el Derecho, al cual no puede pasar por alto, bajo la pena de caer dentro de la ilegalidad o incompetencia, por lo tanto de -

ben de ser acordes a nuestra realidad social, ya que los intereses colectivos deben de ser congruentes con los servicios prestados por los gobernantes.

D).- Una relación de dependencia con el Poder Ejecutivo.

En la actividad de la propia Administración que va -- encaminada a la consecución de los fines del Estado, requiere -- de una organización administrativa, como forma o modo de actuar de estructurar y ordenar las diferentes unidades administrativas que dependen de manera directa o indirecta del Poder Ejecutivo, esto, a través de jerarquía o dependencia con lo que se logra una unidad de acción, de dirección y de ejecución de la -- Administración.

La unidad administrativa u órgano de la Administración Pública, vamos a entenderlo como un conjunto de elementos con estructura jurídica, la que lo otorga competencia para realizar una actividad relacionada al Poder Ejecutivo y que si vemos desde el punto de vista orgánico depende de éste, tales como, cualquiera de las Secretarías de Estado, un Departamento de Estado, Comisiones Intersecretariales, etc.

Consideramos a las Secretarías de Estado, así como a los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República como unidades a las que llamamos Dependencias y -- que integran a la parte centralizada.

Cuando hablamos de una relación de dependencia de los Organos de la Administración Pública Federal, decimos que se -- trata de una cuestión de jerarquía, ejemplificada en forma de -- triángulo, en cuyo vértice tenemos al Presidente de la Repúbli- ca, abajo los Secretarios de Estado, el jefe del Departamento -- del Distrito Federal y el Procurador General de la República, -- Subsecretarios y similares, Oficiales Mayores, Directores Gene- rales, Directores de Area, en aquellos casos en que se requie-- ran, Jefe de Departamento Internos, Jefes de Oficina y demás -- personal.

Si bien es cierto que la idea de que el Ejecutivo --- constituye uno de los Poderes por medio del cual el pueblo ejer- ce su Soberanía, como se desprende del artículo 41 de nuestra - Carta Magna, como consecuencia de esto, tenemos que el hombre - es uno de los factores importantes dentro de la Administración- Pública. Al igual que ésta, debe estar organizado de acuerdo a- un régimen, jurídico, con la finalidad de preparar, decidir y -

ejecutar en una forma eficiente cada uno de los actos administrativos, para lograr los fines destinados a cada uno de los órganos administrativos.

Por otra parte don Andrés Serra Rojas afirma: " Un Organo Jurídico es una esfera abstracta de competencia, deberes y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto que están -- asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas o bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a -- ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado que forman parte de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condi -- ción de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho ". (5).

4.- CARACTERISTICAS.

Tanto la sociedad como la Administración Pública están sujetos a una variabilidad constante, la que debemos de tomar en cuenta, dada esta situación ha surgido la necesidad por parte del Estado de crear nuevas oficinas, departamentos, Se-cretarías, estructuras administrativas ó órganos, que realizan las finalidades que tiene el Estado.

(5).- Ibidem.

Como podemos observar, las estructuras administrativas imperantes en tiempo y lugar determinado, así encontramos - la creación de SEDUE, institución pública que tiene como funciones algunas de las que enseguida mencionamos:

I. Formular y conducir las políticas generales de -- asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

II. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos locales para la realización - de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

III. Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción;

IV. Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo, y apoyar a las autoridades estatales y municipales - en su ejecución;

V. Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc.

Tenemos que el órgano de la Administración Pública Federal es un conjunto de elementos como son los personales, materiales, jurídicos, etc., que ya hemos detallado con anterioridad, y cuentan con su propia estructura jurídica, misma que le otorga competencia para realizar sus actividades que son relativas al Poder Ejecutivo y orgánicamente dependen de éste como una Secretaría de Estado o una Comisión Intersecretarial.

Los Organos de la Administración Pública tienen como una de las características más importantes las de satisfacer los intereses de la colectividad por medio de la función administrativa que se realiza fundamentalmente por el Estado, éste se organiza de una forma especial de modo que cada uno de los órganos administrativos realicen excepcionalmente cada una de sus funciones, sin que para ello se perjudique la función administrativa de otras organizaciones.

Cuando hablamos de los Organos de la Administración - Pública Federal, entendemos que se trata del ente que ha recibido del Poder Político competencia y todos los medios necesarios para poder satisfacer los intereses colectivos.

La Administración Pública Federal, es quizá la parte más importante del Poder Ejecutivo, en el que se halla depositada la Soberanía del Estado, los órganos administrativos constituyen uno de los conductos por los que el Estado manifiesta su personalidad.

Caracterizamos a los órganos administrativos como un círculo de atribuciones que están unidos en una persona física - de la que no pueden actuar sino a través de una persona física - que tiene la obligación de cumplir determinadas funciones del -- Estado compuesto por un conjunto ideal de atribuciones y poderes así como también de competencias que se encuentran delimitadas - por el Derecho Público.

La realidad del Organo de la Administración Pública - Federal, es una realidad esencialmente jurídica, su competencia está constituida por las atribuciones y potestades que le son -- asignadas a cada uno de los órganos, esta competencia constitu -

ye el cumplimiento de una obligación y no así la facultad por lo que dicha competencia no se puede alterar.

Una de las características más importantes o quizá -- la más importante de los órganos administrativos es cumplir con las tareas destinadas al interés público, que comprenden las -- actividades de grupos que el Estado tiene a su disposición para el logro de sus fines y así llevar a cabo una misión que no puede ser llevada a cabo por empresas de tipo privado.

Una gran mayoría de los tratadistas del derecho coinciden en indicar que la funcionalidad de la Administración Pública es el conjunto de actos materiales y jurídicos efectuados en virtud de las atribuciones que la Ley otorga para alcanzar -- sus objetivos. La Administración Pública manifiesta la voluntad del Estado mediante actos jurídicos que emanan de sus órganos -- administrativos competentes, que crean, reconocen, modifican, -- transmiten, declaran o extinguen derechos y obligaciones.

Es evidente que la función administrativa tiene un -- amplio campo de acción mediante actos que tienen una finalidad -- concreta y como ejemplo podemos señalar el otorgamiento de una -- concesión de transporte terrestre a particulares por la Secreta

ría de Comunicaciones y Transportes, que tiene la obligación de vigilar todas las disposiciones legales inherentes a dicha concesión como son: la buena prestación del servicio del transporte; la alteración de tarifas que en determinado momento fuere perjudicial al interés del usuario; las medidas que debe tomar la Autoridad como un apercibimiento o bien aplicar una multa, -- medidas que pueden llegar hasta dar por terminada la concesión.

La Administración Pública es el conjunto por el que -- el Estado se vale para la intervención en las actividades de -- los particulares, es así como el Poder Legislativo crea los organismos administrativos dependientes de una forma directa o in directa del Poder Ejecutivo, tales como: los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal. Sin embargo -- en la actualidad la rectoría económica del Estado ha sido menor en el sector público, en virtud de que se ha visto obligado a -- desprenderse de un gran número de empresas paraestatales, por -- razones de corrección, de desviaciones y mantenimiento de la po lítica económica y algunas de ellas no estaban consideradas como estratégicas y prioritarias para el desarrollo de la Nación.

El organismo público tiene una denominación conforme -- a la materia o campo en que se va a desenvolver; como ejemplo --

tenemos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual - desarrolla toda la actividad conserniente a los ingresos de la Federación; o bien la Secretaría de Energía, Minas e Industria-Paraestatal que se encarga de controlar y coordinar a las Empre sas de participación Estatal.

5.- CLASIFICACION.

Consideramos que es muy variado el número de órganos- que forman parte de la Administración Pública Federal efectuando actividades bien determinadas, algunas de ellas para prestar un servicio, y otras, para resolver un conflicto, por tal motivo la doctrina clasifica a la Administración Pública en varias- formas entre las que tenemos:

- a).- La Administración Pública Activa.
- b).- La Administración Pública Contenciosa.
- c).- La Administración Pública Directa.
- d).- La Administración Pública Indirecta.
- e).- La Administración Pública en cuanto a la forma - en que se estructura.

- a).- La Administración Pública Activa.

Es aquella que comprende todas las formas de organización administrativa dependientes del Poder Ejecutivo Federal -- que desarrollan una actividad en beneficio del interés general, ya sea prestando asistencia médica, enseñanza, un servicio público; explotando bienes de la nación; dotando de tierra a los campesinos; actividades desarrolladas por las unidades administrativas dependientes del sector correspondiente.

b).- La Administración Pública Contenciosa.

Dentro de ésta encontramos que son pocas las dependencias que tienen a su cargo una función contenciosa. En la realidad administrativa observamos unidades administrativas contenciosas subordinadas a organismos centralizados como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien, el Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo, dependiente del Departamento del -- Distrito Federal; entidades encaminadas a resolver conflictos -- existentes por actos de la propia Administración Pública que de algún modo han afentado la esfera jurídica de los particulares.

c).- La Administración Pública Directa.

La Administración Pública Directa es la que ejerce -- las atribuciones y el despacho de negocios de orden administrativo asignados al Poder Ejecutivo de la Unión por conducto de -- los organismos centralizados: Secretarías de Estado y Departamento Administrativos.

d).- La Administración Pública Indirecta.

Obviamente, aquellas atribuciones y negocios igualmente asignados al Poder Ejecutivo que no son ejercidos por los órganos centrales antes mencionados, se asignan a organismos -- auxiliares como son los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Finanzas y, Fideicomisos.

e).- La Administración Pública en cuanto a la forma -- en que se estructura.

En líneas anteriores se han señalado claramente las -- diferentes formas de organización administrativa de la Administración Pública Federal como son: la Centralización, la Desconcentración, la Descentralización y las Empresas de Participa-

ción Estatal.

Por su parte Gabino Fraga establece otras formas de clasificación de la Administración Pública al manifestar: "... los órganos de la Administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares." (6).

Organos=Autoridad.

En relación a los órganos-autoridad expresaremos que cuando el órgano de la Administración Pública está investido de facultades de decisión y ejecución creando una situación jurídica que afecte o beneficie a los particulares estaremos en presencia de un órgano de autoridad.

Concretando sobre el particular, a modo de ejemplo, nos apoyaremos en lo establecido por el artículo 3º de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que enumera una serie de atribuciones que corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y entre las que destaca la Inspección y Vigilancia a las Empresas transportistas del servicio público federal que explotan las vías generales de comunicación, de tal manera-

(6).- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. - México. 1981. Pág. 126.

que en cualquier momento o cuando la situación lo amerite, dicha Secretaría, por conducto de la Dirección respectiva puede -- decidir pasar visita de inspección, para vigilar la correcta -- explotación del servicio, igualmente encontramos que dicha autoridad tiene la facultad para sancionar las infracciones a la -- Ley citada, afectando la esfera jurídica de las concesionarias, pero esta autoridad sólo resuelve o decide lo que debe de proceder, en la práctica se observa que quien realmente ejecuta el -- acto, o bien, hace efectiva la sanción es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de esta manera deducimos que existen -- órganos-autoridad que sólo tienen el carácter de decisión y por otra parte órganos-autoridad que tienen el carácter de ejecución, sin embargo suele suceder que existan órganos-autoridad -- que tengan ambos aspectos.

Organos-Auxiliares.

Entenderemos por tales aquellos que están constituidos -- por los órganos que tienen a su cargo el preparar los elementos necesarios a fin de que los órganos-autoridad pueden tomar sus resoluciones.

Finalmente estableceremos que los órganos-auxiliares--

se clasifican en:

auxiliares $\left\{ \begin{array}{l} \text{auxiliares propiamente dicho.} \\ \text{consulta} \end{array} \right.$

Serán órganos-auxiliares propiamente dicho, aquellos-- que realizan todas las funciones técnicas y materiales de los-- asuntos que la autoridad debe de decidir, al respecto citaremos el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública-- Federal que dispone que a la Secretaría de Desarrollo Urbano y-- Ecología le corresponde: fracción V " ... apoyar técnicamente -- a las autoridades locales... a partir de los sitios determina-- dos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; "

En relación a los órganos de consulta, entenderemos -- que son aquellos que necesitan ser oídos, independientemente de que su opinión sea obligatoria, porque puede suceder que la au-- toridad que vaya a resolver tenga una facultad discrecional pa-- ra solicitar la oponión del órgano de consulta y también que la ley imponga la obligación de oír al órgano de consulta, pero -- sin que la consulta de éste obligue a la autoridad, a pesar de-- esto puede ocurrir que dicha opinión por su importancia y ca -- racterísticas obligue a la autoridad que solicitó la misma; en--

este caso ambas autoridades están colaborando en la calidad de-
decisorias.

CAPITULO II

LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- 1.- Centralizada.
- 2.- Desconcentrada
- 3.- Descentralizada
- 4.- Empresas de Participación Estatal.

1.- CENTRALIZADA.

El maestro Gabino Fraga nos da el concepto de esta -- figura jurídico administrativa " La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diver-- sos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe su-- premo de la Administración Pública. " (1)

A su vez Serra Rojas expresa: " Se llama centraliza-- ción administrativa al régimen que establece la subordinación - unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos - al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nom-- bramiento, ejercicio de funciones y la tutela jurídica para sa-- tisfacer las necesidades públicas. " (2)

Resulta de esta manera que de los anteriores concep-- tos se desprende que la centralización administrativa es la for-- ma en la cual están colocados los distintos órganos identifica-- do mediante un lazo de jerarquía cuya cúspide está cubierta -- por el Presidente de la República; posteriormente distinguimos en igualdad de rango y sin preferencia alguna a las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y a la Procuradu--

(1).- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, - México. 1981. Pág. 165.

(2).- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Po-- rrúa. México. 1981. Pág. 497.

ría General de la República; todos estos órganos constituyen la centralización administrativa.

Por otra parte, solamente las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, conforme a lo que preceptúa el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, efectuarán las atribuciones correspondientes al Poder Ejecutivo de la Unión, perteneciendo la asesoría jurídica a la Procuraduría General de la República.

El objeto de esta forma de organización es de unificar las decisiones de mando, de acción y de ejecución entre sus órganos y su relación jerárquica se expresa de esta manera:

Titular del Poder Ejecutivo
Subordinación

Secretarías y Depar - Coordinación - Procuraduría General ----
tamentos de Estado. de la República.

Ahora bien, por lo que respecta al Presidente de la República, Secetarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, como elementos personales tratados con anterioridad.

En cuanto a la Secretaría de Estado, Acosta Romero manifiesta: " Es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado. " (3)

Inferimos de lo anterior que la Secretaría es la estructura y el Secretario el funcionario que la encabeza.

Es importante señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada el 22 de diciembre de 1982 estableció dieciocho Secretarías y un Departamento Administrativo:

(3).- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1986. Pág. 89.

Secretaría
de

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Defensa Nacional
- Marina
- Hacienda y Crédito Público
- Programación y Presupuesto
- Contraloría General de la Federación
- Energía, Minas e Industria Paraestatal
- Comercio y Fomento Industrial
- Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Comunicaciones y Transportes
- Desarrollo Urbano y Ecología
- Educación Pública
- Salud
- Trabajo y Previsión Social
- Reforma Agraria
- Turismo
- Pesca

Departamento del Distrito Federal.

Se ve claramente en la práctica administrativa que --
la labor de cada dependencia es múltiple, resultando demasiada --

carga para un sólo individuo, en virtud de lo cual la citada -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha establecido que además del Secretario, cabeza de cada Secretaría, habrá el número de Subsecretarios conforme al presupuesto de egresos de la Federación, quienes auxiliarán en sus labores al titular y lo substituirán en sus faltas, debiendo haber además un Oficial Mayor en cada una de dichas dependencias y en aquellos casos en que en las Secretarías haya más de un subsecretario, el Presidente de la República determinará en cada caso cual de los Subsecretarios debe de substituir en sus ausencias al titular.

Percibimos que actualmente la mayoría de las Secretarías tienen varios Subsecretarios denominándose de acuerdo con la rama que atienden. Ahora bien, es el Oficial Mayor el encargado de los trámites de carácter administrativo del personal, -- así como de los bienes de su Secretaría y del presupuesto.

En otro nivel encontramos debajo de las Subsecretarías las Direcciones Generales, mismas que en algunos casos están subdivididas en direcciones de Area; a continuación encontramos las Subdirecciones, posteriormente los Departamentos Internos, las Oficinas y por último el Oficial Administrativo.

Por otro lado, debemos de establecer que existen unidades administrativas que no tienen las características de ninguna de las antes mencionadas como son la Tesorería de la Federación que cuenta además con su propia Ley orgánica y se coordina con el Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor, inclusive pueden éstas dividirse a su vez en Direcciones, Departamentos, Oficinas y Secciones.

Considerando que las necesidades económicas son de notoria trascendencia en la vida administrativa, en los últimos años se han creado cuerpos consultivos, mismos que son integrados con elementos de la propia Secretaría, así como los elementos personales de otras Secretarías, además, con representantes de las ramas de la actividad industrial o comercial de la que se trate: como ejemplo citaremos lo establecido por el artículo 49 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que en su párrafo segundo dispone: " ... se integrará una Comisión Consultiva de Tarifas, con cinco representantes de la Secretaría de Comunicaciones, tres de la Economía Nacional, dos de la Agricultura y Fomento, uno de la Hacienda y Crédito Público y uno de la Marina Nacional; así como un representante de la empresa y otro de los trabajadores en cada uno de los ramos de comunicaciones a que se refiere esta Ley. "

2.- DESCONCENTRADA.

Encontramos una de las múltiples definiciones de esta forma de organización administrativa en el diccionario de de recho en el que se establece que la desconcentración es el -- " Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en provincias o regiones. " (4)

Concluimos de la anterior definición, que desconcentrar es atribuir por los órganos superiores del Estado y otros inferiores, funciones o medios sin que en ningún momento se pierda la vinculación existencia entre ellos.

Por lo tanto, a la desconcentración la debemos de identificar con las unidades que forman parte de la Administración Pública Federal, ejemplo que encontramos en las Oficinas Federales de Hacienda como organismos desconcentrados que forman parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En otro orden de ideas, puede ocurrir que un organismo descentralizado desconcentre sus servicios, claro ejemplo lo es la Universidad Nacional Autónoma de México que siendo un or-

(4).-- De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa S.A. México. 1984. Pág. 232.

ganismo descentralizado desconcentra sus servicios en diversas unidades como lo son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales: Aragón, Acatlan y Zaragoza, que por conveniencia económica administrativa se ha dado a ciertos órganos desconcentrando facultades sin necesidad de acudir al órgano superior -- más que en casos trascendentales, es decir existe una distribución de facultades entre los órganos superiores a los órganos inferiores.

Es importante señalar que autores como Gabino Fraga, entre otros, determinan diversas modalidades o variantes de la desconcentración, mismas que se resumen en los siguientes términos:

- Desconcentración
- a).- En estricto sentido o funcional
 - b).- Vertical
 - c).- Regional
 - d).- Horizontal

a).- Desconcentración en estricto sentido o funcional

Será aquella que se manifieste por medio de un acto legislativo: ley o reglamento, por los cuales se otorga al órga

no desconcentrado facultades limitadas de decisión, ejecución, manejo, de presupuesto para hacer frente con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad o sus actividades, dependiendo siempre de una Secretaría o de un Departamento de Estado, tal como se desprende de la lectura del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que establece: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro -- del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. "

De lo dispuesto, se desprende que la competencia de este tipo de organismos administrativos deriva de las facultades de la administración central; tan es así, que las decisiones más importantes requieren de la aprobación de la Secretaría o Departamento de Estado del cual dependan, además su patrimonio de la Federación, tienen nomenclatura muy variada y pueden tener personalidad jurídica, entre las características principales que los distinguen.

b).- Desconcentración vertical

Por lo que respecta a la desconcentración vertical expresaremos que es la delegación de determinadas facultades del órgano superior al órgano inferior con la pretensión y finalidad de que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

c).- Desconcentración regional

Diremos que esta es la delegación de determinadas facultades del órgano superior al órgano inferior distribuido geográficamente dentro del territorio nacional, cubriendo un área superficial conforme a la demanda regional.

Esta particularidad la encontramos en la Dirección General de Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual delega determinadas facultades a sus Delegaciones Foráneas, mismas que están distribuidas a lo largo del territorio nacional cubriendo las más importantes zonas geográficas.

d).- Desconcentración horizontal.

En relación a esta variante de organización, manifestaremos que es aquella cuya finalidad es la creación de órganos de igual rango con facultades en una misma ciudad o área geográfica, como apreciamos en el Departamento del Distrito Federal - en el que existen 16 delegaciones políticas que son organismos desconcentrados con igual rango entre sí, los cuales están cubriendo una determinada área pero todas dentro de la misma ciudad.

3.- DESCENTRALIZADA

Es preciso antes de analizar lo que debemos de entender por descentralización indicar lo que es descentralizar, al respecto Olivera Toro expone: " ... Es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas-jurídicas ... " (5)

La descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía e independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa.

(5) Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A México 1976. Pág. 300.

Conviene señalar que la mayoría de los administrati--vistas nacionales coinciden en señalar que hay dos tipos de ---descentralización: política y administrativa; identificándose -la primera con la estructura derivada del Estado, como son las-entidades federativas y los municipios, los cuales son estruc--turas de carácter evidentemente político-administrativo que ac--túa en una determinada superficie territorial y en las que los-administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local a través del voto popular; en --cuanto a la descentralización administrativa, ésta forma parte-de la Administración Pública Federal y existe cuando se crean -organismos que dependen indirectamente del Ejecutivo Federal, -mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.

Prescribe el artículo 2º de la Ley para el control, -por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentraliza--dos y Empresas de Participación Estatal que: " ... son organis--mos descentralizados las personas morales creadas por la Ley --del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cual-queira que sea la forma o estructura que adopten, siempre que -reunan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue al gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social ... "

Deducimos de lo anteriormente expuesto que los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica como en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, son creados por un decreto o una ley; tienen autonomía técnica, jurídica, un objeto y un patrimonio propio.

Opinamos que siendo organismos descentralizados es estrictamente administrativos desarrollan una actividad político-administrativa, en virtud de que sus directores o dirigentes son designados por el Presidente de la República.

No olvidemos que la ley citada engloba dentro de la Administración Paraestatal a los organismos descentralizados; igualmente tienen los funcionarios titulares de dichos organismos la obligación de acudir ante cualquier Cámara a solicitud de ésta para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo.

Por otro lado tienen una denominación que los distingue como en el caso del I.S.S.S.T.E., PEMEX, CONASUPO, entre otros que cuentan con órganos de dirección y administración que deciden sobre los asuntos más importantes, dentro de los que podemos encontrar al Consejo de Administración, Asamblea General que son organismos administrativos pluripersonales; inmediatamente después localizamos al órgano de representación unipersonal al que se le puede denominar, bien Director General como es el caso de PEMEX, Rector como en la Universidad Nacional Autónoma de México, o como Gerente General en el caso de Ferrocarriles Nacionales de México.

Tanto los Directores, Gerentes y demás son funcionarios de carácter político-administrativo por formar parte de la Administración Pública Federal, por ser nombrados y removidos, como ya se apuntó, por el Presidente de la República recibiendo

órdenes del mismo o del Secretario o Jefe de Departamento; igualmente sabemos que conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que pone el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno que establezca directamente el Presidente de la República o a través de las entidades cabeza del sector.

Cabe hacer notar, que esta forma de organización administrativa lleva como finalidad la de coordinar la actividad del órgano descentralizado con la administración central, sin que esta coordinación constituya un lazo de jerarquía.

4.- EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

" Dentro de la Administración Pública Paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras --

empresas de participación estatal, una o más Instituciones Nacionales de Crédito u Organizaciones Auxiliares Nacionales de Fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3º de esta Ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución del capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organo de Gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Organo de Gobierno equivalente. "

En la realidad administrativa se puede percatar que el Estado moderno ha utilizado un sinnúmero de instrumentos jurídico-administrativos para llevar a cabo con mayor eficacia sus tareas y fines; siendo así que se ha organizado en forma

tal para converger con empresas particulares en la realización de tareas de gran magnitud en beneficio de la colectividad, ya que obtiene mejores resultados, pues la eficacia y rendimiento son mayores, selecciona a empleados y funcionarios verdaderamente capacitados, no existiendo deficiencias administrativas ni trabas presupuestarias porque la Administración Financiera sólo depende de dicha empresa y no está supeditada al régimen de jerarquía.

Se percibe que desde el punto de vista económico, la empresa es la organización de los factores de la producción bajo una estructura y dirección que les da congruencia para producir satisfactores traducidos en bienes y servicios.

Por lo que, cuando se trata de empresas de Estado su finalidad es el atender el interés general conjugando los factores de la producción, en la actualidad la mayor parte de estas empresas adoptan una forma mercantil y dentro de ésta, la más frecuente es la sociedad anónima, aclarando que existen excepciones, pues hay empresas públicas que son manejadas directamente por una Secretaría o por el Departamento Administrativo; como ejemplo citamos a Ferrocarriles Nacionales de México, manejado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Igual-

mente hay unidades desconcentradas que son empresas públicas como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; y unidades descentralizadas como es el caso de Conasupo y de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

En fin, la mayor parte de las empresas de este tipo - como ya se estableció, son sociedades mercantiles y entre éstas, sociedades anónimas; por ejemplo: Altos Hornos de México, S.A., y como ejemplo de sociedad cooperativa tenemos a la Sociedad Cooperativa de Talleres Gráficos de la Nación.

Ahora bien, en cuanto al objeto principal de las empresas de participación estatal conforme a la doctrina ha sido catalogado de esta manera.

1.- Prestar un servicio público.

2.- Administrar bienes del Estado, como en el caso de Fideicomisos que tiene Nacional Financiero S.A.

3.- Producir bienes: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A. y Altos Hornos de México.

La Administración Pública como parte integrante de este tipo de sociedades adquiere los derechos y deberes de socio,

que son entre otros:

- a) Derecho de voto a las asambleas.
- b) Derecho de nombrar Administradores Consejeros y Comisarios.
- c) Derecho de Información.
- d) Derecho de Dividendos.
- e) Derecho a la parte alícuota que corresponda a cada acción en la liquidación.

De esta manera tenemos que cuando el Estado es mayoritario podrá nombrar, si tiene más del 75% de acciones a la totalidad de los administradores, consejeros y comisarios; si tiene más del 50% pero menos del 75% tendrá derecho a nombrar a todos los consejeros menos a uno y asimismo a los comisarios.

Es evidente que el control a este tipo de organismos se da en el ámbito político-administrativo derivado de la relación de jerarquía entre Jefe de Estado, Secretario de Estado y sus órganos sociales, dándose por lo tanto cuestiones de nombramiento, de mando y de decisión, control que se contempla con los derechos que el Gobierno tiene como accionista y que los ejerce por conducto de la Secretaría cabeza del sector.

El artículo 46 ya citado, parece establecer una diferencia entre las empresas de participación estatal y las Instituciones u Organizaciones Nacionales de Crédito, Seguros y Fianzas, pero analizando a éstas últimas vemos que se trata de sociedades anónimas donde el Estado es accionista mayoritario, por lo cual consideramos que el legislador aplicó mal la técnica jurídica.

Por otra parte, aquellas sociedades mercantiles en que el Estado tiene participación minoritaria, o simplemente voto a las decisiones de la Asamblea y Consejo son menos frecuentes en la realidad administrativa y las encontramos fundamentalmente en las actividades mineras.

Estableceremos ahora cuales son las empresas de participación estatal minoritaria, las cuales serán aquellas sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

En el tipo de organismos antes mencionados se designará un comisario por parte del titular de la Secretaría cabeza -

del sector, para la vigilancia de la participación estatal, --- igualmente dichas empresas deberán de inscribirse en el Registro de la Administración Paraestatal que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto, por último su coordinación, programación y evaluación corresponderá a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo respectivos.

CAPITULO III

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SU COMPETENCIA.

- 1.- Legislación administrativa.
- 2.- Competencia.
- 3.- Materia y territorio.
- 4.- Cuantía y grado.

1.- LEGISLACION ADMINISTRATIVA

Es difícil concebir a un órgano administrativo que realice únicamente actividades de carácter ejecutivo o bien, un órgano judicial que efectue funciones judiciales o el órgano legislativo que desempeñe actividades puramente legislativas; ya que cuando el Poder Legislativo se constituye en gran jurado para resolver sobre la situación de un funcionario público de conformidad con lo establecido por los artículos 110, 111, 112, y demás relativos de la Constitución de la República está realizando una función judicial, asimismo cuando lleva un control de su personal, al tener un registro está efectuando funciones administrativas.

Por lo tanto los órganos de la Administración Pública Federal, no sólo realizan funciones de carácter administrativo que también llevan a cabo cometidos que corresponden al Poder Judicial como lo son los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación, Junta Local y Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otros donde se llevan verdaderos juicios o actividades jurisdiccionales, sin embargo; su naturaleza y origen, es de carácter administrativo.

Por otra parte el órgano administrativo también lleva a cabo funciones de carácter legislativo, es decir tiene como función la de crear Leyes, es por ello que hemos denominado al punto que nos ocupa, como la Legislación Administrativa, sin embargo, y a efecto de dar una mayor visión del presente tema, es preciso abocarnos en primer término a que el órgano administrativo realiza actividades diversas a las administrativas, sin embargo, como se desprende del artículo 89 en su fracción I, -- de la Constitución el Ejecutivo realiza funciones legislativas.

Como podemos observar el Ejecutivo está facultado para proveer en el campo administrativo para llevar a cabo la exacta observancia de la Leyes emitidas por el Congreso de la Unión, lo que no quiere decir que pueda reglamentar directamente la Constitución. El Poder Ejecutivo expide reglamentos que son normas jurídicas abstractas e impersonales en uso de facultades propias, estas normas tienen por objeto hacer más fácil la exacta observancia de las Leyes que ha expedido el Poder Legislativo.

En este sentido sabemos que el reglamento administrativo es un acto administrativo y la Ley es un acto legislativo, el acto legislativo requiere de un largo procedimiento y el ac-

to administrativo es más sencillo ya que sólo requiere para su validez el refrendo ministerial y ser publicado en el Diario -- Oficial, por lo que lo dispuesto en una Ley formal no serán modificadas por un reglamento de lo que se entiende la primacía -- de la Ley.

La facultad reglamentaria del Presidente de la Repú-- blica no puede ser delegada ya que corresponde únicamente a él-- y además se trata de una facultad discrecional ya que puede ser ejercitada en cualquier momento sea considerado conveniente o -- necesario por el Ejecutivo, el reglamento administrativo está -- subordinado siempre a la Ley que emana del Congreso de la -- -- Unión, de lo que se deduce que no hay reglamento sin Ley, sin -- embargo ésta sí existe aunque no sea reglamentada.

" En resumen podemos decir que el fundamento del re-- glamento es asunto complejo y es preciso señalar y considerar -- sus principales matices. Se trata en primer lugar de la necesi-- dad indiscutible de desentrañar el precepto general que se for-- mula en la mayoría de las Leyes, para adaptarlo a las prescrip-- ciones de la práctica y, como esta labor es técnica, que requie-- re estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no encontrán-- dose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina -- el principio de representación popular, lógico es que se enco--

mienda al Poder Ejecutivo, cuyas dependencias cuentan con personal más especializado y están en contacto con la realidad a la que se aplican las leyes y los reglamentos. "(1)

Así tenemos que el fundamento de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, lo es, el artículo 89 de la Constitución Mexicana que dice: " Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": y en lo conducente la fracción I, enuncia: " promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta -- observancia".

De dicho precepto Constitucional podemos deducir que el Presidente de la República tiene las siguientes facultades -- en cuanto a las leyes expedidas por el Legislativo:

- 1.- La promulgación de las leyes que expida el Congreso de la Unión;
- 2.- La ejecución de éstas;
- 3.- Y por último, proveer en la esfera -- administrativa a su exacta observancia.

(1).- Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1986. Pág. 649 y 650.

De lo anterior podemos decir que el reglamento es un conjunto de normas administrativas que no pueden existir sin -- que anteriormente a ellas halla una ley o sea el reglamento se subordina a la ley, asimismo son obligatorias, generales e im-- personales, y son expedidos por el Presidente de la República -- en atención a las facultades que le otorga nuestra Carta Magna, estas normas generalmente mayoritarias en número en cuanto a -- las leyes crean una situación jurídica general y abstracta que no regula una situación jurídica concreta, son dictadas para lo grar los fines de la Administración Pública, como la ejecución de la ley.

El reglamento es diferente a la ley, porque la ley es emanada del Poder Legislativo y el reglamento emana del Ejecuti vo, predomina la superioridad de la ley frente al reglamento, -- el que no puede invadir el dominio reservado por la Constitu -- ción al Congreso de la Unión, el Presidente de la República no puede delegar la función reglamentaria a los Secretarios de Estado, ya que éstos son el conducto por el que el Presidente --- ejerce la facultad reglamentaria.

El campo de acción de la ley y el reglamento es muy -- diferente ya que la acción del legislador es libre y sin condi--

ciones, esto con sujeción a la Constitución, en cambio en cuanto al reglamento se refiere es al contrario ya que el reglamento es condicionado por la ley y condicionado por la misma a sus términos.

Andrés Serra Rojas, clasifica a los reglamentos de la siguiente manera; según la legislación mexicana:

a) " Reglamentos Ejecutivos. Estos reglamentos a los que se refiere la fracción primera del artículo 89 de la Constitución y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión".

b) " Los reglamentos gubernativos y de policía cuya aplicación compete a las autoridades administrativas". Cuya fundamentación legal lo es el artículo 21 Constitucional.

c) " Por último debemos mencionar los reglamentos inferiores de la Administración Pública, que tienen el poder disciplinario de la misma, que tienen por finalidad regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas". (2)

(2) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Editorial Porrúa. México 1981. Págs. 198, 199 y 200.

Una de las razones más importantes para que constitucionalmente se le de al Ejecutivo la facultad reglamentaria, es que, a medida que la población crece, la sociedad tiene necesidades mayores, como transporte, educación, cultura, servicios de salud, etc, por lo que se necesita que la intervención del poder público sea más directa e inmediata en su relación para la satisfacción de las necesidades y solucionar los problemas que aquejan a nuestra sociedad.

Debido a la composición del Poder Legislativo, que es integrado por un gran número de personas para su servicio y éstas no tienen la capacidad y conocimientos así como competencia en materias diversas y repetidas ocasiones por los problemas de nuestra población, la ley establece el principio general y el reglamento cuida los aspectos detallados.

El legislativo al reunirse del 1º de septiembre al 31 de diciembre, trata numerosos asuntos delicados para el país, por lo que no puede hacer un análisis detallado de la legislación administrativa, no así el Ejecutivo que dispone de tiempo para hacer modificaciones a las disposiciones reglamentarias -- si son necesarias o si son perjudiciales para el gobierno y -- los particulares.

Existen también las Instituciones Descentralizadas, - con la creación de estos organismos viene aparejada una serie - de problemas dentro del régimen administrativo y uno de esos -- problemas es el ejercicio de la facultad para reglamentar en -- nuestro derecho administrativo estos entes públicos están legalmente facultados para crear su propio ordenamiento jurídico reglamentario que por supuesto se subordina a su Ley orgánica respectiva; sabemos que constitucionalmente la facultad reglamentaria corresponde al Ejecutivo, asimismo las ejecutorias de la Suprema Corte establecen, que es una facultad indelegable; sin embargo algunas leyes administrativas han creado organismos --- descentralizados y por lo mismo entregan esta facultad a dichos entes jurídicos, como por ejemplo la UNAM, el IMSS, F.N.M. y el I.S.S.S.T.E.

A continuación mencionaremos a los decretos, circulares y acuerdos administrativos. Los decretos son decisiones de un organismo del Estado el cual crea situaciones jurídicas ya -- sean concretas o individuales, requiriendo de cierta formalidad que es, la publicidad ésta a fin de que sean conocidos por aquellos a quien se dirigen; la distinción entre decreto y ley, es que la ley da origen a situaciones jurídicas generales y el decreto crea situaciones jurídicas concretas.

Existen decretos legislativos, decretos judiciales y decretos administrativos, de los que brevemente haremos mención los decretos legislativos son los que prevee la Constitución en sus artículos 70 y 72 y que en lo relativo en artículo 70 en su párrafo primero dice: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. La leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y -- por un secretario de cada uno de ellos, y se promulgarán en esta forma: " El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto) ". Así el artículo 72 en su Párrafo primero dice: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates -- sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: "

Los decretos judiciales son simples determinaciones -- de trámite, estas determinaciones se dictan dentro del proceso civil, estos decretos judiciales se encuentran previstos por el artículo 79, en su fracción I, 89 y 90 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, así como en el artículo -- 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles que dice, que las resoluciones judiciales son: decretos, autos y sentencias --

refiriendo que los primeros son simples determinaciones de trámite.

Los decretos administrativos que acordes a nuestro tema de estudio son los más importantes, el decreto administrativo tiene como base constitucional el artículo 89 fracción I, y 92 de la Constitución, el decreto crea una situación jurídica concreta como por ejemplo los que afectan o desafectan bienes de la Nación al dominio Público, sin embargo los hay que crean situaciones jurídicas de tipo general, como cuando se crean organismos descentralizados. Los decretos del Ejecutivo son decisiones que expresan en un acto administrativo puro y simple que es dictado de acuerdo con las facultades establecidas en la Ley y viene a crear situaciones jurídicas individuales. Estos decretos deben pasar por dos formalidades que son: el refrendo del Secretario o Jefe de Departamento Administrativo y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las circulares, son comunicaciones que son dirigidas de una autoridad superior a una inferior para transmitir instrucciones y decisiones, las circulares son anstractas y obligatorias para los subordinados, son expedidas con propósitos internos de carácter administrativo, son avisos iguales dirigidos

a personas o instituciones para darles a conocer determinaciones relacionadas con la acción del gobierno.

Las circulares contienen generalmente disposiciones de carácter interno que son dirigidas de los órganos superiores a los inferiores, su contenido es variable, contiene decisiones, interpretaciones, procedimiento interno, normas generales de apreciación, según la teoría las circulares deben ser subordinadas material y formalmente a la ley y al reglamento. Generalmente las circulares tienen efectos internos esto es, cuando van dirigidas a asuntos internos de la unidad administrativa; pero pueden tener efectos externos si van dirigidas a los particulares.

Dentro de la Administración existen los acuerdos que son decisiones de un órgano superior sobre asuntos que le competen y los hace saber al inferior casi siempre en forma escrita. Los funcionarios de diversas jerarquías se reúnen para tratar asuntos relativos a su competencia y así el superior resuelve que medidas se deben tomar en ciertos casos concretos - por ejemplo: el Presidente de la República semanalmente acuerda con los Secretarios de Estado, la fundamentación constitucional de los acuerdos la encontramos en el artículo 92 de la Constitución.

2.- COMPETENCIA.

Es la competencia una figura jurídica de las denominadas apasionantes, pues su estudio resulta agradable y extenso ya que dicho término no es exclusivo de autoridades administrativas, sino también de las autoridades administrativas judiciales y legislativas, sin embargo; daremos un esbozo general de su conceptualización para posteriormente ubicarnos en la competencia de la autoridad administrativa cuyo tema es el que nos ocupa.

Si partimos de la idea plasmada en nuestra Carta Magna precisamente en su artículo 16, cuando se refiere a que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito, de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...", deducimos que cualquier molestia que sufra una persona será legal siempre y cuando derive de una orden escrita de autoridad competente y que además señale los motivos o el porque actúa en tal situación y su fundamento legal o preceptos jurídicos en que se apoya.

Como quedó apuntado la molestia hecha al particular -

debe derivar de una autoridad competente, pero dicho precepto - Constitucional en ningún momento precisa que tipo de autoridad, por lo cual debemos de entender que la autoridad a que se refiere puede ser una autoridad administrativa, judicial o legislativa. El problema ahora a resolver es determinar que es la competencia, al respecto los estudiosos del derecho han dado una - - gran diversidad de conceptos, así el ilustre tratadista Cipriano Gómez Lara, afirma: " El tema de la competencia no es exclusivo del derecho procesal sino que se refiere a todo el derecho público. Por lo tanto, en sentido lato la competencia puede definirse como el ámbito, esfera o campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones ". (3)

Compartimos la opinión antes citada, ya que, la competencia es una figura jurídica aplicable únicamente dentro del - derecho público, concretamente a las autoridades quienes al llevar a cabo un cometido deben de hacerlo dentro de su esfera, ámbito o campo, para que así sus actos sean del todo válidos, en caso de no hacerlo así su actividad será viciada y sancionada - por la nulidad, e inclusive cabría la desviación del poder.

Al lado de la competencia siempre está la actividad--

(3).- Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1983. Pág. 155.

de la autoridad, es decir, que ésta constituye el contenido y - aquélla o sea la competencia la forma o envoltura; la autoridad al llevar a cabo su actividad está realizando atribuciones que son eminentemente exclusivas de ella y la competencia es precisamente el límite de esa actividad, en la que lleva a señalar - hasta donde puede actuar una autoridad.

Resulta de tal manera que la actividad de la autoridad es una función soberana del Estado, cuyo fin primordial es satisfacer intereses generales y al concretarnos a la competencia de la autoridad administrativa en sentido estricto, que es la que en realidad nos interesa, ésta la definiremos como el -- ámbito, esfera o campo dentro del cual una determinada autoridad administrativa puede ejercer sus funciones.

La competencia es la delimitación o medios de poder - de la autoridad administrativa o facultad otorgada a dicha autoridad para entender sobre un determinado asunto, así al contemplar una autoridad administrativa ya sea centralizada, descentralizada, desconcentrada, empresa paraestatal, ella debe de -- actuar dentro del marco jurídico preexistente para que sus actos sean del todo válidos. Por ejemplo la emisión de un acto administrativo por una autoridad de la Administración Pública co-

mo es la autorización para la ejecución de una obra en la vía pública dentro del Distrito Federal, se requiere sin duda alguna autorización expresa de la Dirección de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal, en este sentido, es el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, el ordenamiento jurídico que plasma tal facultad a dicha autoridad por lo tanto ninguna otra Institución Pública puede otorgar tal autorización porque de serlo así estaría invadiendo facultades que están expresamente asignadas a la dependencia antes referida, sin embargo; los estudiosos del derecho han expuesto una diversidad de criterios a través de los cuales podemos estudiar a la competencia desde dos puntos de vista: el objetivo y subjetivo.

El primero se refiere al órgano administrativo sin importar quien sea su titular en un momento determinado, es decir, lo concebimos como la estructura orgánica o institución administrativa compuesta por todos los elementos a que hemos hecho referencia en capítulos anteriores, como lo son los elementos materiales (bienes muebles e inmuebles), los jurídicos (Leyes, Reglamentos, Circulares, Acuerdos); los personales (el Servidor Público en general), fines (interés público, general), procedimientos técnicos (requisitos, procedimientos administrativos).

En cambio la competencia subjetiva administrativa no alude al órgano en los términos expuestos en el párrafo anterior, sino se refiere a su titular, a la persona o personas físicas encargadas del desenvolvimiento del desempeño de las funciones del órgano administrativo, en otras palabras se refiere al servidor público, así observamos que el titular de cada una de las Entidades de la Administración Pública Federal, son designados por el Presidente de la República, quien en base a la facultad que le otorga el artículo 39 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prescribe: "Nombrar o remover libremente a los secretarios de despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, removerá 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;".

Con lo anterior, se desprende que el servidor público perteneciente a la Administración Pública, está sujeto a la constante variabilidad, lo que no sucede con el órgano administrativo pues éste puede permanecer por décadas y sexenios, sin que cambie sus funciones y denominación, sin embargo el servi--

por público si es cambiante, ya sea por voluntad propia o por la voluntad de otro, con esto queda establecido que es voluntad del Presidente de la República designar a su Gabinete Presidencial y tal designación es de carácter político y social.

Examinando las cuestiones relativas a la competencia-objetiva, es decir, a la competencia referida al órgano administrativo, tradicionalmente se han señalado los siguientes criterios para determinar la competencia objetiva, ellos son los siguientes:

- a).- Materia.
- b).- Grado.
- c).- Territorio.
- d).- Cuantía.

Explicaremos cada uno de los criterios antes aludidos en los puntos siguientes, pero no podemos determinar el punto que nos ocupa si no damos nuestro concepto de la competencia objetiva, por ésta nos referimos al marco legal o ámbito de validez dentro del cual va a actuar una autoridad administrativa determinada y cuya actuación va a tener plena validez porque así lo ha establecido el ordenamiento jurídico.

3.- MATERIA Y TERRITORIO.

La competencia por materia es aquella relativa al ámbito material de validez dentro del cual va a actuar una autoridad administrativa. Este criterio competencial surge como consecuencia de la complejidad y especialización de la vida social moderna, que entraña, a su vez, la necesidad de una división -- del trabajo, cuando los lugares son pequeños, tranquilos, sin -- un desenvolvimiento social y económico considerable entonces el órgano puede ser mixto.

Algunos tratadistas han indicado que la competencia -- por materia la podemos dividir en materia del fuero común y materia del fuero Federal. Refiriéndose a la primera como aquella función pública cuya aplicabilidad es exclusiva en un espacio -- territorial, como lo es el Departamento del Distrito Federal -- que como organismo centralizado de la Administración Pública Federal la cual a pesar de ser una autoridad federal, su actividad sólo se limita dentro de la circunscripción del territorio del Distrito Federal.

En cambio las Secretarías de Estado se han clasificado por sectores, así nos referimos al sector salud, al sector --

de comunicaciones y transportes, al sector de la economía nacional, etc.

Originalmente una Secretaría de Estado tenía a su cargo una diversidad de funciones por materia, pero a medida que el hombre ha avanzado en los asentamientos humanos, en su tecnología, en la densidad demográfica, ha creado con ello la existencia de una sociedad. La cual requiere de atenciones inmediatas para satisfacer las necesidades que ella demanda, consecuentemente a medida que avanza la sociedad, avanza aún más la Administración Pública Federal y con ella la creación de nuevas Secretarías de Estado, como lo es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya finalidad principal es controlar vigilar y supervisar que precisamente los servidores públicos de la Administración Pública se avoquen exclusivamente a la competencia asignada sin que exista algún propósito o finalidad de interés personal sino interés general que debe perseguir todo Estado.

Igualmente debido al gran peligro de que adolece actualmente a la Ciudad de México y zonas conurbadas, el Gobierno Federal y la Procuraduría General de la República tienen una competencia que extiende a toda la República Mexicana.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Es de cabal importancia destacar que la competencia - en materia del fuero común y federal está íntimamente ligada a la competencia territorial, misma que analizaremos una vez estudiado lo presente.

Por otra parte existe una postura dominante en clasificar a la competencia por materia de acuerdo a la naturaleza - misma de sus funciones, entonces la Secretaría de Hacienda tendrá competencia en materia hacendaria o fiscal, la Secretaría - de Trabajo y Previsión Social en materia laboral, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de comercio, la Procuraduría General de la República en materia Penal, en fin enfocariamos cada una de las entidades que conforman la Administración Pública Federal en una materia, a pesar de ello y tomando en cuenta la gran actividad y complejidad de dichas entidades - administrativas hoy en día por medio de sus organismos ha comenzado una campaña en contra de la contaminación ambiental, misma que como ya señalamos ha alcanzado grados sumamente perjudiciales para los individuos que habitan estas urbes, en tal esfuerzo, existe una coordinación de diversas dependencias, como son: la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Urbano y -- Ecología, el Departamento del Distrito Federal, quienes conjuntamente con el Gobierno de la Administración Pública Local del-

Estado de México tratan de erradicar el peligro, en materia de contaminación, con esto observamos la ingerencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de reciente creación, aunque algunas de sus dependencias fueron de lo que anteriormente se denominó Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, pero con ello detectamos la gran intención del Gobierno Federal, de velar por el interés general al darle tal denominación a la Secretaría referida al darle mayor importancia y presupuesto para lograr los fines para los cuales fué creada.

MATERIA.

Por último la competencia por materia o sectores de la Administración Pública Federal surge de acuerdo al criterio de especialización y en atención al mejor servicio a los gobernados independientemente de ello también el Departamento del Distrito Federal, como organismo de la Administración Pública Federal, nos atrevemos a señalar que a la vez en una Administración Local en el Distrito Federal y al igual que la Administración Pública Federal, también se organiza en materias y sectores, así existe la Secretaría General de Protección y Vialidad,

la Procuraduría General del Distrito Federal, organismos que -- los ubicamos dentro de las materias de policía y tránsito, en materia penal y en materia fiscal respectivamente, a dichos organismos en ningún momento los podemos equiparar al grado de la Secretarías de Estado, pues estas tienen un rango superior y dependen directamente del Presidente de la República.

TERRITORIO.

El territorio es otro de los puntos de la competencia objetiva, lo conceptualizamos como el ámbito espacial de validez dentro del cual cumple sus finalidades la autoridad administrativa, así es importante en primer término, esclarecer cual es el espacio, por esto nos abocamos al espacio no sólo territorial, sino espacial y marítimo, éstos últimos dentro de los límites establecidos por el derecho internacional.

El artículo 42 de nuestra Ley Fundamental, nos esclarece sobre el territorio el cual comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

la Procuraduría General del Distrito Federal, organismos que -- los ubicamos dentro de las materias de policía y tránsito, en materia penal y en materia fiscal respectivamente, a dichos organismos en ningún momento los podemos equiparar al grado de la Secretarías de Estado, pues estas tienen un rango superior y dependen directamente del Presidente de la República.

TERRITORIO.

El territorio es otro de los puntos de la competencia objetiva, lo conceptualizamos como el ámbito espacial de validez dentro del cual cumple sus finalidades la autoridad administrativa, así es importante en primer término, esclarecer cual es el espacio, por esto nos abocamos al espacio no sólo territorial, sino espacial y marítimo, éstos últimos dentro de los límites establecidos por el derecho internacional.

El artículo 42 de nuestra Ley Fundamental, nos esclarece sobre el territorio el cual comprende:

- "I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revilla--
gigedo situadas en el Oceano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submari-
nos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la exten-
sión y modalidades que establezca el propio derecho internacio-
nal."

Continúa el artículo 43 del propio ordenamiento fun-
damental que las partes integrantes de la Federación son las -
treinta y un Entidades Federativas, que son precisamente aquel
espacio terrestre donde el hombre tiene sus principales asenta-
mientos. Para el lado del espacio terrestre, está el espacio -
marítimo donde el Gobierno Federal tiene plena soberanía y es-
tá formado por las aguas situadas dentro del límite de sus - -
fronteras terrestres y de la línea base a partir de la cual se
comienza a medir la extensión de las aguas territoriales.

En el mar nacional incluimos los lagos y mares inte-
riores como los puertos, bahías y golfos, en dicho ámbito espa-
cial tiene ingerencia la autoridad administrativa como lo es -
la Secretaría de la Marina al ejercer la vigilancia de las cos-
tas del territorio y vías navegables, la Secretaría de Patrimo

nio y Fomento Industrial al vigilar y conservar los bienes de propiedad originaria y constituyen recursos naturales, como lo son los mantos acuíferos, la Secretaría de Comunicaciones al intervenir en la promoción y organización de la marina mercante y al establecer los requisitos que deban satisfacer los mandos y tripulaciones de las naves mercantes, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas; en general podemos continuar señalando cada una de las atribuciones que tienen los organismos de la Administración Pública dentro del espacio marítimo.

Asimismo el mar nacional aparece como el mar territorial, lo cual " Es la faja del mar que se extiende desde el mar nacional y la costa hasta el alta mar" " El mar territorial está sometido a la soberanía del Estado de cuyo territorio forma parte, soberanía que se extiende tanto al espacio aéreo situado encima, como al lecho y subsuelo ". (4)

No existe un límite unánime en cuanto a la extensión del mar territorial sin embargo, en el Continente Americano y por consecuencia el mar territorial del Estado Mexicano se ha fijado la extensión de doce millas de aguas territoriales y se ha establecido la zona económica exclusiva de doscientas mi-

(4).- Seara Vázquez Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa S.A. México 1981. Pág. 259.

llas. No se debe de descartar que los países con alto desarrollo tecnológico y económico cuentan con la capacidad suficiente para realizar labores de pesca en zonas alejadas de sus costas y en costas de otros países, por eso pugnan en que las aguas territoriales de los países sean lo más reducidos.

Ahora bien por lo que respecta al territorio aéreo, - este es el ámbito espacial de validez existente por encima del espacio terrestre y marítimo y sobre él, la Administración Pública igualmente ejerce su soberanía, sobre todo en lo relativo a las comunicaciones y transportes, comunicaciones inalámbricas " De esta manera se saca la conclusión de que el espacio aéreo forma parte del territorio del Estado subyacente y además la -- conclusión negativa de que los Estados no tienen la soberanía - sobre el espacio aéreo que no se encuentre encima de su territorio, es decir situado sobre el alta mar o sobre territorios que son res nullius ". (5)

Los límites del espacio aéreo están constituidos en - el aspecto horizontal por los planos que tienen como lados las fronteras territoriales y en el aspecto vertical la extensión - se limita a la atmósfera terrestre.

(5).- Ibidem. pág. 274 y 275.

Dentro del ámbito espacial aéreo el Gobierno Federal es el encargado de controlar y vigilar a toda actividad que se prolongue en dicho espacio, así en los límites ya señalados y - cuya actividad va a ser plenamente válida aunque también en este ámbito espacial existe una gran ingerencia e invasión de los países poderosos y de alta tecnología, quienes en muchas ocasiones traspasan el espacio aéreo de otros Estados.

4.- CUANTIA Y GRADO.

CUANTIA.

La cuantía como aspecto de la competencia objetiva -- que analizamos, se enfoca hacia la importancia de la actividad de la Administración Pública Federal. En principio y en forma genérica toda actividad de ésta tiene una gran importancia toda vez que se dirige a una colectividad; sin embargo, podemos hacer una jerarquía de funciones que son eminentes y exclusivas del Gobierno Federal, como lo es la atribución concedida a la - Secretaría de la Defensa Nacional, así el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción -- Vi, alude; "planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes-

y órdenes necesarios para la defensa del país, dirigir y asesorar la defensa civil";

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 - párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos - que en su caso se establezcan, dicho precepto legal puntualiza a las siguientes actividades como estratégicas a saber:

Acuñaación de Moneda y Emisión de Billetes, a través - del Banco Nacional de México.

Correos y Telégrafos. Organismo descentralizado de reciente creación.

Radiotelegrafía y Comunicación vía satélite. Dirección de Telecomunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones.

Petróleo y demás hidrocarburos. Petróleos Mexicanos - como Empresa Estatal.

Energía Nuclear, minerales y radioactivos. Instituto-

de energía nuclear de organismo descentralizado

Electricidad. Compañía de Luz y Fuerza. Organismo des
centralizado.

Ferrocarriles. Ferrocarriles Nacionales de México. Or
ganismo descentralizado.

Al lado de las actividades antes señaladas estan aque
llas que también son importantes pero no estratégicas ni exclu
sivos del Estado, nos referimos a toda aquella actividad a tra
vés de la cual los particulares y empresas privadas realizan, -
en virtud de que el Estado ha transmitido dichas facultades a -
través de una concesión o permiso. Por ejemplo es facultad del
Estado, el brindar los servicios públicos de comunicaciones y -
transportes, más sin embargo el artículo 36 de la Ley Orgánica
de la Administración Pública Federal, se refiere en su fracción
IX, "Otorgar concesiones y permisos para la explotación de ser
vicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar
técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumpli-

miento de las disposiciones legales respectivas;"

De lo anterior determinamos la existencia de una gran diversidad de Empresas Privadas que son concesionarias del Gobierno Federal y que cubren servicios públicos de transporte de personas o mercancías sobre carreteras nacionales de una Entidad Federativa a otra y cuyo control y supervisión va a estar encomendado a la propia Institución Administrativa por conducto de sus dependencias que la forman como es la Dirección General de Autotransporte Federal, la propia policía de Caminos Federales, la Dirección General de Tarifas entre otros,

En otro orden de ideas la cuantía o importancia de un asunto también se relaciona, no sólo a los actos administrativos que salen del seno de la Administración Pública y se proyectan en el exterior a los gobernados, sino también actos administrativos internos, así la expedición de una circular aplicable al personal de una dependencia, puede ir firmada para su validez por un Jefe de Departamento, Director de área o Director General, por lo contrario la expedición de un reglamento interior de una Secretaría de Estado de la dependencia a la cual se va a aplicar, con esto inferimos la importancia de ciertos actos ad-

ministrativos atribuibles a determinados servidores públicos.

GRADO.

El grado se aplica hacia el escalonamiento existente en las diversas dependencias y titulares que forman parte de la Administración Pública esto es la relación jerárquica existente entre un servidor público con otro, o entre una Institución Administrativa con otra.

De tal suerte que si tomamos en cuenta a la Administración Pública como una escala triangular, hasta su cúspide, - ubicamos en primer grado a su titular que es el Presidente de la República, posteriormente y en igualdad a los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal y Procurador General de la República, enseguida a los Subsecretarios de Estado, Subprocuradores y Secretarios Generales, a continuación los Oficiales Mayores, Directores Generales, Secretarios de Area, - Jefes de Departamento Administrativo, Jefes de Oficina, Jefes de Sección y Oficial Administrativo, esto ubicando únicamente - a los organismos que conforman la Administración Pública Centralizada en igualdad de circunstancias representa una escala gradual, que parte desde su titular que lo es un Rector, Director,

Gerente, hasta su último colaborador que es el Oficial Administrativo.

CAPITULO IV

LAS FUNCIONES PUBLICAS DE LOS TITULARES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

- 1.- Función pública.
- 2.- Servidor Público.
- 3.- Derechos y obligaciones de los
servidores públicos.
- 4.- Finalidades de la Administración Pública
Federal.

1.- FUNCION PUBLICA.

Son pocos los tratadistas del derecho administrativo que se encargan de analizar la figura jurídica de la Función Pública, sin embargo, se han expresado algunas oponiones al respecto como la de Grégorie Roger citado por Andrés Serra Rojas, quien afirma: "... la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se les encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asumen la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

Si bien es cierto que en capítulos anteriores hemos soslayado que la Administración Pública es uno de los conductos por los cuales se manifiesta el Estado, y que ésta está formada por diversos órganos administrativos, los cuales cuentan con una diversidad de elementos como lo son los materiales, económicos, jurídicos y con fines propios; también lo es que no es po-

sible concebir a dichas Instituciones en forma estática, es por ello que tales elementos se deben de conjugar para poner en movimiento al órgano administrativo, llevando a cabo la función pública.

Es el régimen jurídico el que otorga a los servidores públicos de la Administración las facultades y atribuciones que tienen y ellos requieren de la participación de los demás elementos para cumplimentar sus deberes. Si tomamos en cuenta que el servidor público es aquella persona física que presta al Estado su esfuerzo intelectual y físico lógico es que éste a su vez reciba del Estado contraprestaciones que se traducen en -- sueldos, primas, vacaciones, aguinaldos, compensaciones, etc.

Es necesario que tales deberes, derechos y situaciones originados entre el Estado y sus servidores se conjunten y proyecten en lo que se denomina función Pública, que no es otra cosa más que una actividad encaminada hacia la esfera pública, -- nos referimos a que es una prestación que consiste en un hacer porque el Estado al emitir un acto administrativo como lo es la renegociación de la deuda pública, está actuando dentro de las facultades que la Ley le otorga y en beneficio de la colectividad.

Con lo anterior, resulta completamente evidente, distinguir entre "... el Órgano y el Titular, pues mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del Órgano y que tiene además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del Órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de intereses personales". (1)

Por lo tanto el Órgano Administrativo representa la Institución Pública que es, permanente, abstracta, compleja, -- una esfera de dependencia. Es permanente porque es difícil que el mismo, a pesar de esto puede suceder que una Institución Pública cambie sus finalidades y denominación, o bien se fusione, o aún más de origen a otro Órgano administrativo; esto solamente se justifica a través de la política administrativa de cada Gabinete de Estado aunado a la necesidad colectiva que se requiera en un tiempo y lugar determinado.

De esta manera, percibimos algunas Secretarías de Estado como lo son las antes denominadas, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Secretaría de Comercio, quienes actualmente han fusionado sus funciones para crear la Secretaria

(1).-- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. -- S.A. México. 1921. Pág. 128.

ría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la de Comercio y Fomento Industrial o también la reciente Secretaría de la Contraloría General de la Federación; el cambio existente entre la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

2.- SERVIDOR PUBLICO.

Si contemplamos el punto que antecede desprendemos — que en él, analizamos principalmente a la actividad de la Administración Pública Federal, la cual se coordina con el órgano — Administrativo y el personal, elemento anterior que analizaremos en el punto presente, así actualmente los ordenamientos jurídicos mexicanos utilizan el término de Servidor Público, ya — que el mismo es más generalizado y no distingue entre una división del personal administrativo, como anteriormente se manejaba, entre empleados públicos, funcionarios públicos y altos funcionarios.

Es la Constitución Política Mexicana la cual nos da — la idea de lo que debemos de entender por Servidor Público así — en su artículo 108 señala: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como Servidores Pú

blicos a los Representantes de Elección Popular, a los Miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona -- que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en -- que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones ".

En virtud de lo anterior serán servidores públicos, -- todos aquellos que desempeñen un cargo o comisión de cualquier naturaleza, porque en principio lo es así toda aquella persona física que labora en una Institución Pública sea Federal, Estatal o Municipal ya que su actividad en forma directa va a trascender en la esfera pública, entre las relaciones de una Secretaría de Estado con otra, o de una Secretaría de Estado con alguna Institución de la Administración Pública Local de un Estado o Municipio, o las relaciones con los propios gobernados.

Nos Adherimos al criterio sustentado por nuestro máximo órgano judicial del cual se desprende que únicamente la Administración Pública Centralizada realiza la función pública, no así los organismos descentralizados; pero además si tomamos en cuenta que el artículo 39 de nuestra Constitución establece: --

" La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno ".

Encontramos que el poder público es uno y éste se manifiesta o divide en las tres funciones básicas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, ahora bien cada poder o función al manifestarse a través de su actividad está llevando a cabo una función pública que ha sido concedida por el pueblo a través del pacto federal.

En conclusión la función pública no sólo alude a la Administración Pública Federal, sino también al Poder Ejecutivo y Legislativo, ya que a éstos el pueblo les ha concedido el poder, imperio y soberanía para que por conducto de sus órganos estatales representados por sus servidores públicos desarrollen sus actividades que a cada uno les competen, en beneficio de sus gobernados.

Es obvio que el Organismo Administrativo requiere de la persona física para que se ponga en movimiento, así el ser humano es el elemento con capacidad volitiva, quien va a actuar den

tro del marco jurídico preestablecido al desarrollar una actividad encaminada al interés general, puede suceder que la misma - perjudique o como es común en la mayoría de los casos beneficie a la colectividad, es entonces que se requiere de un personal - administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servi cios públicos y demás actividades del Estado.

La función pública se hace desde luego y esencialmente por el ser humano, quienes llevan a cabo los preparativos, - decisiones y ejecuciones de los actos no sólo de la Administración Pública Federal, sino de toda Autoridad Estatal, en tal -- sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado- que:

" Si por función pública ha de entenderse el ejerci- ción de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como- actividades del Gobierno, del Poder Público que implica sobera- nía e imperio y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Eg tado a través de personas físicas, el empleado público se iden- tifica con el Organo de la Función Pública y su voluntad o ac- ción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que jus- tifica la creación de las normas especiales para su responsabi- lidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, -

que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos -- descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza, quedan -- fuera de la órbita del Poder Público, dedicadas a la realiza -- ción de servicios públicos que no implican soberanía e impe -- rio ". (2)

3.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como ya quedó plasmado en capítulos precedentes, el -- servidor público frente al Estado, se convierte en aquella per -- sona física cuya obligación principal es prestar su esfuerzo fi -- sico-intelectual en interés de la colectividad al propio Estado recibiendo de éste una contraprestación que se traduce en dere -- chos de sueldos, primas, vacaciones, compensaciones, estímulos, aguinaldos, etc.

Por Servidor Público al cual se le atribuyen derechos y obligaciones se caracterizan aquellos que tienen una designa -- ción legal, por medio de la elección popular o por nombramiento también tendrían una permanencia y el ejercicio de una función -- pública conferida en principio por la Ley que a la vez crea una relación externa que da un carácter representativo si se trata -- de un funcionario público o una vinculación interna que hace --

(2).- Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1959. Primera Sala. Pág. 36.

que su titular sólo concurre a la formación de la función pública.

Descartamos como servidores públicos a aquellas personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos de la Administración Pública mediante contrato sujeto a la Legislación común y a las que perciban sus emolumentos, exclusivamente con cargo a la partida de honorarios; consecuentemente en un Estado actual aquellos individuos que realicen su trabajo en la situación prevista con anterioridad y no estén asignados al presupuesto respectivo.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala en su artículo 5º en su fracción III. Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquéllos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios ";

Entonces la relación jurídica existente entre el Esta

do y sus servidores, origina obligaciones y derechos a favor de éstos últimos, los cuales justifican los propósitos que las leyes fijan para el bien público. El ilustre maestro Rafael Bielsa citado por Andrés Serra Rojas se refiere: " los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden los relativos a la actividad personal que en principio son de índole profesional (como en el derecho privado son las del mandato y de la locación de servicios), y a otras obligaciones que hacen de la vinculación jurídica que no existen en el derecho privado, al menos legalmente, como la lealtad al orden constitucional, la residencia, la asiduidad, prohibiciones e incompatibilidades ".

Consideramos que constituyen una gran gama los deberes de los servidores públicos, que enumerarlos todos sería objeto de una tesis por separado. No obstante lo anterior los principales deberes que han analizado los administrativistas son los siguientes:

- deber de la Función Pública;
- deber de la Protesta Legal;
- deber de Diligencia;
- deber de Obediencia Jerárquica;
- deber de Fidelidad;

deber de Seguridad; deber de desinterés;
deber de lealtad a la Nación Mexicana;
deber de Residencia;
deber de la Función Pública.

Si la Administración Pública Federal o inclusive cualquier Órgano Estatal fue creada para un fin primordial que es precisamente servir a la Sociedad, lógico es que los servidores públicos al realizar los propósitos determinados al Órgano Estatal para el cual trabaja, están obedeciendo a prestar sus servicios en cumplimiento a la actividad que les ha sido atribuida. Una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad, actividad, es decir reúne las condiciones legales necesarias. Lo contrario es ocasionar un perjuicio tanto a la administración como a los particulares, por lo tanto si un trabajador encarga indebidamente su labor a una persona ajena al servicio, tal hecho constituye probidad y honradez y viola los deberes de la función pública.

DEBER DE LA PROTESTA LEGAL.

En relación a la protesta legal Jorge Olivera Toro manifiesta: " ... es una forma para comprometer públicamente a --

los servidores públicos y para derivar de ella la responsabilidad en que incurran ". (3).

Por su parte Andrés Serra Rojas, afirma:

" La protesta es una promesa legal y política que liga al servidor Público con el Estado, con efectos jurídicos que se relacionan con la función Pública ". (4)

De ambos criterios desprendemos la obligación inherente de los funcionarios públicos, principalmente los titulares de los órganos del Estado de guardar lealtad a la Nación a través de la toma de protesta consignada en el artículo 128 de --- nuestra Constitución, donde señala la obligación que tiene todo funcionario público al tomar posesión de su encargo, de prestar la protesta, de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, lo que significa que todo funcionario Público debe de conducirse en su actividad dentro de los marcos jurídicos que le otorgan las atribuciones, respetando su contenido y finalidades, por tal motivo "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que lo hace en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley" (artículo 130 Constitucional párrafo IV).

(3).- Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México. 1988. Pág. 361.

(4).- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Editorial Porrúa. México 1981. Pág. 408.

DEBER DE DILIGENCIA.

Esta obligación implica que el servidor público al -- realizar su actividad la debe de realizar en forma completamente personal ya que si en un momento determinado delega su actividad a otro incurriría en responsabilidad al menos de que tal delegación de facultades, esté expresamente consignada en un -- acto jurídico como es el caso específico de los Directores Generales de alguna Secretaría, quienes representan por delegación de facultades al titular de la Secretaría a la que pertenecen -- en materia de Amparo.

Evidentemente al realizar la actividad, el servidor -- público en forma personal, en igual forma debe de poner todo el cuidado y esmero para cumplir el cometido de su función y si -- por una parte se ha concebido al Estado en un plan de desigualdad con los gobernados por su poder y soberanía otorgados, ello no quiere decir que el servidor público vea a aquéllos en tal -- sentido ya que ello caería en el nepotismo y abuso al poder, -- por lo tanto el servidor público debe de ubicarse con los gobernados bajo el principio de igualdad, a excepción de los casos -- relativos a la conducta irregular y recalcitrante del goberna-- do.

DEBER DE OBEDIENCIA JERARQUICA.

Prácticamente la obediencia jerarquica es el instrumento necesario para poner en movimiento a toda Empresa Pública y Privada, trae aparejada la obligación que tiene que realizar normalmente el inferior jerárquico de la orden o decisión de su superior jerarquico. Es el sometimiento existente en grado jerárquico como lo es el caso del Presidente de la República como superior jerárquico con sus subordinados que lo son los secretarios de Estado, de éstos con los subsecretarios, éstos últimos con los directores generales y así sucesivamente.

En todo Organo Administrativo y en general, debe de existir una coordinación, unidad, comunicación, obediencia entre el personal que labora en tal organismo o de autoridad, ya que si hubiera desequilibrio, diversidad de criterios y falta de obediencia el órgano o autoridad sufriría un desquiciamiento que iría en perjuicio de la sociedad.

DEBER DE FIDELIDAD.

Este deber del servidor público, tiene gran similitud con el secreto profesional, ya que una gran diversidad de -

actuaciones de la Administración Pública no se deben de dar a asuntos de que se tenga conocimiento con motivo de la prestación de labores administrativas, ya que la falta de fidelidad o la divulgación de algunas decisiones implicaría un peligro al propio Estado y a sus gobernados sobre todo en materias relativas al ámbito del derecho internacional, fiscal, militar, penal, etc.

DEBER DE SEGURIDAD.

La seguridad debe de otorgarse no sólo entre los propios servidores públicos, sino a la colectividad, ante tal situación se debe de evitar cualquier acto que realice el servidor público y que ponga en peligro la seguridad de sus compañeros; tiene una gran relación con los deberes de responsabilidad y de fidelidad, ya que se debe de poner todo el cuidado en actividades como lo son la energía nuclear, eléctrica, en materia militar y en general aquellas actividades que requieren un mejor manejo.

DEBER DE LEALTAD.

La nacionalidad es un factor determinante en la la --

bor de todo servidor público ya que el proceso histórico mexicano no nos ha enseñado que aquellas personas que no son nacionales, han sido desleales a la Patria Mexicana, es por ello que dentro de la Legislación Mexicana se ha establecido que los servidores públicos principalmente los que ocupan los grandes cargos públicos deben de reunir entre otros requisitos, el ser Mexicanos -- por nacimiento, pues lo contrario equivaldría a dar pie a dejar que por medio de los extranjeros transmitan decisiones y actuaciones a sus países de origen, atentando así en contra de la integridad del Estado y sus gobernados.

Además el Mexicano por principio de cuentas siente y quiere a su país, creando con ello la fidelidad, honestidad y sinceridad, sin embargo la realidad también nos ha demostrado a mexicanos completamente desleales a su patria y así podemos observar un gran sinnúmero de nacionales que han prestado su nombre en beneficio de empresas trasnacionales, como lo son las -- propiedades relativas a las zonas hoteleras existentes dentro de la franja de cincuenta kilómetros en las costas mexicanas, en contravención a lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional fracción I.

DEBER DE RESIDENCIA.

La residencia se traduce en la permanencia y continuidad de vecindad en la República Mexicana, misma que se proyecta en un tiempo que determina la ley y en un espacio que lo es el territorio nacional, la residencia es una especie de seguridad-exigida para aquella persona principalmente aquellas que vayan a ocupar cargos públicos importantes de haber permanecido en un tiempo determinado en forma continua en el territorio nacional al ocupar su cargo público.

La residencia es un requisito que deben de tener los funcionarios antes y durante el tiempo que realicen una función pública; con ella se trata de evitar que la persona que vaya a convertirse en servidor público no haya estado en el extranjero y se ponga en contacto con autoridades extranjeras y aún en las propias Entidades Federativas y Municipios se establece una residencia de sus principales funcionarios públicos.

DERECHOS.

Vistos los deberes que acarrea la relación jurídica - existente entre el Estado y sus servidores públicos, ahora toca

ver los derechos o ventajas personales necesarias que les otorga, las cuales se refieren a su posición administrativa, a sus derechos personales y a las facultades que derivan de su función pública frente al particular y ellos son:

derecho al cargo y ascenso,
derecho al sueldo o salario,
derecho a honores y consideraciones,
ventajas económicas y prestaciones.

DERECHO AL CARGO Y ASCENSO.

El servidor público tiene un derecho al cargo el cual le ha sido asignado en virtud de una designación y nombramiento, trae consigo el desarrollo de las funciones a cargo del servidor público que lo realiza, no cualquier persona sino aquella que legalmente ha sido designada porque el Estado a través del Congreso de la Unión tiene la facultad para crear y suprimir -- empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Igualmente dentro de la Administración Pública se maneja el derecho al escalafón principalmente de aquellos funcio-

narios que han reunido ciertos requisitos, como lo son la antigüedad, capacidad, disciplina, responsabilidad, conocimientos - en el ramo a atender, curriculum vitae.

DERECHO AL SUELDO O SALARIO.

En leal apego al principio Constitucional el servidor público que preste su trabajo al servicio del Estado, debe de recibir de éste la justa retribución los cuales serán fijados - en los presupuestos respectivos y sin que sean inferiores a los mínimos, es decir, que el Estado procura que el sueldo que perciban sus servidores públicos sean del todo decorosos para satisfacer principalmente sus necesidades personales y familia -- res; sin embargo es evidente que tal intención únicamente queda en tal sentido toda vez que las prestaciones en salario devenidas principalmente a los empleados públicos están muy por debajo del costo de los precios de los servicios y bienes que re -- quieren los servidores públicos.

DERECHO A HONORES Y CONSIDERACIONES.

Sin duda alguna todo ser humano necesita para rendir mejor en su trabajo de un estímulo, honores y consideraciones,-

por lo tanto el trabajador al servicio del Estado no se escapa de tal posibilidad, tan es así que se ha creado la Ley de Premios, Estímulos y recompensas Civiles, con lo que se regula el reconocimiento público a los servidores del Estado que por su disciplina, responsabilidad e inovaciones merezcan una recompensa, por medio de estímulos, becas, diplomas, compensaciones.

DERECHO A LA HUELGA.

Uno de los derechos tan importantes es el que nos ocupa, toda vez que este derecho puede constituir a la vez un perjuicio a la colectividad, si la huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que la Ley establece, entonces que sucedería en aquellos sectores que son estratégicos o vitales para el Estado cuando exista una huelga.

Existen asociaciones de trabajadores que laboran en una Institución Administrativa, es decir, nos referimos a los Sindicatos, los cuales tienen como finalidad primordial el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los trabajadores motivo por el cual podrá haber en cada dependencia un Sindicato y al asociarse con otros formarán la Federación de Sindicatos

tos de Trabajadores al Servicio del Estado, organismo de suma - importancia ya que es el punto de control que en un momento de- terminado puede tener el Estado como patrón con sus trabajado-- res.

4.- FINALIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Toda idea, entre órgano estatal-Estado tiene un come- tido a cumplir; resulta de esta manera que las finalidades de - la Administración Pública Federal es la de ser el conducto por- el cual se manifiesta el propio Estado.

Se han elaborado diversas clasificaciones de las fi-- nalidades de la Administración Pública. Así se habla de finali- dades directas, indirectas, mediatas, inmediatas, esenciales, - no esenciales. Un sector muy amplio de la doctrina ha querido - mejor referirse a atribuciones, funciones y cometidos.

Si todo poder público ha sido instituido por el pue-- blo en beneficio de éste, entonces la Administración Pública co- mo poder público va a tener como finalidad principal el benefi- cio de ese pueblo, mediante la realización de actividades con-- cretas como lo son la prestación de servicios tales como lo son

la salud, la vigilancia, el suministro de energía eléctrica, al cantarillado, transportes, mercados, rastros entre otros.

Miguel Acosta Romero se refiere a:

1.- La actividad encaminada al cumplimiento de los fi nes propios del Estado así como de las entidades y corporacio-- nes que cumplen fines de carácter e interés público (sector --- descentralizado y empresa del Estado), paraestatal.

2.- La relativa a la conservación de la actividad mi gma del Estado y su soberanía.

3.- La acción del Poder Público en sus relaciones con otras entidades públicas, ya sean internacionales o de Derecho- interno.

4.- La actividad encaminada a mantener el orden jurí dico y la seguridad interna e internacional.

5.- La función relativa a dar orientación filosófico- política a la Administración.

6. La gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía, el crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo en esta actividad la planeación y el derecho económico.

7. Proveer de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión (salvo las relativas a la función jurisdiccional).

8. La relativa a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos, incluyendo en este aspecto toda la gestión tributaria y financiera.

9. La disposición, destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado.

10. Las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la determinación de esa relación.

11. La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos. (5).

(5).- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. de C.V. México. 1986. --- Pág. 516 y 517.

También se ha referido al término gobernante como toda aquella persona que participa en la gestión de los asuntos públicos a consecuencia de una designación por elección popular o por nombramiento que le confiere o le supone una fuerza política ya sea personal o representativa.

Consideramos acertado denominarlos servidores del Estado, trabajadores al servicio del Estado o servidores públicos, en virtud de que los mismos son más generalizados y en ningún momento realiza un estrado social de los mismos, aunque de hecho existen los funcionarios públicos quienes sin duda alguna tienen una mejor retribución por ser mayor su responsabilidad y también por formar parte de una clase social económicamente acomodada y debajo de ellos están los empleados públicos, muchos de los cuales sólo viven del trabajo que prestan al Estado, su situación económica y social es baja y ocupan los puestos de jerarquía menor dentro de un órgano administrativo.

Independientemente de la identificación de funcionario público y empleado público, todos ellos de alguna manera prestan un esfuerzo físico e intelectual al Estado y por lo tanto resulta más adecuado utilizar el término de servidor del Estado, trabajador del Estado o servidor público y si no existe -

ordenamiento jurídico que determine la investidura legal del -- servidor público creemos necesario señalar que entre los requisitos más importantes que debe reunir para que sea más apto en su actividad son: una formación profesional acorde al ramo a -- atender, una trayectoria dentro de dicho ramo y un curriculum -- amplio.

Los servidores públicos designados por elección popular, es decir por voto, lo son en la escala Federal, en el ámbito Ejecutivo; el Presidente de la República, en el ámbito Legislativo; los diputados y senadores del Congreso de la Unión; en la escala de las Entidades Federativas, los representantes de -- la Asamblea del Distrito Federal y en los Estados Diputados del Congreso Local y el Gobernador; en la escala Municipal, el Presidente Municipal y demás Regidores de donde inferimos que ta-- les puestos son eminentemente públicos.

Por otra parte encontramos que las demás designacio-- nes ya no lo son por elección popular sino por nombramiento, -- así se destaca que el Poder Ejecutivo por medio del Presidente de la República, el servidor público que al actuar dentro de -- las facultades discrecionales que le otorga la Constitución en su artículo 89 en diferentes fracciones designa a los titulares

de los Organos de la Administración Pública Centralizada o Para estatal, así en su fracción II, alude: " Nombrar o remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Titular del Organo u Organos lo que se ejerza el Gobierno del Distrito Federal, remover a los 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";

Fracción III. " Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y consules generales con aprobación del senado ".

Fracción IV. " Nombrar con aprobación del senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y - Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda ";

Fracción V. " Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las Leyes"

No obstante lo anterior y tomando en cuenta que vivimos un régimen completamente presidencialista, donde las deci--

siones más importantes emanan del Presidente de la República, - quien además designa a los principales titulares no sólo de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, sino también a los titulares del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal; confirmamos lo anterior al transcribir las fracciones XVII y XVIII del artículo 89 Constitucional.

Fracción XVII. " Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del -- Distrito Federal ";

Fracción XVIII. " Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, - o de la Comisión Permanente, en su caso;"

De todo lo transcrito observamos que el Presidente de la República designa a diversos Servidores Públicos que son del Poder Ejecutivo y Judicial, actuando dentro de las facultades - discrecionales del precepto fundamental antes referido, pero -- esa designación de desplaza en dos sentidos en una designación - limitada como lo es con los Magistrados y Ministros del Tribu--

nal Superior de Justicia del Distrito Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, ya que su nombramiento está sujeto a la aprobación de los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal y a la Cámara de Senadores en el mismo orden.

En administraciones recientes se venía utilizando los términos de funcionarios públicos y empleado público, así funcionario es el que se identifica como el titular de una Secretaría de Estado u Organismo Descentralizado y el cual está investido de imperium, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir. En cambio el empleado es el mero ejecutor sin facultades determinadas, o que ejercen por delegación o reglamentariamente.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Todo Órgano estatal tiene derechos y obligaciones y tiene desde ese momento personalidad jurídica que no es una ficción ni una creación abstracta del derecho, el Órgano del Estado actúa con el poder que le otorga la soberanía. La personalidad jurídica de los Órganos del Estado, es una, al igual que su voluntad y ésta se expresa a través de los diversos Órganos de representación del ente colectivo y es de derecho público, por la constante variabilidad de sus elementos humanos, la Administración Pública Federal es una complejidad orgánica.

SEGUNDA.- El Órgano del Estado es aquel ente de carácter administrativo, ejecutivo o judicial, el cual forma parte de la personalidad del propio Estado y cuenta con diversos elementos como lo son: los materiales, personales, ordenamientos jurídicos, procedimientos técnicos, un ámbito de validez dentro del cual actúa legalmente.

TERCERA.- La administración pública constituye la parte más dinámica del Estado, su acción es continua y permanente, no puede descansar, pues otro equivaldría al perjuicio del interés general; es tan importante su existencia y funcionalidad ya que sin ella no se conformaría armónicamente un Estado de derecho de esta manera tiene una gran ingerencia dentro de las relaciones de los particulares.

CUARTA.- La administración pública es el conducto del cual el Estado se vale para la satisfacción de un sinnúmero de necesidades generales, tenemos que dicha administración para -- llevar a cabo el ejercicio de sus funciones necesita de todos y cada uno de los elementos que la constituyen que organizados de manera armónica logran sus fines; para cumplir con las funciones que se han atribuido a cada uno de los órganos, éstos deben estar sujetos a un orden jurídico, puesto que tienen un límite de actuación que no les permite actuar más allá de su competencia.

QUINTA.- La sociedad, así como la administración pública están sujetas a una variabilidad constante, dada ésta situación ha surgido la necesidad por parte del Estado de crear - nuevas oficinas, departamentos, Secretarías, estructuras admi--

nistrativas ó órganos que realizan las finalidades del Estado,- así los organismos de la administración pública Centralizada y Paraestatal a través de los cuales se cumplen algunas veces directamente los propósitos del Estado y en otras ocasiones son - los particulares a través de actos jurídicos administrativos, a quienes se los encomiendan importantes fines, sin embargo ambos están destinados a satisfacer el interés de la comunidad o interés general.

SEXTA.- La parte más importante del poder Ejecutivo,- es la Administración Pública, en este poder se halla depositada la soberanía del Estado, los órganos administrativos constituyen uno de los conductos a través de los cuales el Estado manifiesta su personalidad, los órganos de la administración se caracterizan por un círculo de atribuciones y poderes, así como - también de competencias que se encuentran limitadas por el derecho público, la funcionalidad de la administración pública es - el conjunto de actos materiales y jurídicos efectuados en virtud de las atribuciones que la ley otorga para alcanzar sus objetivos.

SEPTIMA.- El Estado moderno ha utilizado un sinnúmero de instrumentos jurídico-administrativos para llevar a cabo con mayor eficacia sus tareas y fines; siendo así que se ha or-

ganizado en forma tal, que ha logrado combinar su actividad -- con los particulares, originando así un gran beneficio a la colectividad, ya que obtiene mejores resultados, pues la eficacia y rendimiento son mayores, selecciona empleados y funcionarios verdaderamente capacitados, no existiendo deficiencias administrativas, ni trabas presupuestarias porque la administración financiera sólo depende de dicha empresa y no está supeditada al régimen de jerarquía.

OCTAVA.- La actividad de la autoridad es una función soberana del Estado, cuyo fin primordial es satisfacer intereses generales y dicha actividad está delimitada por la competencia, cuya figura jurídica es aplicable únicamente dentro del derecho público, en especial a las autoridades, quienes al llevar a cabo un cometido deben hacerlo dentro de su esfera, ámbito o campo para que sus actos sean válidos, de tal manera que la competencia es la delimitación o medida de poder de la autoridad administrativa.

NOVENA.- La función pública no sólo alude a la Administración Pública Federal, sino también al Poder Ejecutivo y Legislativo, ya que a éstos el pueblo les ha concedido el poder, imperio y soberanía, para que por conducto de los órganos-

estatales representados por sus servidores públicos desarrollen sus actividades que a cada uno les competen en beneficio de los gobernados.

DECIMA.- Es obvio, que el órgano administrativo para que tenga vida y eficacia requiere, además de otros elementos, de las personas físicas, así el ser humano es el elemento con capacidad volitiva, quien va a actuar dentro del marco jurídico pres establecido al desarrollar una actividad encaminada al interés general, y en beneficio de la colectividad, por lo que resulta indispensable la existencia de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado, por ello proponemos, sobre todo en aquellas personas que son cabeza o pilar de un órgano administrativo, que tengan una destacada honorabilidad dentro de la Administración Pública.

ONCEAVA.- Si todo poder público ha sido instituido por el pueblo en beneficio de éste, entonces la administración pública como poder público va a tener como finalidad principal el beneficio de ese pueblo, mediante la realización de actividades concretas, como la prestación de un servicio.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México. 1985.
- 2.- BARAJAS MONTES DE OCA SANTIAGO. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa. S.A. México 1985.
- 3.- BURGOA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición Editorial - Porrúa. S.A. México 1984.
- 4.- DIEZ MANUEL MARIA. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Editora Argentina-Buenos Aires 1956.
- 5.- FORSTHOFF, ERNST. Tratado de Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1958.
- 6.- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo, Vigésima Cuarta Edición, Editorial - Porrúa. S.A. 1985.
- 7.- GONZALEZ COSIO ARTURO. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Segunda Edición Actualizada, México 1982, Editorial Porrúa.

7. GUTIERREZ RAQUEL Y RAMOS
ROJA MARIA. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1978
- 9.- JIMENEZ CASTRO WELEURG. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Fondo de - Cultura Económica. Tercera Edición, México. 1976.
- 10.- MARTINEZ DE LA SERNA JUAN ANTONIO. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S.A. México. 1983.
- 11.- MOTO SALAZAR EFRAIN. Elementos de Derecho. Décima Octava Edición. Editorial Porrúa. S.A. México 1974.
- 12.- OLIVERA TORO JORGE. Manual de Derecho Administrativo. Segunda Edición, Editorial - Porrúa. S.A. México. 1979.
- 13.- PORRUA PEREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. Décima Tercera Edición. Editorial Porrúa. - S.A. México. 1979.
- 14.- RIOS ELIZONDO ROBERTO. El Acto de Gobierno, El Poder y el Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México. - - 1975.

15.- RUIZ MAJSIEU.

Estudios Jurídicos sobre la --
Nueva Administración Pública -
Mexicana. Primera Edición. Edi-
torial Limusa S.A. México. - -
1981.

16.- SEARA VAZQUEZ MODESTO.

Derecho Internacional Público.
Editorial Porrúa. S.A. México-
1981.

17.- SERRA ROJAS ANDRES.

Derecho Administrativo Tomo I
y II. Décima Edición. Edito-
rial Porrúa. S.A. México.1981.

L E G I S L A C I O N .

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEGISLACION FUNDAMENTAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

D I C C I O N A R I O S .

DE PINA VARA RAFAEL.

Diccionario de Derecho. Décimo
Segunda Edición. Editorial Po-
rrúa. S.A. México. 1984.

PALOMAR DE MIGUEL JUAN.

Diccionario para Juristas. Ma-
yo Ediciones S. de R.L. Méxi-
co. 1981.