



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LAS FUNCIONES DEL ESTADO EN EL AMPARO
ADMINISTRATIVO EN MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

Que, para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

PAULINO MARIN ANSELMO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

" LAS FUNCIONES DEL ESTADO EN EL AMPARO --
ADMINISTRATIVO EN MEXICO".

Introducción.

I.-ESTADO	pág.
1.1.-Definición latu sensu.	1
1.2.-Fines del Estado.	8
1.3.-Funciones del Estado	13
1.3.1.-Función Legislativa.	23
1.3.2.-Función Ejecutiva.	28
1.3.3.-Función Judicial.	39
II.-ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.	
2.1.-Sustento legal.	66
2.2.-Actividad General Específica.	73
III.-LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA CONSIDERADA COMO - - - FUNCION SOCIAL PARA EL LOGRO DEL BIEN COMUN.	
3.1.-Qué es una función social.	75
3.2.-Qué se entiende por bien común.	78
IV.-INSTRUMENTO DE CONTROL DEL PODER DEL ESTADO.	
4.1.-Nacimiento del juicio de amparo.	96
4.2.-Federalización del amparo.	112
4.3.-Principios fundamentales del juicio de amparo.	113
4.3.1.-Concepto de amparo en general.	115

II

4.3.2.-Concepto de amparo administrativo.	116
4.3.3.-Concepto de garantía individual.	117
4.3.4.-Concepto de gobernado.	118
4.3.5.-Clases de gobernados.	118
4.3.6.-Concepto de acto de autoridad.	120
4.3.7.-Atributos de los actos de autoridad.	120
4.4.-Leyes reglamentarias del juicio de amparo.	121
4.4.1.-Procedencia del juicio de amparo.	121
4.4.2.-Clasificación del amparo=tipos procedimentales	122
4.5.-La primera sentencia de amparo.	122
4.6.-El amparo administrativo como mecanismo individual de control de la fuerza del Estado.	124
4.6.1.-Amparo individual.	124
4.6.2.-Amparo colectivo.	125
Conclusiones.	
Bibliografía.	

I N T R O D U C C I O N .

En el presente trabajo de tesis que presento, como sustentante de la misma describo algunos conceptos acerca del vocablo Estado y secundariamente al mismo tema destaco cuáles son las funciones típicas del Estado Mexicano y cuál es la intervención que el mismo lleva a cabo en los amparos administrativos en México; por otra parte por ser el Estado de derecho el que ha llegado a adquirir una serie de funciones típicas, que derivan de su fin esencial, y que no pueden dejar de existir so pena de dejar incumplido ese fin encomendado al Estado como el único responsable del orden, la justicia y el bien común de la sociedad que le está encomendada.

Para ello debe crear y mantener en vigor una serie de ordenamientos jurídicos justos y eficaces (legislando), proveyendo por medio de decretos y servicios públicos, a la atención de las necesidades de la colectividad (administrando) y por último resolver pacíficamente y conforme a derecho los conflictos de intereses que puedan surgir y declarar -- cuál es la norma aplicable en caso de duda (juzgando).

En el segundo capítulo trataré de precisar cuál es la actividad administrativa del Estado incluyendo su sustento legal y cuál es la actividad general específica.

Por lo que hace al tercer capítulo consideraré a la actividad administrativa como función social del Estado para lograr el bien común, con breve referencia de lo que es su --

II

función social.

Respecto al último capítulo, se verá algunos conceptos de amparo administrativo, siendo éste el único medio de control constitucional para contrarrestar la fuerza de las - - autoridades estatales, cuando el o los Superiores jerárquicos que se encuentran dentro de la administración pública - federal, estatal o municipal no hayan revisado o nulificado sus propios actos, o bien, aún cuando lo hayan hecho así, - pero resulta que persiste el acto de molestia al particular afectado; luego entonces, previo agotamiento de los recursos ordinarios, puede acudir en la vía de amparo administrativo, y entonces el Juez de Distrito (Órgano del Estado) Juzgará esos actos restableciendo el orden constitucional alterado por dichos funcionarios, al haber violado garantías del gobernado.

I. ESTADO.

1.1. DEFINICION LATU SENSU.

Nos dice Jellinek que el Estado desde su aspecto jurídico, - no puede considerarse sino como un sujeto de derecho, en este sentido está próximo al concepto de la corporación, en el que es posible subsumirlo. El substratum de ésta lo forman hom-- bres que constituyen una unidad de asociación, cuya volun'ad directora está asegurada por los miembros de la asociación - misma. El concepto de la corporación es un concepto puramente jurídico, al cual, como todo concepto de derecho, no - - corresponde a nada objetivamente perceptible en el mundo de los hechos; es una forma de síntesis jurídica para expresar las relaciones jurídicas de la unidad de la asociación y su enlace con el orden jurídico. (1).

Para Maquiavelo todos los Estados, todas las dominacio nes que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, - han sido y son repúblicas o principados. (2).

(1) Jellinek, Jorge.- Teoría General del Estado, Editorial - - Albatros, Buenos Aires Argentina 1981, pág. 135.

(2) Maquiavelo, Nicolás.- El Príncipe, Editorial Poseidón, - Buenos Aires Argentina 1943, pág. 459.

Según Hans Kelsen el Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos cifan su comportamiento. El Estado es una so ci dad políticamente organizada, porque es una comunidad -- constituida por un orden coercitivo, y este orden es el dere cho. (3)

Esta definición es criticable porque identifica al Estado con el derecho (orden jurídico), esto quiere decir que redujo la teoría del Estado a teoría del derecho.

Afirma García Maynez que el Estado es la organización que se ejerce en determinado territorio. (4)

Entiende Rojina Villegas Rafael, al Estado como una-- persona jurídica con poder soberano, constituida por una -- colectividad humana determinada territorialmente cuyo fin -- (de dicha persona) es la creación y aplicación del derecho -- al cual se encuentra sometida. (5)

Héctor González Uribe sostiene que el Estado es una -- persona jurídica, y como tal, sujeto de derechos y oblig-- ciones. Esta es la única concepción capaz de explicar satis

(3) Kelsen, Hans.-Teoría General del Derecho y del Estado.- Editorial Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1983, págs.- 224 y 226.

(4) García Maynez, Eduardo.-Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México 1982, pág. 98.

(5) Rojina Villegas, Rafael.-Teoría General del Estado, Ediciones Fuentes Impreso, segunda edición, México, 1968, pág. 15

factorialmente todos los fenómenos de la vida jurídica del Estado; como son:

Su unidad,

Su permanencia.

Sus responsabilidades.

Sus relaciones con los particulares y con otros Estados. -

(6)

Rojina Villegas manifiesta que el Estado como persona jurídica, es un sistema orgánico que tiene como finalidad - la creación y aplicación del derecho en una colectividad territorialmente determinada. Ninguna otra persona jurídica puede pretender tal finalidad. Admitiendo que ciertas corporaciones que existen dentro del Estado, crean normas jurídicas, y ya hemos visto que éstas tienen el carácter de tales, por un reconocimiento tácito o expreso del Estado, por una delegación que el propio Estado hace en favor de la corporación de que se trate. Por otra parte, ninguna corporación - pública o privada, que no sea el Estado puede aplicar el derecho, es decir, tener órganos jurisdiccionales y ejecutivos para intervenir y establecer el derecho en las controversias, o para reprimir y castigar delitos. Tampoco pueden las corporaciones no estatales cumplir funciones ejecutivas, para decretar penas e imponer inexorablemente las mismas, -

(6) González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, pág. 199

o la ejecución forzada. Sólo el Estado a través de sus órganos ejecutivos o jurisdiccionales está llamado a realizar -- esa función. (7)

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela considera al Estado-Mexicano como una institución jurídico-política dotada de -- personalidad, o sea, en otras palabras, es una persona moral que se distingue de las demás que dentro de él existen porque tiene el carácter de suprema. (8)

La maestra Aurora Arnáiz Amigo conceptúa al Estado -- opinando que es una asociación política que dispone de una -- organización específica sobre un territorio, y de un supre-- mo poder para crear el derecho positivo.(9)

Por su parte Hermann Heller ve al Estado como una uni-- dad soberana organizada de acción y decisión; manifestando -- que el "genero próximo" del Estado, es la organización, la es-- tructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica, -- con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana.

(7) Rojina Villegas, Rafael.-Teoría General del Estado, Edito-- rial Fuentes Impresores, segunda edición, México 1968, pág.16

(8) Burgoa O., Ignacio.-Diccionario de Derecho Constitucio-- nal Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México 1984, pág.150.

(9) Arnáiz Amigo, Aurora.-Estructura del Estado, Editorial Mi-- quel Angel Porrúa, Primera Edición, México 1979, pág.43

El Estado no es un orden normativo; tampoco es el "pueblo"; no está formado por hombres sino por actividades humanas. Un hombre, por mucho que se someta a un Estado, aunque se trate de un Estado "totalitario", pertenece siempre a diversas - organizaciones, de naturaleza eclesiástica, política, económica, etc., que le reclaman con distinta intensidad y, con frecuencia, también según zonas diferentes de su personalidad -- y da realidad a todas esas organizaciones por medio de actividades particulares que de él destacan. El Estado, en fin, -- tampoco puede ser identificado con los órganos que actuali-- zan su unidad de decisión y acción. Desde hace tiempo las -- llamadas teorías realistas del Estado quieren reducir éste -- a las personas que poseen el poder y cuya realidad física es tangible, identificándolo, con los órganos de dominación. Al igual que su cabal contrapartida, la teoría que reduce el -- Estado al pueblo, la que lo confunde con el dominador desa-- tiende, asimismo, el hecho de que toda organización de domi-- nación, sólo es real en cuanto unidad de dominadores dotados de poder y súbditos que les han conferido ese poder. Pues -- así como lo que hace a uno guía es la sumisión de los que -- son guiados, así también lo que engendra la dominación es la obediencia. Por tal motivo, la organización estatal es aquel-- status, renovado constantemente por los miembros, en el que se juntan organizadores y organizados. La unidad real del -- Estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un --

gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades --
unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado.

Al analizar, pues, la ordenación, el pueblo, el territo-
rio y los órganos del Estado, no hay que olvidar en ningún -
caso que estos elementos del Estado sólo adquieren plena ver-
dad y realidad en su recíproca interrelación. (10)

Por su parte Jorge Jellinek a quien no podemos califi-
car como un idealista sino como un verdadero científico del-
Estado, porque sus estudios acerca del mismo los basa en la
realidad, lo analiza como un ser real, y viviente; compren-
diendo a todas las relaciones humanas e igualmente a todas -
las asociaciones entre los hombres; empleando para todo estu-
dio del Estado dos métodos que son el sociológico y el jurí-
dico. Conforme al primero examina al Estado al través de los
hechos reales en que se manifiesta su vida específica en sus
relaciones internas y externas; y de acuerdo con el segundo,
analiza al Estado como objeto y sujeto del derecho y como -
relación jurídica. (11)

(10) Heller, Hermann.-Teoría del Estado, Editorial F.C.E., -
decimaprimer reimpresión, México 1985, págs. 255 y 256.

(11) Burgoa O., Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano, -
Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, pág. 219.

Analizado el contenido de todos y cada uno de los conceptos del vocablo Estado antes expuestos, podemos apreciar que cada uno de los autores concibe la noción y la estructura desde su muy particular punto de vista; desde luego el referido concepto varía según las épocas, por lo tanto, no es posible que sea el mismo concepto de Estado que manejaban los griegos en la época de Platón que el que actualmente se estudia en -
catedra universitaria.

Para terminar el presente tema cabe precisar que el -
concepto del maestro Rojina Villegas es al que haré alu--
sión en los siguientes temas al referirme al concepto Esta-
do para efectos de la presente tesis que se desarrolla.

1.2.-FINES DEL ESTADO.

Los fines del Estado, aunque proceden en primera instancia del irracional instinto del hombre por sobrevivir, se racionalizan en el derecho positivo de la organización política.

El Estado institucionaliza con su poder, el orden y la paz.

Y así, el fin de la obediencia, implica la protección-- (Tomás Hobbes) citado por la Doctora Arnáiz. Este autor, continúa explicando la Doctora Arnáiz acertadamente, señala - que, el fin del Estado es su función social. Ni el Estado, - ni la sociedad "se proponen" fines. Tienen funciones que los hombres, gobernantes y gobernados, cumplen.

La función del Estado, determinada por el territorio, - se hace pues, necesariamente en el momento en que se llega a una cierta etapa caracterizada por el sedentarismo, y por una división del trabajo. Esta necesidad de la función estatal, - que liga nuestras representaciones y nuestros actos, hace - que no podamos considerar al Estado como una creación del - arbitrio humano; no se opone, en cambio, a que en él veamos - el producto de la voluntad humana, actuando en una situación cultural y natural, dada.

La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, - fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común - que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una

zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante.

Continúa agregando que el actual Estado Mexicano faculta do por el artículo 27 de la Constitución Federal vigente, con sidera a la propiedad privada como una función social en cuan to que autoriza al Estado, por conducto de sus órganos compe tentes, para evitar que los derechos que de ella se derivan, como utendi, el fruenti y el de disposición, se ejerciten abu sivamente por su titular en detrimento del interés público, social o general. (12)

Serra Rojas subraya que los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter gene ral que se reconocen al Estado para su justificación y se con saqran en su legislación.

Ellos (los fines del Estado) fijan el extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteri za por su continua ampliación y extensión, que va desde el Estado abstencionista, con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista, en una constante sustitución de la actividad privada.

Las funciones del Estado son los medios o formas diver --

(12) Arnáiz Amigo, Aurora.-Estructura del Estado, Editorial - Miquel Ansel Porrúa, Primera edición, México 1979, páq. 135.

sas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado.

El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones. Propiamente el Estado divide sus funciones, no sus fines. Estas funciones se encomiendan a los poderes públicos. (13)

Opina el Doctor Burgoa Orihuela que tratándose del Estado en general como idea jurídica abstracta, su objeto es meramente formal, sin contenido ideológico, el cual es propio de los objetivos que los Estados en particular históricamente se han señalado o se les ha atribuido por distintas realidades políticas, sociales o económicas o por las concepciones ideales.

Sigue explicando que la finalidad del Estado consiste en los múltiples y variables fines específicos que son susceptibles de sustantivarse concretamente, pero que se manifiestan en cualquiera de las siguientes tendencias generales o en su conjugación sintética como son:

(13) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, décimo tercera edición, tomo I, México, 1985, págs. 37 y 38.

1. El bienestar de la nación.
2. La solidaridad social.
3. La seguridad Pública.
4. La protección de los intereses individuales y colectivos.
5. La evolución económica.
6. La evolución cultural.
7. La evolución social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios.
8. La solución de los grandes problemas nacionales.
9. La satisfacción de las necesidades públicas y otras similares que podrían mencionarse extensamente.

Estas distintas tendencias son, como la finalidad genérica del Estado que las comprende, de carácter formal, pues su erección en fines estatales depende de las condiciones históricas, económicas, políticas o sociales en que hayan nacido o actuen los Estados particulares surgidos en el curso de la humanidad.

También subraya la idea de que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que, a través de él, se realice esa finalidad genérica en beneficio de la nación, que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal o poder público. Manifestando de igual manera que el Estado surge de la nación o pueblo como institución suprema que se crea en el derecho fundamental primario, que es la estructura normativa básica en que se organiza la comunidad nacional.

En este orden de ideas, continúa explicando que, en esta estructura normativa básica el Estado plasma sus designios o aspiraciones de muy diversa especie, que se recojen en preceptos jurídicos como postulados o principios teleológicos, para cuya consecución forma el Estado, asignándole sus fines específicos que deben realizarse mediante el poder público. Considerando al poder público o poder estatal como una actividad dinámica que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes, y que son la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional.

Estas funciones del Estado, a su vez, se ejercitan -- mediante múltiples actos de autoridad, o sea, por actos del poder público, los cuales, por ende, participan de sus atributos esenciales que son:

1. La imperatividad.
2. La unilateralidad.
3. La coercitividad.

Por ello, la finalidad del Estado no puede ser ajena, y mucho menos contradictoria u opuesta, a la finalidad de la nación, pudiendo afirmarse que entre una y otra existe una relación de identidad que comprende también al derecho fundamental o Constitucional.

Conforme a esta observación, los fines específicos de cada Estado son los mismos fines específicos de cada derecho fundamental, de lo que se colige, en sustancia, - - -

que el poder público no es sino el medio dinámico para la actuación de ese derecho. (14)

1.3. FUNCIONES DEL ESTADO.

Los gobernantes ejercen una serie de funciones y usan un conjunto de facultades que en términos generales, se denominan poder u autoridad; ese poder se manifiesta, a veces, - por medio de órdenes directas a lo gobernados ya sea a través de leyes o reglamentos. En otras ocasiones estas órdenes se exteriorizan mediante la organización de los servicios públicos que requiere la comunidad; esto es así porque en toda sociedad jerarquizada, los hombres no están en un mismo plano de igualdad, sino que unos son superiores (gobernantes) y tienen el poder de mando, en tanto que los otros (gobernados) - son inferiores y deben obedecer. (15)

Los gobernantes como titulares de los órganos del Estado para llevar a cabo las funciones que a la entidad pública corresponde (Estado) debe satisfacer una serie de fines concretos y particulares para lograr el bien de la comunidad. - (16)

(14) Burgoa Orihuela, Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, pág. 285.

(15) González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, pág. 161.

(16) Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, décimo tercera edición, México 1985 pág. 37.

Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero no es la sociedad, sino el Estado quien realiza esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad, y los de éstas son los fines comunes de las personas que lo forman. (17)

Hay que partir de la vida real del hombre para comprender la estructura y funciones del Estado y de las demás formas de acción humana. Pero si no se quiere tener una falsa imagen de la realidad personal y social, no se debe convertir a una función vital en sustancia haciendo de las demás meras funciones de ella.

La vida real del hombre debe ser comprendida en su total existencia, corporal, psíquica y espiritual, en la unidad total de las funciones de su vida ; tanto sexuales, tecnico- económicas o políticas como religiosas, artísticas- o de otra clase. Pues de todas esas actividades voluntarias- internas y externas se compone la realidad del hombre, que -

(17) Bielsa, Rafael.-Derecho Administrativo, Editorial La Ley sexta edición, tomo I, Buenos Aires Argentina 1964, páq.180.

aunque presenta grandes variaciones a través de la historia, su anatomía existencial no puede ser nunca estudiada a través de las unilateralidades o degeneraciones de patología.

Todas las funciones de la vida del hombre son funciones sociales, o sea que sólo las tiene el hombre en cuanto vive en sociedad con otros hombres. Fuera de ella, sería, según la frase clásica de Aristóteles, un animal o un dios.

Pero esas funciones de la vida del hombre son también funciones sociales en el sentido de que representan, aunque en grado históricamente diverso, momentos importantes del todo social, que así mismo se sostiene y transforma. Pues no hay función de vida que no sea simplemente dado sino que, a la vez, nos es planteada, es objeto de una formación referida al "destino del hombre" y al sentido del todo.

Por esta razón, la respuesta a la cuestión de la función del Estado dentro de la total estructura social concreta no es nunca una mera afirmación del tipo de las ciencias del ser.

Si la teoría del Estado pretende que debe rechazar por anticientífico ese "destino del hombre", por fuerza ha de proclamar su bancarrota como ciencia de la cultura; en ese caso sólo podrá considerar al Estado como "una comunidad de vida que se desarrolla con necesidad natural sobre los individuos humanos", y será tan impropio inquirir su fin a su sentido " como demandar a la ciencia natural el de las

montañas, mares, plantas y animales". Con todo esto no se -
convierte la teoría del Estado, en modo alguno, en una cien-
cia normativa y mucho menos en una ciencia lógico-normativa.

Pues no se trata de oponer al ser un deber ser, sino de
descubrir en el ser el querer que ha de formar el futuro.

La teoría del Estado tampoco se ocupa de indagar aque-
llo en lo cual este y aquél individuo en su destino personal,
sino qué contenido de voluntad de la realidad social concre-
ta debe considerarse como tendencia válida de la evolución,-
como "verdadera realidad" y la teoría del Estado habrá de -
investigar la función del Estado dentro de la realidad so -
cial concreta. (18)

Las funciones del Estado constituyen singularmente una
realidad política de máxima importancia práctica el que la -
organización democrática del Estado de derecho, con su divi-
sión de poderes que parte de la Constitución Federal, concre-
tamente de su artículo 49 que dice:

El supremo poder de la federación se divide, para su -
ejercicio en :

Legislativo

Ejecutivo y

Judicial.

(18) Heller, Hermann.-Teoría del Estado, Editorial, F.C.E. deci-
ma Primera reimpresión, México 1985, págs.117,120 y 123.

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

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: "la misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto que proviene de fungere que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de finire por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera privada y pública".

Estos medios jurídicos son procedimientos de técnica jurídica encaminada a desarrollar los principios generales.

Las funciones del Estado. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado, por ejemplo, el Estado tiene una importante finalidad

educativa que la Constitución establece en los artículos 73, fracción XXV y 3º, para cumplir con estos preceptos se requiere de leyes apropiadas, de elementos materiales para llevar a cabo sus propósitos y de todos los pormenores que suscite la ejecución de los mismos y la resolución de los conflictos que origine.

Aunque la doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional. (19)

Todo Estado con la naturaleza específica que le hemos asignado, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene que realizar funciones.

En su vida, en la vida del Estado, tiene que haber determinadas manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues si desaparecen, si faltan, se destruye la vida misma del Estado, pues a través de esas funciones, por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar fines que lo originan y justifican.

(19) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, decimotercera edición, tomo I, México 1985, págs. 37 y 38.

Para poder realizar esos fines, el Estado tiene que actuar, tiene que desarrollar actividad. Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vía del Estado, en el Desarrollo de su actividad, encontramos las siguientes funciones fundamentales que son:

1. En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. Esto es, necesariamente en todo Estado existe una función legislativa.

2. Además, el Estado, todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares.

3. Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.

Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado, con los caracteres que le hemos asignado. (20)

(20) Porrúa Pérez, Francisco.-Teoría del Estado, Editorial Porrúa, vigésima edición, México 1985, págs. 383 y 384.

Para realizar sus fines o propósitos, el Estado ejerce ciertas funciones; para lo cual la doctrina ha definido a la función en estos términos " Se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad". Agregando que las funciones esenciales del Estado son:

La función legislativa.

La función administrativa y

La función jurisdiccional.

Legislar, administrar y juzgar son funciones típicas del Estado, que encierra el arte de gobernar. (21)

Evidentemente, el Estado tiene que realizar ciertas funciones esenciales que son inherentes a su calidad de tal y que no se conciben sino ejercidas directamente por el mismo. Por ejemplo;

La defensa nacional.

El poder impositivo.

La seguridad en el interior.

Tales funciones del Estado deben estar siempre a cargo de éste. No puede concebirse que sean encomendados a los particulares, ni aun en carácter de concesionarios, por ser indeclinables e indelegables. Naturalmente el ejercicio de estas funciones, que son esenciales para el Estado, trae

(21) Serra Rojas, Andrés.-Ciencia Política, Editorial Porrúa, Octava edición, México 1985, págs. 477 y 478.

aparejada para la administración la disposición de poderes - jurídicos más intensa, pudiendo imponer a los particulares - prestaciones personales: así como el servicio militar, o pe cuniarias mediante el establecimiento de impuestos, o limita tivas de la libertad individual en el ejercicio del poder de policía. (22)

La función del Estado no es necesariamente dado por una situación cultural y natural. No es nunca una mera situación natural la que reclama la función estatal. Hácese ésta una - necesidad que domina nuestro obrar en el momento en que se produce una determinada situación cultural, a saber, cuando los pueblos se hacen sedentarios.

La función del Estado como todas las demás funciones so ciales, que nacen y se mantienen exclusivamente mediante - - actos de voluntad humana socialmente eficaces, también la - función del Estado es algo que se dá y plantea a la voluntad humana.

La función del Estado determinada por el territorio se hace, pues, necesaria en el momento en que se llega a una - etapa caracterizada por el sedentarismo y por una división -

(22) María Diez, Manuel. -Derecho Administrativo, tomo III, Edi tores libreros, Buenos Aires Argentina, 1967, pág. 188

del trabajo muy desarrollada. Esta necesidad de la función - estatal, que liga nuestras representaciones y nuestros actos, hace que no podamos considerar al Estado como una creación - del arbitrio humano; no se opone, en cambio, a que en él veamos el producto necesario de la voluntad humana actuando en una situación cultural y natural dada.

En cuanto se llega a aquel grado de interdependencia - social en un determinado territorio, se plantea la exigencia de una ordenación unitaria para las relaciones sociales y, - con ella, la de un poder común de ordenación que debe reali- zarse también hacia afuera. Esta necesidad de hecho sólo se convierte, sin embargo, en la realidad social del Estado en el momento en que aparece sentida, por el grupo humano que - vive en el territorio, como objetivo a alcanzar por la volun- tad y , como tal, es realizado.

La función del Estado consiste, pues, en la organiza- ción y actividad autónomas de la cooperación social-territo- rial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Esta- do mundial, aparece delimitada por otros grupos territoria- les de dominación de naturaleza semejante. (23)

(23) Heller. Hermann.-Teoría del Estado, Editorial F.C.E., - decimaprimerá reimpresión, México, 1985, págs. 219, 220 y 221.

1.3.1. FUNCION LEGISLATIVA.

Es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional. (24)

El Estado moderno, a diferencia de otras épocas, se caracteriza por ser el creador del derecho. Toda norma jurídica emana del poder público y tiene por misión realizar -- actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas generales, obligatorias, abstractas e impersonales. La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política.

El derecho legislativo o parlamentario es la disciplina que regula esta importante función del Estado.

La función legislativa es la función que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden otros poderes realizar actos legislativos o situaciones cuasi-legislativas; las legislaturas de los Estados en las esferas de su competencia. La tarea de hacer la ley o función legislativa-

(24) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, tomo I, decima tercera edición, México 1985, pág. 38.

ordinaria, se ha encomendado a la asamblea legislativa como al Congreso de la Unión o al Parlamento.

En nuestro sistema constitucional debe distinguirse, - en materia federal, la naturaleza jurídica del Poder Legislativo Constituyente y la del Poder Legislativo Ordinario, - por la significación y valor de las normas:

Poder Legislativo Constituyente; la función constituyente es la actividad fundamental del Estado, encaminada a - la creación, adición o reforma de las normas constitucionales. Ella tiene por objeto la formulación de normas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades. (25)

El Poder Constituyente; es un poder supremo que actúa con la libertad y superioridad necesaria para crear un orden jurídico nuevo. Sin embargo, el ejercicio pleno de este poder constituyente no es absoluto, pues se oponen numerosos factores internos y externos. Estos factores reales de poder no - deben ser desconocidos por las asambleas constituyentes o - por el poder legislativo regido en poder revisor de la Constitución.

(25) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial - Porrúa, decimatercera edición, tomo I, México 1985, págs. 40 y 41.

La doctrina constitucional mexicana distingue entre:

- a) El Poder Constituyente Originario revolucionario.
- b) El Poder Constituyente Constituido, permanente o derivado.

Debemos insistir en que este poder es limitado y no puede extenderse mas allá del concepto de las "adiciones" y "reformas". Una revisión integral de la Constitución sería contraria a sus principios.

La función constituyente originaria es la facultad que tiene un pueblo para dictar las normas constitucionales cuando el orden social se ha transformado. Toda revolución presupone una alteración del orden jurídico vigente.

La función constituyente permanente, es la que realiza el órgano formado por el Poder Legislativo Federal y las legislaturas de los Estados, que tienen facultad de adicionar o reformar las normas constitucionales. Artículo 135 constitucional.

El Poder Constituyente Originario o revolucionario emana no del orden jurídico vigente, sino de un proceso político que se inicia, en la mayor parte de los casos, con el desconocimiento del orden jurídico anterior y el ofrecimiento de una Constitución. Por lo que se refiere al Poder Constituyente revolucionario en México, nuestro derecho Constitucional ofrece el ejemplo de tres importantes Congresos Constituyentes, que no tuvieron como antecedentes el cumplimiento de otra constitución:

El de 1824.

El de 1857.

El de 1917.

En los tres casos se convocó al pueblo para que integrara el constituyente con sus representantes, de acuerdo con los planes revolucionarios que en cada caso les antecieron.

En todos estos casos la decisión popular creó una República Federal y un sistema de garantías individuales.

El Poder Constituyente Constituido, permanente o función reformadora de la Constitución sugiere la inutilidad de convocar a asambleas constituyentes extraordinarias para cada adición o reforma.

Este poder supone el formal desenvolvimiento de las instituciones políticas. El propio orden jurídico prevé la forma de adicionar o reformar su Constitución, sin necesidad de golpe de Estado o de la revolución para evolucionar. El artículo 135 de la Constitución Federal establece esta función reformadora de la Constitución:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada, para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Con -

greso de la Unión hará el cómputo de los votos de la legislatura y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Poder Legislativo Ordinario; como todas las funciones del Estado, la función legislativa ordinaria puede ser estudiada formal y materialmente.

La función legislativa, es la función que normalmente realiza el Poder Legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley, es decir, - los actos regla son aquéllos que generan situaciones jurídicas generales. (26)

La debilidad del poder parlamentario o legislativo - en iberoamérica puede explicarse tanto por motivos históricos como por razones políticas actuales. Entre los primeros suele reseñarse la ausencia de órganos deliberantes en la época virreinal que hubiesen contribuido a crear unos hábitos de representatividad y de discusión a la falta de una auténtica tradición parlamentaria en el período independiente. Más fuerza parecen tener las razones políticas entre - las que pueden citarse la facilidad con que se altera, con

(26) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial-Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985, págs. 42, 43 y 44.

clausura y disoluciones, la vida de los congresos, y el "caudillismo" personalista, que se contradice con la existencia de partidos con contenido ideológico; por contra, no faltan ejemplos, México es el máximo, de preponderancia casi total de un partido, lo que quita interés a la posible colaboración perfecta o correctora de los legisladores.

(27)

LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Que es la encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

Los fines del Estado señalan los propósitos generales o metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa.

El Poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones.

(27) Duverger, Maurice.-Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona España 1984, pág. 611.

Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo, y a la jurisdiccional la sentencia.

La función administrativa, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control. Debiéndose entender por servicio público según lo expuesto por el maestro Andrés Jerra Rojas como una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar (de un manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro) la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

La actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función, que corresponden normalmente al poder

ejecutivo federal. El Poder Ejecutivo Federal se integra -- con todos los órganos a los que se encomienda la función ad ministrativa, que se resuelve en un conjunto de actos admi- nistrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados.

La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, - bajo la forma de actos condición y de subjetivos y se encami- na a la satisfacción de las necesidades de interés públi- cos. (28)

Una de las causas o características de los sistemas - políticos contemporáneos es el predominio del Poder Ejecu- tivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de deci- sión política en el Estado. (29)

Las facultades de decisión se han ido concentrando - en el poder ejecutivo y esto es lo que caracteriza al go - bierno contemporáneo, por ésto es la existencia de un - - ejecutivo fuerte o muy fuerte.

En nuestro país, sin lugar a duda, el presidente es la clave del sistema político y tiene un enorme predominio-

(28) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial- Porrúa, decimotercera edición, como I, México 1985, págs. 38, 55.
(29) Carpizo M., Jorge.-El Presidencialismo Mexicano, Editio- rial siglo XXI, octava edición, México 1988, pag. 19

sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

Las causas de un mayor poder en el ejecutivo, son de diversa índole a saber:

1. La estructura del partido oficial, del que el Presidente de la república es jefe indiscutible.
2. La unidad burocrática de las Centrales Campesinas y Obreras.
3. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
4. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
5. La creciente Centralización impositiva en asuntos fiscales.
6. El aumento de medios y vías de comunicación.
7. El crecimiento hipertrófico de la capital.

Manuel Camacho, citado por el maestro Jorge Carpizo - McGregor en su libro el Presidencialismo Mexicano, nos dice que las funciones que hacen tan poderoso al Presidente Mexicano son:

Ejercer sus poderes constitucionales.

Ser el jefe de la clase política.

Ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política.

Ser el vértice de la transmisión de los recursos públicos.-

Por su parte el Doctor Carpizo considera como causas-

del predominio del Presidente Mexicano las siguientes:

Es el Jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes Centrales Obreras, Campesinas y Profesionales.

El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente -- están comprometiendo su carrera política.

La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.

La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.

La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

La concentración de los recursos económicos en la Federación, específicamente en el ejecutivo.

Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucio-

nales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.

La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

El gobierno director de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.

El elemento psicológico que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione. (30)

El artículo 80 de la Constitución Federal de 1917 dice que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La expresión de Supremo Poder Ejecutivo es una reminiscencia de otras épocas en que se acostumbró calificar de supremos a los poderes. Así en los elementos constitucionales de Rayón, se menciona el "Supremo Congreso" y en la Constitución de Apatzingán se habla de "Supremo Congreso", "Supremo Gobierno" y de "Supremo Tribunal de Justicia".

(30) Carpizo M., Jorge.-El Presidencialismo Mexicano, Editorial siglo XXI, Octava edición, México 1988, págs. 23, 25 y 26.

Lo único curioso es que actualmente sólo se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al poder ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo, pero subsistiendo en la expresión Suprema Corte de Justicia. (31)

No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice de --terminando el momento, modos y circunstancias de su aplicación.

Para este propósito, la administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la ley.

La función administrativa es una de las funciones del Estado que se realiza bajo el orden jurídico y limita sus - facultades a los actos jurídicos concretos y a los actos - materiales que con ella se relacionan, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden, en sus -

(31) Carpizo M., Jorge.-El Presidencialismo Mexicano, Editorial siglo XXI, Octava edición, México 1988, pág.

relaciones con otros entes públicos o con los particulares, bajo un régimen de policía. (32)

La función administrativa, es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 de la Constitución determina la competencia de este órgano.

La función administrativa, es la función que corresponde al Poder Ejecutivo, por su propia tradición y por los elementos que orientan la acción propia de este poder.

La función administrativa, es designada bajo la denominación de función ejecutiva, pero el primer concepto es más extenso y el segundo es de contenido diferente. Se afirma que el Estado tiene dos tareas:

- 1) Hacer la ley.
- 2) Ejecutarla, en este sentido el concepto de ejecución - - comprende a las dos funciones esenciales que son:
 - a) La administrativa.
 - b) La jurisdiccional.

Para el derecho administrativo la administración pública; es una persona jurídica y aún se distinguen varias personalidades de la misma. Además se reconoce la personalidad jurídica de los organismos descentralizados, creados

(32) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial-Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985, págs. 56, 58.

por el Estado, por medio de la ley o por un decreto del - - ejecutivo, por el derecho privado en las empresas de participación estatal.

De acuerdo con nuestra estructura constitucional, artículos 27,39,40,41 y 115 de la misma, el Estado o República-representativa, democrática, Federal Popular y soberana, se integra por tres entidades o personas jurídicas diversas - - como la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Por lo que se refiere a la Federación ésta actúa por medio de sus poderes fundamentales. El organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal, es la Administración Pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el derecho - administrativo.

Por eso sólo hay derecho administrativo cuando está - presente la administración pública o los particulares actuando por la misma, en los casos señalados por la ley. (33)

Razones de preponderancia del Poder Ejecutivo. El principio de la separación de poderes fue plenamente incorporado al constitucionalismo iberoamericano y la gran mayoría de -

(33) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial - Porrúa, décimotercera edición, tomo I México 1985, págs. 59, 60 y 65.

los textos constitucionales están estructurados de acuerdo con ese principio. Y el artículo 49 de la Constitución Mexicana declara: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial".

Mas a pesar de estos reconocimientos constitucionales la realidad histórica, pasada y presente, de los pueblos iberoamericanos muestra claramente que el equilibrio y armonía entre los poderes no se ha conseguido y que, en cambio, el poder ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros. Este hecho ha llevado al profesor Lambert a denominar a los regímenes iberoamericanos como de preponderancia presidencial. La principal razón explicativa de esta realidad hay que buscarla en que los Estados iberoamericanos se han organizado como regímenes presidenciales, influidos por el ejemplo de los Estados Unidos.

Ahora bien, los presidentes iberoamericanos no han solido conformarse con disponer del poder ejecutivo, sino que actúan e influyen en los otros poderes.

Esta preponderancia presidencial no es igual en todos los países, ya que si bien en algunos está reforzada, como sucede en México, por la existencia de un partido predominante en las cámaras, hay otras naciones cuyos textos constitucionales, aunque fieles a la fórmula presidencialista del régimen, contienen preceptos que reconocen la facultad parlamentaria de formular votos de censura o desconfianza respec-

to de los ministros.

No es ésta la única innovación iberoamericana al régimen presidencialista. En distintos países (Argentina, México, Venezuela, Chile, Perú, Ecuador, Uruguay entre otros) la constitución señala la necesidad del refrendo ministerial para dar validez a las decisiones del presidente, y es ese refrendo el que permite al Congreso en determinados países exigir la presencia de los miembros del gabinete, y en caso de voto de censura, obligarles a dimitir.

Las razones para que haya llegado a consolidarse la preponderancia presidencial son varias. Unas de carácter histórico como es la tradición del caudillismo, común a todos los países de iberoamerica o la necesidad de personalizar el poder, propia de pueblos de escasa educación política, acostumbrados al paternalismo del señor o jefe.

Otras razones son más actuales, como la deficiente calidad de los representantes parlamentarios, debida a que los partidos prefieren situar a sus mejores hombres en puestos decisorios, o la necesidad de disponer de un ejecutivo fuerte capaz de llevar adelante los programas de desarrollo y de garantizar el orden social y público. (34)

(34) Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona España 1984, págs. 606 y 607.

LA FUNCION JURISDICCIONAL.

Es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La Superioridad del Poder Judicial Federal en la sociedad moderna, - lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

El Poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos no propiamente de esta naturaleza, por ejemplo, el nombramiento de su personal que es un acto administrativo. (35)

El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.

La función jurisdiccional corresponde al tercer grupo de actividades del Estado o autonomías funcionales y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, al igual que la ley corresponde a la función legislativa y la decisión a la administrativa (ejecutiva).

(35) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial - Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985, págs. 38, 39- y 40.

La función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.

El Poder Judicial es a manera de una maquinaria a disposición de los particulares y del Estado.

El Juez para actuar necesita del requerimiento (mejor dicho de la solicitud) de las partes. En ese momento se sustituye a la voluntad de ellas. El órgano titular de la función jurisdiccional es ajeno a la cuestión o relación sobre la que se pronuncia. Una función superpartes, que el poder público mantiene para imperar la justicia,

LA FUNCION JURISDICCIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que signa la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial Federal, fundamentalmente para preservar al Derecho.

La función jurisdiccional llamada también función judicial y corresponde al Poder Judicial. Todos estos actos deben considerarse formalmente jurisdiccionales; su propósito es realizar la justicia en el marco que lo establecen las leyes.

El artículo 94 constitucional dice que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Su-

prema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiún ministros numerarios y funcionará en Pleno o en Salas. Se podrán nombrar hasta cinco ministros supernumerarios. En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán Públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta constitución establece.

El Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de circuito y de los Juzgados de Distrito.

El propio Tribunal en Pleno estará facultado para admitir acuerdos generales a fin de lograr, mediante una adecuada distribución entre las Salas los asuntos que competen a la Suprema Corte de Justicia, la mayor prontitud en su despacho, la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del -

Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

El artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de las autoridades antes señaladas enumera las siguientes: el Jurado Popular Federal, los Tribunales de los Estados, del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107 fracción XII de la Constitución Federal y en los demás que, por disposición de la ley, deben actuar en auxilio de la Justicia Federal.

No podemos llamar función jurisdiccional a la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia (de acuerdo con el artículo 97 constitucional) para nombrar a los magistrados de Circuito y a los jueces de Distrito, ni la expedición de Reglamentos a que alude el artículo 12 fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: "expedir los reglamentos interiores de la Suprema Corte de Justicia, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito".

LA FUNCION JURISDICCIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL.

Si el criterio formal nos resulta insuficiente para caracterizar a la función jurisdiccional, es necesario emprender otro camino y considerar el criterio material, es decir, prescindir del órgano que realiza la función y detenernos en los elementos propios, lógicos, naturales del

acto jurisdiccional. Entre el acto legislativo y el acto -
jurisdiccional, la diferencia, en principio, es desde luego
evidente. El primero es creador de situaciones jurídicas ge-
nerales, en tanto que el segundo es creador de una situa -
ción jurídica particular. La diferencia es mas difícil de-
señalar entre el acto administrativo y el acto jurisdiccio-
nal, porque ambos son ejecutivos, creadores de situaciones-
jurídicas individuales, hasta hacer pensar a algunos auto -
res que no difieren estas funciones.

La función jurisdiccional es una actividad del Estado-
subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o
productora de derechos, en los conflictos concretos o parti-
culares que se le someten para comprobar la violación de -
una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar-
la solución adecuada.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar - -
imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de-
conflictos que son de su competencia. Es una actividad de
ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que -
responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines -
administrativos.

En todo acto jurisdiccional estamos en presencia de -
un conflicto de intereses, que amerita la intervención judi-
cial para mantener o declarar el derecho o la naturaleza -
del derecho controvertido. Establecida la litis (en resulta

dos o hechos y en consideraciones jurídicas), ofrecidas las pruebas, la sentencia es la culminación de ese proceso. La naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso en debate como objeto exclusivo de la resolución. (36)

La separación de poderes, que en el caso del Ejecutivo y del Legislativo hemos visto no ha llegado a ser lograda, tiene más fundamento en lo que se refiere al Judicial, distintas constituciones subrayan la independencia de la función judicial.

En la mayoría de los países corresponde al Tribunal Supremo o Suprema Corte de Justicia no sólo ejercer el poder disciplinario sobre el conjunto de tribunales, sino también nombrar a los jueces de las jurisdicciones inferiores. De ahí el mayor o menor grado de independencia se corresponda esencialmente con la que tengan los miembros del más alto Tribunal de Justicia. (37)

La función jurisdiccional corresponde normalmente al Poder Judicial, pero se diferencia fundamentalmente de las

(36) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985, págs. 38, 39, 49, 50-53.

(37) Duverger, Maurice.-Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona España, pag. 613.

otras funciones, la legislativa y la administrativa en la iniciativa de acción de sus órganos. En la acción procesal el derecho de las partes nace de las mismas relaciones jurídicas.

La vida social es un constante choque de intereses, de pasiones y en general de derechos por lo tanto, la presencia del Juez revela una larga evolución de la justicia para evitar que cualquier persona se haga justicia por su propia mano, pues la experiencia ha demostrado que es más fuerte el que domina y no el que tiene mejor derecho.

La misión del Juez es de armonía social y del normalrestablecimiento de las relaciones humanas. (38)

La administración de la justicia por el Estado; el nivel de la civilización política contemporánea impide todo ejercicio de justicia privada, salvo los casos excepcionales en que es imposible acudir a los órganos estatales. Quiere decir que el Estado monopoliza para sí la administración de justicia en un régimen de justicia pública. Dirimir los conflictos y aplicar el derecho es un aspecto de la función jurisdiccional, que integra el plexo del poder estatal.(39)

(38) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, décimotercera edición, tomo II, México 1985, pág.610.

(39) Bidart Campos, Germán J..-Régimen Legal y Jurisprudencial del Amparo, Editorial EDIAR, Buenos Aires, Argentina 1969, pág.12

Nuestro sistema Constitucional está organizado de tal manera que cualquier acto que sea lesivo a un particular por actos de la administración pública, puede desembocar al conocimiento de los Tribunales Judiciales a instancia de los interesados.

Todos los procedimientos administrativos y las resoluciones administrativas que los culminan, sean de autoridades administrativas o de tribunales administrativos, encuentran fácil acceso dentro de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

No solamente es el juicio de amparo, en el lenguaje ordinario, algo más que un medio para hacer cumplir las garantías constitucionales, sino que además es el único medio con el que tales garantías son mantenidas en vigor en México.

En la dinámica política contemporánea ya que no aparece el Estado como el único agente que puede hacer peligrar los derechos constitucionales del individuo, sin embargo, el juicio de amparo, solo puede ser invocado contra actos de autoridad. Aún en el caso de estar implicados órganos del gobierno, puede haber otros recursos disponibles. (40)

(40) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, décimotercera edición, tomo II, México 1985, pág. 612.

Ahora bien nuestro sistema constitucional ha adoptado el principio de la división de poderes y concretamente el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona expresamente la división de poderes, desde luego que nosotros como estudiosos del derecho no debemos entenderlo así sino como distribución de funciones; es por eso que cada poder (como sinónimo de función) ejerce funciones que la propia carta fundamental del país le asigna, operando la tesis del control de poder, por la acción de los pesos y contrapesos teniéndosele como principal creador de esta idea de los pesos y contrapesos a John Locke en su famosa obra denominada "Ensayo sobre el Gobierno Civil" en Inglaterra y posteriormente esa idea fué asimilada y perfeccionada por Montesquieu en Francia.

Reiterando nuevamente que nuestro sistema constitucional adoptó la distribución de funciones por conducto de nuestro legislador, manifestando que el Estado para efecto de poder llevar a cabo sus funciones lo que hizo fué declarar en la Constitución Federal un capítulo denominado "De la División de Poderes", esto es fácil de entenderse que nuestro legislador recibió influencia del pensamiento del Barón de la Bredé (Montesquieu) y lo plasmó en nuestro código fundamental; para que de este modo y una vez hecha la distribución de trabajo, el Estado pudiera llevar a buen fin sus funciones que le son encomendadas por el pueblo,

resultando finalmente que se debe de hablar de funciones - (función legislativa, función ejecutiva o administrativa y función judicial o jurisdiccional) que son las tres clásicas funciones que la doctrina ha hecho y adoptado por el - Código Fundamental del país.

Estas tres funciones del Estado son necesarias para - el propio Estado su supervivencia y al mismo tiempo garan - tizar a los gobernados, resultando así un verdadero equili - brio del ejercicio del poder y la armonía social.

Desde luego que si un Estado que se concreta o mejor - dicho se contenta con hacer leyes y dictar sentencias se - dislocaría bien pronto; por lo que para ello es necesario - que esas leyes sean aplicadas por una autoridad responsable (administrativa) y que las mismas sean ejecutadas.

Por otra parte resulta necesario que en todo Estado - de derecho exista una autoridad que se encargue de examinar los actos del Órgano legislativo y del Órgano administrati - vo, cuando dichos actos fueren o sean contrarios a la Consti - tución Federal. Y el Único medio para combatir esos actos de las autoridades referidas, resulta aplicable el juicio - de amparo que constituye indudablemente un medio de control por la vía jurisdiccional para obtener de las autoridades - el respeto de la Supremacía de la Carta Magna en la cual - se encuentran incluidas las garantías de todo gobernado.

Desde luego debo aclarar que la sentencia que emite un Juez de Distrito en Materia Administrativa, también resulta que este Juez es autoridad responsable cuando se inconforman con su sentencia o resolución, porque el Juez es un órgano del Estado. Apareciendo así que el Estado es un factor criminógeno porque interviene en la sentencia de amparo administrativo, primero como autoridad responsable y luego como Juez y parte.

CAPITULO II. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

Antes de entrar a la explicación de la actividad administrativa del Estado es pertinente considerar en primer lugar - que el derecho administrativo como rama del derecho público que regula al Estado, comenzó primeramente en Francia en la época de la Asamblea Constituyente, estableciendo en nuestro país el derecho administrativo por el jurisconsulto - Don Teodosio Lares que recibió gran influencia del derecho francés y llegó a expresar el siguiente concepto de derecho administrativo: "Es la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado. (41)

Considero que es necesario poner en claro que este autor (Teodosio Lares) ya le daba al derecho administrativo la categoría de ciencia, porque como decía líneas arriba, ya en Francia se le había considerado como ciencia a esa rama del derecho público por parte de Laferriere, según lo afirma el propio autor citado en su obra denominada lecciones de derecho administrativo.

Por otra parte quiero hacer notar que la obra de este-

(41) Lares, Teodosio, -Lecciones de Derecho Administrativo, Editada por la Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., - primera reimpresión, México 1978, págs. 2-5.

autor, en un principio cuando fué publicada durante la época de Santa Anna fue condenada principalmente por el ilustre también jurista Don Ignacio Luis Vallarta.

La actividad administrativa del Estado comprende:

La función administrativa.

La noción formal y material de la función administrativa.

Los elementos jurídicos de la función administrativa.

La función administrativa como función ejecutiva.

LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Los fines del Estado señalan los propósitos generales o metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa.

El poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones.

Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo, y a la función jurisdiccional a la sentencia.

Comprendiendo el criterio formal y material decimos que la función administrativa: es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos

concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.

La importante actividad que corresponde a la función-administrativa es encauzada por el derecho administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función, que corresponden normalmente al Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados.

La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público.

La decisión administrativa se ve precedida por las operaciones y procedimientos administrativos, que forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales, técnicas, artísticas, científicas, que anteceden o preparan la --

decisión administrativa y las operaciones y procedimientos, de efectos jurídicos secundarios encaminados a su cumplimiento o ejecución y a la satisfacción del interés general.

No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinado el momento, modos y circunstancias de su aplicación.

Para este propósito la administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la ley.

La función administrativa puede ser estudiada desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

El punto de vista formal u orgánico, toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo, y prescinde de toda estimación; el punto de vista material, considera la naturaleza interna del acto, definiéndolo con sus caracteres propios o naturales. Resultando de la función administrativa los siguientes elementos:

Se trata de una función jurídica del Estado.

Los actos concretos que la comprenden, se realizan con vista a la creación y funcionamiento de un servicio público y al cumplimiento concreto de los fines generales que la legislación contiene.

La creación de un orden jurídico administrativo, llamado -
Derecho Administrativo, que se aplica a la Administración -
Pública y a las personas que establecen relaciones con ella.

NOCION FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa -
es la actividad que normalmente realiza el poder ejecutivo.
Para determinar la naturaleza de la función administrativa,
en este caso la federal, se alude en forma exclusiva al - -
órgano que realiza la función, o sea el Poder Ejecutivo -
Federal.

Todos los actos jurídicos y materiales que tiene a -
su cargo el Poder Ejecutivo Federal, se denominan actos -
formalmente administrativos. En el artículo 89 de la Consti-
tución Federal se señalan en principio, las facultades del
Poder Ejecutivo Federal. Otros Preceptos de la Constitu-
ción amplían la esfera de competencia del mismo poder.

Formalmente los actos de los órganos administrativos,
centralizados y paraestatales, se incluyen en el concepto -
de función administrativa. Este criterio es aplicable por -
que normalmente el ejercicio de la función administrativa -
corresponde al Poder Ejecutivo. Sin embargo, debemos hacer-
algunas consideraciones que nos revelan, en los textos - -
constitucionales, dos situaciones importantes:

1. Tanto el Poder Legislativo, como el Poder Judicial realizan por excepción (en casos muy limitados y precisos) actos que por su propia naturaleza son actos administrativos. Por ejemplo el nombramiento de empleados en ambos poderes; los problemas no contenciosos de límites entre las entidades federativas que conoce el Poder Legislativo; los actos de jurisdicción voluntaria de que tiene conocimiento el Poder Judicial.

2. También resulta inconveniente llamar actos administrativos a los actos que tienen una naturaleza jurídica diversa, aunque sean realizados por el propio Poder Ejecutivo. Los ejemplos que se pueden citar son: el ejercicio de la facultad reglamentaria, que es materialmente legislativa; y la resolución de controversias en materia agraria, obrera, fiscal y de aplicación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que son actos que materialmente corresponden a la función jurisdiccional. También los decretos creando órganos administrativos.

La función administrativa; es una de las funciones del Estado que se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden, en sus rela-

ciones con otros entes públicos o con los particulares, - -
bajo un régimen de policía.

No existe uniformidad en los autores para precisar -
el concepto de función administrativa, desde el punto de -
vista material, por el contrario, se ofrecen diferencias -
importantes entre las diversas opiniones que desde luego, -
nos revelan la importancia de una materia que se interna en
tan complejos aspectos de la vida social.

Los autores distinguen la ejecución de los principios
constitucionales y la ejecución de la legislación ordinaria.

El concepto de ejecución es susceptible de una doble-
ejecución: a) la actividad que se encuentra autorizada por
una disposición legal b) o bien, entiende por tal ejecu -
ción la actividad necesaria para dar efectividad o realiza-
ción práctica a la norma legislativa.

Bajo la primera acepción se comprenden todas las fun-
ciones del Estado y en general. Todos los aspectos de la vi
da jurídica; en la segunda acepción el concepto es demasia-
do estricto para definir la función administrativa.

ELEMENTOS JURIDICOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

En la función administrativa antes definida nos encontramos
con los siguientes elementos:

1. Es una función del Estado que la doctrina y la legisla -
ción asignan, por regla general al Poder Ejecutivo Federal.
El artículo 89 de la Constitución determina la competencia-

de este órgano.

La función administrativa; es la función que corresponde al Poder Ejecutivo, por su propia tradición y por los elementos que orientan la acción propia de este poder.

2. Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Este orden tiene diferentes contenidos cuando se refiere a cada una de las funciones del Estado. Se insiste en que el Derecho Administrativo establece un régimen de derecho público, aunque en algunas situaciones la doctrina discute si debe o no aplicarse un régimen de derecho privado como excepción a la regla general.

La sumisión al orden jurídico determina el régimen aplicable, de derecho público o privado. Es una función del Estado subordinada a la ley, por la cual se crea una situación de derecho subjetivo, que fija sus condiciones, límites y puede incluso revocarse.

Toda ley administrativa realiza una determinada finalidad. El desvío de poder se refiere a dar a la ley una finalidad que no le corresponde.

3. La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar; la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias.

Cuando el Estado actúa es sujeto de la relación sobre la que incide, es parte interesada.

Los actos de la función administrativa tiene un objeto: la prestación de un servicio público o la realización de -- actividades reguladas por el interés público.

4. La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. La función administrativa es una función práctica, concreta, particular, sus efectos son limitados, circun -- stanciales.

Por ello el reglamento no es un acto administrativo, -- sino un acto materialmente legislativo, por su propia pro -- yección general, a diferencia del acto administrativo, que -- es un acto de aplicación limitada. Actualizar la ley a los -- casos particulares es realizar una acción administrativa.

La función administrativa es designada bajo la denominación de función ejecutiva, pero el primer concepto es mas -- extenso y el segundo es de contenido diferente. Se afirma -- que el Estado tiene dos tareas:

Hacer la ley y ,

Ejecutarla, en este sentido el concepto de ejecución compre -- nde las dos funciones esenciales que son:

- a) la administrativa y
- b) la jurisdiccional.

Una función gubernativa se aplica para calificar aquella actividad que proponiéndose aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos, no entra en los dominios de la función jurisdiccional.

El acto político tiene sus elementos propios de caracterización y comprende varios aspectos que son:

- 1) bien porque procede de un poder que actúa como órgano político en sus relaciones con los otros entes políticos; - -
- 2) bien porque afecta un derecho político de los ciudadanos.

De acuerdo con el criterio anterior, la doctrina distingue entre los actos de dirección, iniciativa o encauzamiento y los actos de subordinación derivados o complementarios.

La función política implica una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, en tanto que la función administrativa establece su relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva su actuación del funcionario.

No es lo mismo considerar un problema políticamente en su conjunto, en su unidad, en una acción general, que un problema administrativo que permite su concretación o particularización.

El funcionario actúa políticamente en uso de una facultad discrecional encaminada al aseguramiento del interés geral.

La acción administrativa se encamina a la atención de los servicios públicos o satisfacción de las necesidades públicas.

Se insiste en los elementos de la función administrativa y su relación con la función ejecutiva. En principio algunos autores determinan la identidad entre lo administrativo y lo ejecutivo.

La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento. Es la fase última de una reacción jurídica que culmina con un acto subjetivo.

El acto administrativo tiene un contenido mayor que el acto de ejecución. Desde luego que hay actos administrativos que no es posible catalogarlos como actos de mera ejecución de la ley. Es necesario diferenciar el acto administrativo del acto de gobierno.

El gobierno tiene a su cargo la dirección u orientación de los órganos del Estado. Cuando el gobierno decide adherirse a un organismo internacional, suscribir los acuerdos internacionales. (42)

(42) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985, págs. 55-61.

La actividad administrativa del Estado se comprende en los siguientes grupos que son los que corresponden a nuestra - legislación:

1. actividad administrativa general o de gestión administrativa, llamada también de servicios administrativos.

Es la actividad administrativa directa que se desentrevuelve en la competencia general que tiene el Poder Ejecutivo Federal para ejecutar las leyes y ordenar la realización de los actos jurídicos, técnicos y materiales que tiendan al bienestar social. En estos casos la administración pública dirige el servicio, al personal administrativo y el régimen financiero y económico.

Esta actividad del Estado no se realiza bajo la forma de servicios públicos. El régimen de policía y el fomento son la base de esta actividad.

2. actividad administrativa que se cumple bajo la forma de servicio público.

La mayor parte de los autores de derecho administrativo se orientan hacia un concepto estricto y en ocasiones - circunstancial de servicio público, limitado al campo de su aplicación.

Esta actividad es una parte de la acción administrativa, configurando los servicios públicos de acuerdo con los requerimientos del interés general.

La acción pública que se organiza bajo la forma de servicio público queda subordinada a los propósitos del legislador. (43)

La actividad de la Administración Pública Federal está íntimamente relacionada con conceptos muy controvertidos en Derecho Administrativo y que la doctrina usa con frecuencia para designar a las actividades del Estado; esos términos son los de atribuciones, funciones, actos, cometidos y poder jurídico.

Estimamos que los conceptos, atribuciones, cometidos y funciones, corresponden a áreas de la actividad del Estado que para algunos sectores de la doctrina, significan lo mismo, mientras otros hacen una diferenciación.

En nuestra opinión, "Actividad del Estado" es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del Estado que la realice. -- Atribuciones y cometidos son conceptos que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les está señalada por el orden jurídico y por las ideas fi-

(43) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985, págs. 107, y 108.

losóficas, políticas y sociales de los gobernantes.

Por función se entiende como el ejercicio concreto - de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado.

ORGANO DEL ESTADO.CONCEPTO.

Es el conjunto de elementos materiales y personales con es tructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano del Esta do puede considerarse al H. Congreso de la Unión, o bien, - a cada una de sus cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, y una Secretaría de - - Estado. (44)

Resulta aplicable también el criterio que al efecto - sostiene Kelsen al afirmar que el Juez es órgano del Esta do en el sentido estricto del vocablo, porque es electo o nombrado para desempeñar esa función, que realiza profesio- nalmente y por la que recibe de manera regular un salario, - que se paga con cargo al tesoro del Estado. (45)

(44) Acosta Romero, Miguel.-Teoría General del Derecho Admi-- nistrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, octava edición, Méxi- co 1988, pág. 114.

(45) Kelsen, Hans.-Teoría General del Derecho y del Estado, - Editorial textos universitarios, U.N.A.M., México 1983, pág. - 229.

ADMINISTRACION PUBLICA.CONCEPTO.

Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes -- (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) elementos personales.
- b) elementos patrimoniales.
- c) estructura jurídica y.
- d) procedimientos técnicos.

La Administración Pública Federal puede estudiarse -- desde un punto de vista subjetivo u orgánico y desde un punto de vista dinámico o funcional.

Desde el punto de vista subjetivo u orgánico, se le -- identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente depen -- den de él.

Orgánicamente la Administración Pública Federal está -- constituida por el Presidente de la República y todos los -- órganos centralizados, descentralizados, desconcentrados, -- las empresas de participación estatal, sociedades mercanti-- les de Estado y fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública Federal se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este - sentido administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines - del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos; y para - cuya consecución se necesita también una complejidad de órga nos encargados de realizarlos de una manera armónica, que - logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados. - (46)

La actividad del Estado; es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Para denominar lo que hemos llamado "atribuciones del Estado" se ha hecho uso de otras expresiones tales como la de "derechos", "facultades", "prerrogativas", "cometidos" o competencias estatales. Sin embargo hemos preferido el término "atribuciones" ya admitida en la doctrina, tanto porque - su connotación gramatical es adecuada e inequívoca.(47) -

(46) Acosta Romero, Miquel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, octava edición, México 1988, págs. 108 y 110.

(47) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, vigesimooctava edición, México 1989, págs. 13 y 15.

2.1 SUSTENTO LEGAL.

La actividad administrativa del Estado es la función típica - que la doctrina y la legislación asignan por regla general - al Poder Ejecutivo Federal. Por ello el artículo 89 de la - Constitución Federal que la complementa y determina la compe - tencia de éste órgano; por excepción y en forma limitada, - los otros poderes pueden realizar actos administrativos desde el punto de vista material. (48)

No hay que olvidar que el punto de partida de todo - estudio administrativo, es la Constitución Federal y en - - segundo lugar la ley que regula la materia. Siendo la Consti - tución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fuente - por excelencia del derecho, en cuanto determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los - - órganos constitucionales y administrativos, por último las - garantías individuales para la protección de todo gobernado - (o administrado como dicen otros autores y estudiosos del - derecho) en contra de actos de autoridad. (49)

(48) Serra Rojas, Andrés.-Ciencia Política, Editorial Porrúa, octava edición, México 1985, pág. 487.

(49) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial - Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985, pág.57.

Siendo el Poder Ejecutivo Federal que por regla general le corresponde la actividad administrativa del Estado a quien - nuestra Constitución Federal le asigna una amplia labor - - (actividad) que expresamente estan contempladas en los artículos 80 al 93. Por eso es que la Administración Pública Federal como Órgano del Poder Ejecutivo y el Derecho Administrativo aparece, por regla general, como el derecho de la - administración pública y en forma mas extensa como del Poder Ejecutivo, sin que asimilemos a la función administrativa, - que aparece como mas amplia en nuestro orden constitucional, al comprender el ejercicio de otras funciones. (50)

Ahora bien, para que el Poder Ejecutivo Federal pueda llevar a cabo esa actividad administrativa necesariamente - tiene que auxiliarse de Órganos a los cuales se les da el - nombre de "Órganos de Estado".

Por una parte el Poder Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria en materia administrativa exclusivamente y prevista por el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna - y que al efecto el diccionario jurídico mexicano en su página 180 prescribe que la función de reglamentar las leyes que

(50) Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial - Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985, pág. 125.

expide el H. Congreso de la Unión corresponde al Presidente de la República, de conformidad con lo que dispone la -- fracción I del artículo 89 de la Constitución vigente.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República constituye una excepción al principio de la separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.

La facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo en razón de que la función de los reglamentos es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley, lo cual es la -- función típica y natural del Ejecutivo.

Los reglamentos desarrollan y precisan los preceptos -- contenidos en las leyes, pero no pueden ni contrariar ni -- exceder el alcance de ellas. Se ha reconocido generalmente -- que en esta fracción I del precepto citado de la Constitu -- ción hay tres facultades distintas del Presidente de la Re -- pública que son:

- a) La facultad de promulgar las leyes.
- b) La facultad de ejecutar las leyes.
- c) La facultad reglamentaria.

Esta última se dice que se desprende de la expresión -- "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observan -- cia".

El Poder Judicial Federal, que en nuestro sistema representa la instancia última de interpretación constitucional, ha expresado que en el artículo 89, fracción I del ordenamiento jurídico invocado está la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

Las únicas leyes que puede reglamentar el Ejecutivo son las leyes del Congreso de la Unión, tal y como lo declara la fracción I del artículo 89; esto es, los reglamentos que expide el Presidente de la República deben estar necesariamente subordinados a las leyes expedidas por el Poder Legislativo Federal.

La reglamentación de las leyes locales corresponde a los gobernadores de las entidades federativas, en los términos establecidos por las constituciones particulares de los Estados. Los únicos reglamentos que no están subordinados a una ley, sino que se encuentran directamente previstos en la Constitución, son los llamados reglamentos autónomos previstos en sus artículos 21 y 27.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República es indelegable, ya que, en todo caso, es una excepción al principio de separación de poderes. (51)

(51) Instituto de Investigaciones Jurídicas.-Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, Editorial Porrúa, (F-H) primera edición, México 1983, pág. 180

Pero como el Poder Ejecutivo Federal se auxilia de órganos y éstos a su vez para cumplir con la parte de la actividad que les corresponda, requieren hacer uso de otros instrumentos - jurídicos como los que a continuación se enumeran:

Ley de expropiación.

Ley de Reforma Agraria.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley General de Instituciones de Seguros.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito - Público.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley de Obras Públicas.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley del Seguro Social.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General de Salud.

Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito -

Federal.

Ley Federal de Vehículos.

Reglamentos de Construcciones para el Distrito Federal.

Ley del Impuesto al Activo de las Empresas.

Ley del Impuesto Sobre Nóminas.

Ley General de Población.

Ley de Profesiones.

Cada una de las leyes o reglamentos enumerados establecen una o alguna sanción en contra de algún gobernado (persona física o persona jurídica) por el simple hecho de las autoridades administrativas requieren al gobernado que cumpla con ciertos requisitos sin ajustarse a lo previsto por los artículos 14 y 16 constitucional, luego entonces todo gobernado puede acudir en demanda (solicitud) de amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal impugnando el o los actos de autoridad que le causan molestias (agravios) y que fueron emitidos por autoridades facultadas para ello.

Resultando entonces que intervinieron las tres funciones estatales como en los ejemplos que a continuación se mencionan; en primer lugar el H. Congreso de la Unión al expedir la Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, si la titulan (el o los quejosos) de que es inconstitucional el impuesto que establece dicho ordenamiento, en segundo lugar el Poder Ejecutivo Federal al ordenar su publicación en el - -

Diario Oficial de la Federación y por último el Poder Judicial Federal al emitir su sentencia el órgano de Estado que en este caso lo es el Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Si se trata del Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal que se esté impugnando por vía de amparo de que es inconstitucional un precepto de dicho reglamento por haber impuesto una sanción al quejoso por el simple hecho de que no otorgó la garantía de audiencia al amparista, es decir, no fué oído ni vencido en juicio al gobernado antes de que se le clausure su negocio o establecimiento mercantil.

También aquí en este caso interviene el Estado a través de sus tres funciones públicas; al expedir el reglamento citado por la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal aparece como autoridad responsable; el Presidente de la República igualmente se le tiene como autoridad responsable y por último la sentencia que dicta el Juez de Distrito, se desprende que es el propio Estado quien dicta sentencia por conducto de uno de sus órganos, quedando por consiguiente claramente que el Estado interviene como Juez y parte.

2.3.- ACTIVIDAD GENERAL ESPECIFICA.

Entre las principales actividades generales especificas --
tenemos a las siguientes que se enumeran enseguida:

Suministro de agua potable.

Suministro de energía eléctrica.

Energía Nuclear.

Drenaje.

Alcantarillado.

Impuestos.

Licencias.

Autorización

Contratos administrativos.

Transporte.

Mercados.

Rastros.

Central de Abasto.

Administración de Justicia.

Servicios de Salud.

Explotación de Hidrocarburos.

Servicio Público de Banca y Crédito Público.

Educación.

Defensa Nacional.

Hacienda Pública.

Relaciones Exteriores.

Profesiones.

Notarías.

Agencias Aduanales.

Cámaras de Comercio.

Confederación de Cámaras de Comercio.

Petróleo.

Saneamiento.

Radio.

Televisión.

Teléfonos.

Carreteras. (52)

CAPITULO III.-LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA CONSIDERADA COMO-
FUNCION SOCIAL PARA EL LOGRO DEL BIEN COMUN.

El Estado moderno se presente por dondequiera como un Estado de derecho. Crea el derecho positivo, lo aplica y lo sanciona, pero al mismo tiempo, se somete a él, en nombre de los principios jurídicos supremos. Así vive el Estado en una atmósfera jurídica.

(52) Acosta Romero, Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, octava edición, México - 1988, pág. 608.

Es característica ineludible suya el moverse y desarrollarse bajo un orden jurídico. Toda la actividad del Estado aparece objetivamente como encaminada a una serie de fines concretos y particulares, al fin de cuenta, se unifican en un fin total, omnicompreensivo que es el bien de la comunidad entera.

(53)

3.1.-QUE ES UNA FUNCION SOCIAL.

Esta función social del Estado consiste en la actividad que el Estado desarrolla, en su campo específico, para cumplir precisamente las exigencias de un fin. Es una tarea objetiva, realista, llena de sentido, y que va mas allá de los fines de los ciudadanos o de los gobernantes.

Es algo institucional; se le puede llamar el quehacer del Estado, su acción social objetiva. Esta acción social da lugar a una interpretación objetiva del Estado que en manera alguna puede confundirse con la interpretación psicológico-Subjetiva del mismo. Esta (interpretación psicológico-Subjetiva) contempla al Estado como un fenómeno cultural, en el que hay una proyección del espíritu humano, en vista de un fin -

(53) González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, pág. 161.

consistente y deliberado, de ciertos valores concretos.

Busca en la organización Política las intenciones o propósitos de los hombres que han influido en ella. En cambio la primera (acción socialobjetiva) no se ocupa más que de la unidad objetiva de acción del Estado, o sea, aquel conjunto de actividades que independientemente de cualquier intención subjetiva de los gobernantes o de los súbditos, son semejantes en todas partes y tienen un sentido propio, comprensible en la totalidad de la vida social.

El Estado debe responder a la idea objetiva del "bien público" de la sociedad, requiere órganos y funciones adaptados a esa misión y juntamente con ello una serie de actividades o tareas que le corresponden por su carácter institucional, sin influencia inmediata de fines subjetivos o de ideologías.

La función social del Estado, no aparece con toda claridad sino hasta etapas bastantes adelantadas en la evolución cultural de los pueblos; primeramente, requiere de la sedentariedad como superación del nomadismo. El asentamiento permanente en un determinado espacio geográfico, limitado por el de los pueblos vecinos, lo cual hace necesaria una unidad de mando que defienda ese territorio y lo amplíe si es preciso.

Pide asimismo, un alto grado de división del trabajo -

social y de especialización de las funciones, y junto con -
esto, una red de amplia y tupida de relaciones de intercam -
bio e interdependencia.

Esto hace ver que el Estado sólo aparece y cumple su -
función hasta que las comunidades humanas, ya sea por la den -
sidad de su población, ya sea por la organización de merca -
dos en lo económico o de encuentros culturales entre los pue -
blos vecinos, llegan a adquirir esa diferenciación en el tra -
bajo y esa multiplicidad de relaciones; esto ocurrió, por -
ejemplo, aún antes de la aparición del Estado moderno, en al -
gunas ciudades-Estado griego.

Es el momento en que surge el Estado, como tal; sin -
embargo, para que se perfeccione es menester que a su fun -
ción social objetiva se añada la conciencia de los ciudada -
nos de que esa función es necesaria y el consentimiento pres -
tado por ellos, aunque sea en forma consuetudinaria, para -
que dicha función se realice. (54)

(54) González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial - -
Porrúa, quinta edición, México 1984, págs.280-282.

3.2.-QUE SE ENTIENDE POR BIEN COMUN.

El bien común es extraordinariamente rico y complejo de tal manera que abarca en sí, toda la amplia gama de los fines - existenciales del hombre.

El bien común, en efecto, consiste en aquella serie de condiciones materiales y espirituales que permiten a la persona humana alcanzar perfección plena de su naturaleza racional. La utilidad común abarca así diversos grupos de fines: Los individuales, ligados a la dignidad personal del hombre - y que al fin y al cabo son los supremos en una sociedad ordenada.

Los sociales, ligados de modo inmediato al orden y a la paz - de la comunidad humana y.

Los culturales, que permiten el desarrollo individual y collectivo en el sentido de un humanismo superior. (55)

Ha sido clásico en la historia del pensamiento político considerar como fin propio del Estado el "bien común". Y éste es una verdad innegable; pero la teoría moderna del - - Estado ha tratado de precisar un poco más el concepto y ha - hablado de "bien público" y de "interés general".

(55) González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, pág.203.

La precisión es correcta porque, si se analizan atentamente las cosas, hay "bien común" en toda sociedad, por pequeña que sea.

Es el bien de los miembros de la colectividad que se sobrepone al de cada uno de ellos en orden al fin social. En este sentido, hay bien común en la familia, en el municipio, en el sindicato, en la escuela, en la asociación civil, en la sociedad mercantil y en el partido político; pero ese bien sigue siendo particular y restringido, porque se refiere únicamente a los asociados, y muchas veces puede entrar en concurrencia y pugna con el de otros grupos.

En cambio el bien que persigue el Estado es el de toda la colectividad, por encima de los intereses particulares de los individuos o grupos. Por eso se le puede llamar "bien público o general". Y para distinguirlo del bien que persiguen las asociaciones religiosas (especialmente el de la iglesia católica que por su amplitud es universal, en el orden del espíritu) se le denomina "bien público temporal".

Lo que distingue ese bien público del bien particular no es tanto el agente que lo realiza, como pretendía el formalismo jurídico de autores como Carré de Malberg o Jeze que veían como interés público aquel cuya satisfacción estaba a cargo del Estado, sino el sujeto beneficiario del mismo.

El bien particular es el que se refiere, de un modo directo e inmediato, a los individuos y grupos; en cambio el bien público es el que se dirige al conjunto total de individuos y grupos que forman la sociedad. (56)

Desde el punto de vista ontológico, la sociedad no posee un ser sustancial, y por tal razón no es ni puede ser una persona física, por mas grande y complicada que se le suponga, sino una persona moral o jurídica, integrada por una serie de relaciones unificadas entre sí por el fin que persiguen, que es el bien común. Y este bien sólo puede lograrse por la cooperación de todas las personas que viven en sociedad.

La sociedad, con su bien común, no tiene tan sólo una estructura óptica de unión permanente y estable en múltiples lazos de simpatía, solidaridad e interés, sino una clara y definida teleología que la lleva a insertarse en el orden ético: la unión por y para el bien común.

La sociedad no puede tener, en sí misma, un fin distinto y contrario al de las personas que la constituyen, -

(56) González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, pág. 299.

sino que su fin radica en el bien de esas mismas personas - tomadas colectivamente, o sea, en el "bien común".

El bien común no puede ser fijado arbitrariamente por la sociedad, sino que su forma, contenido y límites dependen del parecer de la parte mayor y mas sana de la comunidad, - conforme a los supremos principios de la ley natural y a las razones de conveniencia indicadas por las circunstancias - históricas. (57)

La sociedad al final de cuenta, nace de la persona y existe para la persona, y el "bien común" sólo tiene una categoría instrumental e intermedia, al servicio del bien su premo total del hombre.

El bien común no está constituido simplemente por la suma de los bienes individuales, perseguidos y alcanzados - por cada uno de los miembros de la sociedad, sino que es un bien superior que, por su organización y medios, posibilita la realización actual de los bienes individuales.

El carácter supraindividual del "bien común" y su na turaleza permanente quedan de relieve si se toma en consideración que hay un conjunto de bienes y valores culturales -

(57) González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial - -- Porrúa, quinta edición, México 1984, pág. 552.

que forman la tradición de un pueblo y que crean y mantienen un ambiente en el cual nacen, se desarrollan y mueren los individuos.

Este bien común se manifiesta, sobre todo, en los bienes y valores que la sociedad, con los elementos de que dispone, asegura en beneficio de la persona humana que son:

El orden.

La paz.

La justicia.

La seguridad.

El bienestar.

Para la consecución de estos bienes, pone la sociedad una serie de medios muy importantes como:

Las leyes.

Los servicios públicos.

Las sentencias de los tribunales.

La educación.

La beneficencia.

La cultura.

El ejército.

La policía.

Y debe quedar muy claramente establecido que estos medios han de estar siempre al servicio de los bienes y valores del bien común.

El bien común es la causa final de la sociedad; con ella concurren la población, como causa material, y al mismo tiempo (con sus esfuerzos y realizaciones) como causa eficiente; y la autoridad o poder público, como causa formal. La causalidad del bien común se ejerce de dos maneras:

Una directa, cuando se trata de los órganos del gobierno y la administración, que deben normar siempre su actuación por las exigencias del bien común, y otra indirecta, cuando se trata de los miembros de la sociedad, a quienes no incumbe inmediatamente el velar por los intereses colectivos, sin que, al buscar ordenada y pacíficamente la satisfacción de sus propios intereses, contribuyen en forma poderosa a crear el clima de seguridad y paz que propicia el bien de la comunidad.

El ejercicio de esta causalidad del bien común se manifiesta principalmente en la participación equitativa y proporcional de los miembros de la sociedad en los beneficios obtenidos por la colaboración de todos.

El bien común no es ni puede ser, por su naturaleza, algo estático, sino al contrario, algo dinámico y en continuo movimiento, en perpetuo afán de servicio y acomodamiento.

El cambio social tan rápido de nuestros tiempos hace que el bien común se vaya transformando y adaptando según las necesidades de la sociedad.

El modo y la medida de la realización del bien común varía - según las circunstancias; es por eso que en cada época histórica habrá que determinar, de acuerdo con la cultura de cada sociedad, su estratificación y su índice de cambio y movilidad, la medida en que los hombres y los grupos deben participar en el bien común, como realizadores activos y también - como beneficiarios del mismo.

El bien común se extenderá asimismo a todas las capas - de la población, en forma equitativa y proporcional, de acuerdo con una sana política social y económica instauradapor el Estado. (58)

El bien común resulta que es el elemento mas importante de la sociedad, como el objetivo que dirige, encauza y - aglutina todos los esfuerzos individuales y de grupo para - dar consistencia y homogénea a la sociedad misma en su parte mas elevada, que es la espiritual.

El bien común como fin de la sociedad, es un fin secundario y subordinado al bien supremo de la persona humana.

El bien común debe tender más bien a buscar la unidad en la diversidad; en otras palabras el bien común, para rea

(58) González Uribe, Héctor. - Teoría Política, Editorial Porrúa, quinta edición, México, 1984, págs. 553-560.

lizar plenamente su naturaleza y cumplir sus exigencias, ha de ser pluralista.

El principio del bien común es, asimismo, un principio de orden jurídico, en el que entran en juego, de un modo fundamental, las exigencias de la justicia.

El bien común, como principio y fundamento del orden social, tiene una fuerza obligatoria superior a la voluntad de los legisladores de cada uno de los Estados particulares.

En materia del bien común, los poderes públicos tienen los siguientes deberes:

Promover los derechos del hombre y facilitar a éste el cumplimiento de sus deberes.

Armonizar los derechos y deberes de los ciudadanos.

Tutelar su ejercicio equilibrado (de los ciudadanos).

Contribuir a la creación de un ambiente social que facilite el ejercicio y cumplimiento de derechos y deberes.

Evitar desequilibrios económicos, sociales y culturales en el seno de la comunidad.

Simultanear desarrollo económico y progreso social, crear y mantener servicios públicos.

Dar remedio en caso de calamidades públicas.

Hacer una amplia oferta de trabajo y salario justo.

Evitar que se creen posiciones de privilegio y no ahogar a la iniciativa privada. (59)

El bien común; es el conjunto organizado de las condiciones-sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual. (60)

El bien común es el bien de todo el pueblo, visto transtemporalmente en su sucesión de generaciones citado por la Doctora Arnáiz Amigo en su libro titulado "Estructura del Estado", que a su vez extrajo este concepto del libro de Vallet Goytisolo llamado "el bien común", pauta de la justicia general o social. (61)

(59) González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, págs. 603-604.

(60) Lefur, Delos, Radbruch, Carlyle.-Los Fines del Derecho, traducción de Daniel Kuribreña, segunda edición, imprenta Universitaria, U.N.A.M., México 1958, págs. 19-21.

(61) Arnáiz Amigo, Aurora.-Estructura del Estado, editada por - Miquel Angel Porrúa, primera edición, México 1979, pág. 143.

Según el Diccionario jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México nos dice que el bien común en el lenguaje corriente significa; bien= utilidad, beneficio, caudal o hacienda; común= lo que, no siendo privativamente de ninguno, pertenece o se extiende a varios.

En el concepto de "bien común" se articulan dos ideas: la de bien implica los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas, y la norma moral que ordena su uso y destino. La de común o público implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines particulares.

El bien común se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público, entre lo que es para un hombre y lo que es para otros y para la comunidad global. es el bien de los seres humanos tomados en su conjunto, tal como se realiza dentro de los marcos y por el intermedio de la sociedad, por el Estado, que encuentra en la responsabilidad y desempeño de tal función una de las fuentes de legitimidad y consenso. (62)

Siempre que los hombres se agrupan socialmente para la obten

(62) Instituto de Investigaciones Jurídicas.-Diccionario Jurídico, tomo I, (A-B), Editorial Porrúa, primera reimpresión, México 1985, págs. 285-286.

ción de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguir se precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, - un bien común.

El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen. Pero por ser una sociedad mas amplia, una primera distinción del - bien común puede ser esta: bien común particular o bien público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común-perseguido por el Estado es el bien público.

El bien público; es el que concierne a la masa de - todos los individuos y de todos los grupos. El bien público no sólo comprende a la generación presente, sino incluso a las venideras.

SUJETO DEL BENEFICIARIO DEL BIEN COMUN.

Este sujeto es, naturalmente el conjunto de los habitantes-del Estado, el público integrado por éstos, los que se en encuentran en el territorio nacional.

ELEMENTOS FORMALES DEL BIEN PUBLICO.

Necesidad de orden y de paz.

Necesidad de coordinación, que es también de orden, pero - desde este especial punto de vista.

Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia-
de las actividades privadas. (63)

(63) Porrúa Pérez, Francisco.-Teoría del Estado, Editorial - Porrúa, vigésima edición, México 1985, págs.278-279.

La acción política se dirige a motivos y objetos determinados que no pueden ser otros que el "bien común", referidos a la sociedad en general, que contrasta o debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y los grupos. - Bien público e interés general son conceptos clave.

Hay fines que persiguen el "bien social", propio de cada comunidad configurado de acuerdo con sus condiciones: - culturales, económicas y políticas.

Este bien social no es algo que esté escrito en alguna parte, es simple lógica basada en una realidad, la que precisa que una sociedad se viene históricamente afanando por lograr su superación y alcanzar metas que llevan a mejores - condiciones de vida.

Todos los pueblos del mundo, en todas las épocas, se esfuerzan, a través de variados caminos, en lograr metas mejores. Este bien social se transforma en bien público cuando el Estado lo incorpora a su círculo de fines. Los fines de la sociedad y del Estado son a manera de círculos concéntricos, en el que la sociedad representa el círculo mayor y el Estado el menor.

En la esencia misma de la vida social radica la idea - de un bien común, un propósito general para hacer posible la existencia, para alcanzar ciertos propósitos de superación o

de felicidad colectiva. La idea de "bien común" implica dos elementos generales que son:

La idea de bien, es decir, todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser ex - cluida de ella.

La idea de "bien común" emana de la misma comunidad y se instituye para su propio beneficio, expresando una mi - sión propia por la cual existe, se manifiesta y se proyecta. Ella, el bien común se ha clasificado en particular y públi - co.

El primero se relaciona con intereses particulares; - el segundo se aplica al bien de todos, a la masa de individuos que integran el Estado.

En la escuela tomista el bien común se encamina a la perfección de los miembros de una comunidad "el bien común del Estado", como colectividad general, natural y perfecta, consistiría en conducir a los ciudadanos a la perfección - universal, propia de su condición humana.

En la escuela solidarista el bien común es un estado o condición de la misma colectividad. Toda comunidad públi - ca o privada tiene su bien común propio, en una conjun - ción de propósitos se alcanzan las metas supremas.

El bien público que forma la base de la estructura y de la acción del Estado se concreta en una serie de finalidades - que justifican su funcionamiento para llevar el bienestar y la tranquilidad a todos sus componentes.

El bien público tiene dos aspectos generales que son:
Los fines económicos y
Los fines culturales del Estado.

El bien público llamado también "bien social" o -- interés general", aparece en un complicado proceso de acciones y reacciones sociales. No es una simple suma de intereses individuales anónimos, sino algo que atañe a todos con un interés generalizado, que puede ser satisfecho por los propios particulares, en la llamada "iniciativa privada", - pero que mas tarde justifica la intervención estatal exclusiva, de colaboración o concurrente con los particulares.

En principio el interés público "es todo interés cuya satisfacción está a cargo del Estado". El Estado moderno ha involucrado en una sola idea el bien común y el bien social.
(64)

El bien común, como idea lógica y como meta ética del orden

(64) Serra Rojas, Andrés.-Ciencia Política, Editorial Po - rruá, octava edición, México 1985, págs.363-376.

jurídico estatal y de la política gubernativa, puede ser ponderado partiendo de un doble punto de vista o adoptando un doble criterio que son:

El criterio formal.

El criterio material.

CRITERIO FORMAL DEL BIEN COMUN.

Es una síntesis teleológica del orden jurídico estatal y, por tanto, de la actividad gubernativa, condensándose en varias posturas éticas en relación con diferentes realidades sociales.

Esto es así porque frente al individuo, el bien común se revela como el reconocimiento y permisión de las prerrogativas esenciales del sujeto, indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad humana, a la par que como la prohibición o limitación de la actividad individual respecto de actos que perjudiquen a la sociedad o a otros sujetos de la convivencia humana, imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo cumplimiento redunde en beneficio social.

Por otra parte, frente a los intereses colectivos, el bien común debe autorizar la intervención del poder público en las relaciones sociales para preservar los intereses de la comunidad o de los grupos desválidos, con tendencia -

a procurar una igualdad real, al menos en la esfera económica.

CRITERIO MATERIAL DEL BIEN COMUN.

En el afán de proteger auténticos intereses de la sociedad, bajo el deseo de establecer en el seno de la misma una verdadera igualdad real mediante un intervencionismo estatal - en favor de los grupos desválidos, no se debe restringir a tal grado el ámbito de actividad de la persona humana, que impida a ésta realizar su propia felicidad.

Como los intereses sociales, así como las exigencias privativas de cada Estado, como las deficiencias, vicios y errores que se deben corregir en cada régimen históricamente dado para procurar el bienestar y el progreso de un pueblo, varían por razones temporales y espaciales, es evidente que no puede aducirse un contenido universal de bien común a través de cada uno de los aspectos que éste presenta.

Por lo tanto para fijar el contenido del bien común - hay que atender a una multitud de factores propios de cada nación, como son la idiosincracia del pueblo, la tradición, la raza, la problemática social, económica, cultural, etc. - pero siempre respetando la órbita mínima de desenvolvimien-

to libre en favor de las entidades individuales y colectivas a efecto de no degenerar en extremismos que no conducen sino a la desgracia o infelicidad individual y social.- (65)

De los fines a que tiende (el orden jurídico concreto), los mas importantes consisten en la justicia, la seguridad y el bien común. Estos valores básicos constituyen lo que se ha llamado la idea del derecho.

El maestro García Máñez coincide con Henkel cuando afirman que la doctrina sobre el bien común no debe hallarse ligada a supuestos de tipo religioso, cual ocurre, por ejemplo cuando se sostiene que el derecho debe estar al servicio de la salvación personal.

También es peligroso atribuir al orden jurídico, como fin remoto, la realización de la moralidad, si por tal se entiende el perfeccionamiento del hombre en el sentido de la ética superior. Como supremo orientador del derecho, el bien común únicamente puede ser una meta social: perfeccionar las relaciones interhumanas que caen dentro del ámbito-

(65) Burgoa O., Ignacio.-Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, décimonovena edición, México 1985, págs.43-50.

de su regulación.

El bien común es punto de orientación y medida del obrar social y, especialmente de la ordenación jurídica de los vínculos interhumanos. Sin justicia, el bien común no puede existir, aun cuando, preciso es recordarlo, la primera es condición necesaria mas no suficiente, del segundo. Por eso el bien común se alcanza cuando todos los miembros de una sociedad disponen de los medios indispensables para la sa-tisfacción de sus necesidades materiales y espirituales, lo mismo que para el desarrollo y perfeccionamiento de sus ap-titudes.

Por último, el bien común no se logra simplemente - otorgando derechos, ya que como meta es sin duda, difícil - mente asequible y, en esta desbrujulada época nuestra, su plena realización parece cada vez mas distante ya que el - destino de los mundos dependen en gran parte de relaciones- de poder y no de propósitos de justicia, por ejemplo las - grandes potencias juzgan que su fuerza las autoriza a inter-venir en los asuntos de los países débiles o a apoyar dic-taduras que a cambio de tal apoyo velen por los intereses - económicos de esas potencias; especialmente en la época ac-tual todavía hay discriminaciones, analfabetismo, pobreza y hambre; resultando entonces que el bien común, tanto en el-

orden interno de muchos países, como en el internacional, -
es un sueño o una quimera. (66)

CAPITULO IV.-INSTRUMENTO DE CONTROL DEL PODER DEL ESTADO.

El principal y único instrumento jurídico de control del -
poder del Estado y el mas importante es el que fué expedido
por el H. Congreso de la Unión que es nuestra Ley de Amparo
vigente que ampara y protege a todo gobernado (tanto persona
na física como persona jurídica o moral) en contra del -
abuso de los actos de autoridad emitidos por las autorida -
des investidas de facultades expresas y que gocen del poder
de imperio.

4.1.-NACIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO.

Artículo 137 de la Constitución Federal de los Estados Uni-
dos Mexicanos de 4 de octubre de 1824. Esta primera ley Su
prema Federal de México fue creada al consumarse la indepen-
dencia a la caída del imperio. de Iturbide, habiendo sido -

(66) García Maynez, Eduardo.-Filosofía del Derecho, Edito -
rial Porrúa, quinta edición revisada, México 1986, págs.482- -
489.

expedida el 4 de octubre de 1824. Dicho ordenamiento supremo organizó al país en una república, democrática y representativa, inspirada en la Constitución Norteamericana de 1787. Respecto de esta primera Constitución Federal el Doctor Ignacio Burgoa señala:

"Que es un documento jurídico político que reviste gran interés en virtud de que en él ya se consagraron los fundamentos principales de todo régimen constitucional de naturaleza democrática, pudiendo afirmarse que la Constitución Federal de 1824 representa la cristalización en una ordenación positiva del pensamiento jurídico avanzado de la época".(67)

Aun cuando la Constitución de 1824 consagra el principio de la división de poderes, en ella no se consigna en forma definitiva los poderes fundamentales del ser humano.

"La principal preocupación de los autores de la Constitución de 1824, fué la de organizar políticamente a México, estableciendo las bases del funcionamiento de los órganos gubernamentales y fue natural que colocaran en plano secundario los derechos del hombre, comunmente llamados garantías individuales". (68)

(67) Burgoa Orihuela, Ignacio.-El Juicio de Amparo, Editoria Porrúa, edición 14a., México 1979, págs. 115-116.

(68) Burgoa Orihuela, Ignacio.-El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, edición 14a., México 1979, págs. 115-116.

Con respecto a la declaración de garantías individuales, -
la Constitución de 1824 fue deficiente y no se establecie -
ron los medios jurídicos para tutelarlas. Se ha dicho tam -
bién que ni en el acta constitutiva ni en la Constitución -
de 1824, existió control de la constitucionalidad. (69)

La Constitución Federal de 1824 contiene el antecede -
dente más remoto de las facultades de la Suprema Corte de
Justicia para resolver las controversias suscitadas por -
las violaciones a la propia Constitución y a las leyes -
generales.

Sin embargo, en el inciso sexto de la fracción V -
del artículo 137, se descubre una facultad con que se -
invistió a la Corte Suprema de Justicia para conocer de -
las infracciones de la Constitución y leyes generales, -
atribución que podría suponerse, un verdadero control -
constitucional y de legalidad, según el caso, ejercitado -
por dicho cuerpo jurisdiccional.

El mencionado precepto establecía:

Artículo 137.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Jus -
ticia son las siguientes:

V.-conocer:

Sexto...; y de las infracciones de la Constitución y leyes-

(69) Tena Ramírez, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano,
Editorial Porrúa, décimoctava edición, México 1981, pág. 520.

generales, según se prevenga por la ley.

No sólo el artículo 137 mencionado debe señalarse, - sino también los artículos 110, en su fracción 19a. y 116 - fracción 1a., que establecían:

Artículo 110.-Las atribuciones del Presidente, son las si - quientes:

fracción 19a.-cuidar de que la justicia se administre - pronto y cumplidamente por la Corte Suprema, Tribunales, y - Juzgados de la Federación yde que sus sentencias sean - ejecutadas según las leyes.

Artículo 116.-Las atribuciones de este Consejo de Gobierno - son las siguientes:

fracción 1a.-Velar sobre la observancia de la Constitución, - del acta constitutiva y leyes generales, formando expediente - sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.

Esta facultad implicaba un incipiente control constitu - cional de carácter político, sin que haya significado ningún antecedente directo de nuestro juicio de amparo; aún mas, tal control era ejercitable en forma esporádica, es decir, por - un órgano como lo era el Consejo de Gobierno, que sólo fun - cionaba durante los recesos del Congreso General.

Por primera vez en nuestra historia constitucional, la Constitución Centralista de 1836 se encaró con el problema -

de la defensa de la Constitución y pretendió resolverlo mediante la institución de un órgano llamado "el Supremo Poder Conservador", que se componía de cinco miembros elegidos mediante selecciones por las Juntas Departamentales, - la Cámara de Diputados y el Senado.

Acerca de este Supremo Poder Conservador, Don Isidro Montiel y Duarte lo califica de "monstruoso" y dice al respecto que:

"Un lugar oscurísimo siempre en el derecho constitucional que estableció entre nosotros el Supremo Poder Conservador, con una superioridad inconcebible respecto del Poder Judicial, del Ejecutivo y aún del Legislativo, pues autorizado estaba para suspender a la Suprema Corte de Justicia, para declarar la incapacidad física y moral del Presidente de la República y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso General.

Un poder monstruoso, fue creado con el fin de sostener el equilibrio entre los poderes o restablecer el orden constitucional en los casos en que fuere turbado".(70)

(70) Montiel y Duarte, Isidro. Derecho Público Mexicano, tomo III, México 1882, pág. 4

La Constitución Centralista de 1836, surgida de las bases constitucionales es también conocida como "las siete leyes constitucionales", por encontrarse en siete estatutos.

Dentro de las exorbitantes facultades asignadas a dicho Poder Conservador, se encontraban las siguientes:

"Artículo 12 de la segunda ley.

I-Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo o la Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firman dieciocho por lo menos.

II- Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III- Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes y sólo en el caso de usurpación de facultades". (71)

(71) Tena Ramírez, Felipe. -Leyes Fundamentales de México - 1808-1985, Editorial Porrúa, décimotercera edición, págs. 232-233.

El Doctor Ignacio Burgoa opina que aun cuando aparentemente existía un control para la conservación del régimen constitucional, dicho control ejercido por el Supremo Poder Conservador no era sino de carácter político y no jurisdiccional.

En efecto, el control constitucional ejercido por el denominado "Poder Supremo Conservador", no era como lo es el que ejercen los Tribunales de la Federación, de índole jurisdiccional, sino meramente político y cuyas resoluciones tenían validez "erga omnes". No se encuentran las razones generales del juicio de amparo en el control político ejercido por el Supremo Poder Conservador, ya que en este control es patente la ausencia del agraviado, la carencia absoluta de relación procesal y la falta de efectos relativos de sus decisiones, no teniendo dicho poder aquellas virtudes que se descubren en el juicio de amparo". (72)

La Constitución de las "siete leyes" de 1836, tuvo el mérito de poner en relieve la importancia del control de la constitucionalidad.

(72) Burgoa O., Ignacio.-El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, 14a.edición, México 1979, pág. 111.

frente al órgano político supremo poder conservador, cuyo fracaso parecía evidente, se pensó en el órgano judicial para servir de tutelador de la Constitución. Este Poder Judicial de la República residía en una Corte Suprema de Justicia, en Tribunales y en jueces de primera instancia.

Entre las atribuciones que tenía la Corte Suprema de Justicia, se encontraban las siguientes:

Artículo 12 de la Quinta Ley.

I.-Conocer de los negocios civiles y causas criminales promovidos contra los miembros del Supremo Poder Conservador, del Presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos.

II.-Dirimir las competencias suscitadas entre los diversos tribunales y resolver las disputas judiciales en contra de la responsabilidad de los funcionarios judiciales.

III.-Conocer de todas las instancias en los asuntos criminales y civiles de empleados diplomáticos y consulares.

IV.-Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia y de protección y de fuerza interpuestos contra arzobispos y obispos de la república.

V.-Iniciar y exponer dictámenes en las leyes de la administración de justicia, recibir las dudas de los demás tribuna

les y Juzgados sobre la inteligencia de alguna ley.

VI.-Nombrar subalternos y dependientes de la propia Corte.

VII.-Apoyar o contradecir las peticiones de indulto, cono -
cer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato,
consultar sobre el paso o retención de bulas pontificias -
breves y escritos expedidos en negocios litigiosos y deci -
dir sobre reclamo en materia de expropiación por utilidad -
pública. (73)

La facultad de conocer de los reclamos en materia de expropiación por utilidad pública podía intentarse ante la Suprema Corte o ante los tribunales superiores de los depar -
tamentos.

Era este reclamo una especie de "amparoide" circums--
crito a la protección del derecho de propiedad. Este recur -
so no pudo ser equiparado al juicio de amparo, dado su redu -
cido objeto de protección, por lo que no puede reputársele -
como medio de conservar el régimen constitucional, no en lo
que respecta a la integridad de sus preceptos, sino aún de -
las garantías individuales, circunstancias todas que no pue -
den colocar al Poder Judicial en una situación de órgano -
controlador del sistema creado por la Constitución de 1836.

(73) Tena Ramírez, Felipe.-Leyes Fundamentales de México -
1808-1985, Editorial Porrúa, décimatercera edición, pág. 230.

Una de las más señaladas figuras de aquella generación -- (1840) que configuró el sistema constitucional mexicano y -- muy particularmente el juicio de amparo, como mecanismo -- garante de su control y protector de la libertad de los -- gobernados, fué a no dudarlo, Don Manuel Crescencio Rejón, -- uno de los hombres más lúcidos e inquietos de es tiempo. Y como lo señala el mas destacado de sus biógrafos, Don Carlos -- A. Echánove Trujillo:

"Manuel crescencio Rejón, puede ubicarse en el pensamiento-político de su época como vanguardista e intransigente; -- entendió que la patria se cimenta en la Constitución y en -- los derechos humanos que consagra en sus preceptos y que -- tuvo por meta la libertad y la dignidad del ciudadano, valo res éstos que debe proteger el orden jurídico al abuso del poder". (74)

Al fijarse la Cámara Yucateca en Don Manuel Crescen-- cio Rejón para que encabezase la Comisión de Reformas a la Ley Fundamental de 1840, tomando parte principalmente en -- la redacción primero del acta y después de la Constitución, fué el primero en sostener en las discusiones la inserción-- de varios preceptos que instituyeran diversas garantías in-

(74) Echanove Trujillo, Carlos A.--La Vida Pasional e Inquie ta de Don Manuel Crescencio Rejón, Editada por el Colegio de México 1941.

dividuales y la independencia del Poder Judicial como medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo como él mismo lo llamó y con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto anticonstitucional.

Así el Congreso Yucateco después de tres meses de discusión, aprobó la Constitución.

Sobre esta Constitución, el Doctor Ignacio Burgoa comenta: "La sustitución del régimen federal por el que operó la Constitución Centralista de 1836, originó que Yucatán reasumiera su soberanía convirtiéndose en auténtico "Estado Libre y Soberano".

Al organizarse jurídica y políticamente con ese carácter, su asamblea constituyente expidió la famosa Constitución de 1840. Obra primordial del ilustre Don Manuel Crescencio Rejón, en la que este patricio plasma su ideario sobre las trascendentales funciones del Poder Judicial dentro de un régimen de derecho en el que impere el principio de supremacía constitucional. De este ideario brotó la concepción del juicio de amparo". (75)

El Doctor Ignacio Burgoa considera que a partir de la Constitución de Yucatán, se descubre ya una tendencia jurídica para crear un medio protector del régimen consti-

(75) Burgoa O., Ignacio.-Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, décima quinta edición, México 1981.

tucional en México, en que la implantación del amparo resulta el aspecto más importante de la obra de Crescencio Rejón.

Más lo que verdaderamente constituyó un progreso en el derecho público mexicano, fue la creación del medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto anticonstitucional.

Destaca el Doctor Burgoa la importancia de la innovación del jurista yucateco de hacer procedente el juicio de amparo contra la violación a cualquier precepto de la Constitución que se produjese en un agravio personal.

Es así como la Suprema Corte tenía competencia para conocer de juicios de amparo contra actos del Gobernador del Estado o leyes de la Legislatura que entrañaren una violación a la ley fundamental, teniendo el amparo como principios básicos de procedencia la "instancia de parte agraviada" y la "relatividad de los efectos de la resolución". (76)

(76) Burgoa O., Ignacio.-El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, décimacuarta edición, México 1979, pág. 115.

De esta manera, los artículos 80, 90 y 62 párrafo 1 de la Constitución Yucateca, organizaba el control constitucional:

Artículo 80.--Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que les pidan protección contra funcionarios que no correspondan al poder judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

Artículo 90.--De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente; remediando desde luego el mal que se reclame y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.

Artículo 62.--Corresponde a este Tribunal (Suprema Corte de Justicia) reunido:

I. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan -- protección contra las leyes y decretos de la legislatura -- que sean contrarios al texto literal de la Constitución o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental en los términos --

expresados, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada". - (77)

Finalmente, en el artículo 75 se observa la existencia de un control difuso de la constitucionalidad, ya que dicho precepto permitía a los jueces desaplicar las leyes cuyo contenido pugna con los principios de la Carta Constitucional.

Artículo 75.- En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta Constitución, prescindiendo de lo dispuesto contra el texto literal de ella en las leyes o decretos del Congreso del Estado".

Con los anteriores preceptos nace el instrumento tutelado de los derechos fundamentales en nuestro país y protector de la supremacía constitucional.

Así Don Manuel Crescencio Rejón, después de haber sacado a la luz a la ennoblecedora institución del amparo que históricamente en forma poderosa coadyuvó a que nos identificáramos, pueblo y gobierno, como una nación. Su pen

(77) Los Derechos del Pueblo Mexicano (Mexico a través de sus Constituciones). Artículos relativos a la Constitución de Yucatán de 1840, en materia de amparo, tomo VIII, Editorial Porrúa, segunda edición, México 1979, páq. 17.

samiento y creación nos anima y enorgullece y siguen cobrando vigencia diaria en la obra jurisdiccional de nuestros tribunales federales. (78)

Don Mariano Otero y el Acta de Reformas de 1847; de suma importancia es la relación de esta acta, porque en ella se ha reconocido, nace el juicio de amparo.

En agosto de 1846, Santa Anna ordenó que la Constitución de 1824, de carácter federal, se declarara vigente, a reserva de reformarse por un congreso, el cual se convocó en diciembre de ese mismo año.

La situación histórica por la que atravesaba México, la guerra con los Estados Unidos, originó que se propusiera que la Constitución de 1824 rigiera lisa y llanamente, en tanto se reformaba conforme a los lineamientos que ella misma instituíra para su revisión. Esta proposición, basada en que por la invasión norteamericana podría quedar la república inconstituida, fue aceptada con modificaciones, es decir, que se declarara la Constitución vigente mientras no se publicasen todas las reformas que determinase hacer el Congre-

(78) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Homenaje a Don Manuel Crescencio Rejón, México 1960, pág. 42.

so en funciones de constituyente". (79)

El juicio de amparo en la Constitución de 1857; sobre esta cuestión el Doctor Ignacio Burgoa señala que:

"Nuestro juicio de amparo, perfeccionado ya en la Constitución de 1857, adquirió vida jurídica a través de la integración sucesiva de sus elementos peculiares en la obra conjunta de Rejón y de Ctero; el primero incumbe el galardón de haberlo concebido e implantado con sus votos esenciales, como institución local, correspondiendo al segundo el honor de haberlo convertido en federal en el acta anteriormente aludida. (80)

El juicio de amparo en la Constitución de 1917; la Constitución Mexicana hoy vigente fue promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el día primero de mayo del propio año. (81)

(79) Tena Ramírez, Felipe.-Leyes Fundamentales de México -- 1808-1985, Editorial Porrúa, décimotercera edición, pág. 440.

(80) Burgoa O., Ignacio.-El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, décimacuarta edición, México 1979, pág. 136.

(81) Carpizo McGregor, Jorge.-La Constitución Mexicana de 1917, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México 1979, pág. 76.

4.2. FEDERALIZACION DEL AMPARO POR MARIANO OTERO.

A su voto particular que luego se convertiría en el Acta de Reformas de 1847, Otero antecede un luminoso estudio a manera de exposición de motivos. Destaca el afán del ilustre jalisciense elevar a la mas alta categoría al Poder Judicial Federal para que sirviera de salvaguarda de los derechos del hombre.

También se observa el fervor de Don Mariano Otero por el sistema federal y su anhelo de que tanto las leyes emitidas por el Congreso General como las que elaborasen las legislaturas locales no se aplicaran si contravenían la Constitución de 1824 y su Acta de Reformas de 1847.

Ya he mencionado que el voto particular de Otero se convirtió en el Acta de Reformas de la Constitución Federal de 1847. Esta última Carta contenía un catálogo considerable de garantías individuales en sus artículos del 152 en adelante. Otero no conforme con ese catálogo, estableció en el artículo 5º del Acta, lo siguiente:

Artículo 5º.-Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas.

En el artículo 25 del Acta de Reformas, Otero crea el juicio de amparo como un medio de control por órgano jurisdiccional y en los artículos 22, 23 y 24 establece un medio de control de leyes por órgano político, lo que convierte a su sistema en lo que se denomina un medio de control "híbrido o mixto". (82)

4.3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.

I.-Principio de iniciativa de parte o instancia.

El juicio de amparo no procede oficiosamente. Es indispensable que alguien lo promueva, ya sea por sí mismo o por interpósita persona. (artículo 107 constitucional, fracción I y 4ª de la Ley de Amparo).

II.-Principio de existencia del agravio personal y directo; el agravio es todo menoscabo u ofensa a la persona, sea ésta física o moral. Es personal porque debe concretarse específicamente en alguien, no ser abstracto. Y es Directo porque debe haberse producido, estarse ejecutando o ser de realización inminente. (artículo 107,fracción I constitucio

(82) Padilla, José R..-Sinopsis de Amparo, Editada por Cárdenas, editor y distribuidor,segunda reimpresión,México 1986,- págs. 7071.

nal, y 73 fracciones V y VI de la Ley de Amparo).

III.-Principio de relatividad de las sentencias; es la llamada "Fórmula Otero" en la que dice que las sentencias sólo surten efectos en relación con las personas que promovieron el juicio (quejosos), jamás respecto de otros.

Este principio puede extenderse a las autoridades: - las sentencias contraen sus efectos a las que fueron parte como responsables. (artículo 107 fracción II constitucional y 76 de la Ley de Amparo).

Las autoridades que por virtud de sus funciones tienen que intervenir en la ejecución del acto reclamado, - - están obligadas a acatar la sentencia de amparo, aunque no hayan sido partes en el juicio en que tal sentencia se pronunció. Tesis jurisprudencial 137; último Apéndice, Parte Común Pleno y a las Salas.

IV.-Principio de definitividad del acto reclamado como se ha dicho que el amparo es un juicio extraordinario, no un recurso, sólo procede respecto de actos definitivos, en relación con los cuales no exista recurso alguno cuya interposición pueda dar lugar a la modificación, revocación o anulación del acto reclamado. (artículo 107 fracciones III, incisos a) y b), IV y V inciso b) constitucional y 73, - - fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo).

V.-Principio de estricto derecho.

Aquí el juzgador del juicio de amparo tiene que limitarse a valorar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación, exclusivamente. Y si se trata de un recurso, concretarse a examinar la resolución recurrida con base en los agravios. (artículo 107 constitucional, fracción II, párrafo segundo, contrario sensu, y 76 de la Ley de Amparo, contrario sensu también). (83)

4.3.1. CONCEPTO DE AMPARO EN GENERAL.

Es un medio de control de la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad por vía de acción cuyo efecto reside en destruir el acto inconstitucional y restituir al particular afectado en el goce de la garantía individual violada. (84)

(83) Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo, Editorial Themis, primera edición, México 1988, págs. 41-43.

(84) Terrazas Salgado, Roberto, Apuntes de Cátedra: 19-V-87.

4.3.2. CONCEPTO DE AMPARO ADMINISTRATIVO.

Este tipo de material de amparo abarca la impugnación constitucional de todos los actos material y formalmente administrativos que emanan de los órganos estatales de la misma índole, así como las sentencias que se dicten en el proceso contencioso-administrativo.

En el primer caso se trata del amparo bi-instancial y en el segundo del amparo uni-instancial.

El amparo administrativo denota el juicio constitucional por excelencia ya que al través de él se impugnan actos de autoridad vinculados a la administración pública del Estado, formándose la litis contestatio, o sea, la controversia constitucional por la pretensión del gobernado, agraviado o quejoso para que se invaliden los actos reclamados, y la pretensión de los órganos del Estado responsables tendiente a que se niegue la protección federal y se confirmen, al través de la negativa correspondiente, los actos que se les imputen y que resulten ciertos.

El amparo en materia administrativa tiene un contenido muy variado, ya que deriva su extensión de los múltiples ramos en que se desarrolla la administración pública estatal. Dentro de él, inclusive, se subsume el amparo que pro-

mueven los pequeños propietarios, pues está sujeto a los cá
nones del amparo administrativo in genere. (85)

4.3.3. CONCEPTO DE GARANTIA INDIVIDUAL.

Este concepto necesariamente se forma mediante la concurren-
cia de los siguientes elementos:

A) Relación jurídica de supra a subordinación entre el gober-
nado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos-
pasivos).

B) Derecho Público Subjetivo que emana de dicha relación en-
favor del gobernado (objeto).

C) Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autorida-
des, consistente en respetar el consabido derecho y en obser-
var o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mis-
mo (objeto).

D) Previsión y regulación de la citada relación por la Ley -
Fundamental (fuente). (86)

(85) Burgoa O., Ignacio.-Diccionario de Derecho Constitucio-
nal, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, primera edición, Mé-
xico 1984, págs. 29-30.

(86) Burgoa O., Ignacio.-Las Garantías Individuales, Editorial
Porrúa, décimonovena edición, México 1985, pág. 187.

4.3.4. CONCEPTO DE GOBERNADO.

Es el titular de los derechos subjetivos públicos derivados de la relación jurídica de supra a subordinación denominada impropriamente "garantía individual", siendo, en consecuencia, el sujeto activo de esta relación.

Es el sujeto cuya esfera jurídica puede afectarse o se afecta por un acto de autoridad, es decir, por cualquier acto que provenga de algún órgano del Estado y que sea --- unilateral, imperativo y coercitivo. Dentro de la situación de gobernado se comprenden no sólo los individuos o personas físicas, sino también las personas morales de derecho privado, las entidades de carácter social, como los ejidos y las comunidades agrarias, las entidades paraestatales y, excepcionalmente, las mismas personas morales oficiales.

(87)

4.3.5. CLASES DE GOBERNADOS.

Existen diversas clases de gobernados y que en la especie son las siguientes:

(87) Burgoa O., Ignacio.-Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, primera edición, México 1984, pág. 205.

A) Toda persona física en lo individual, proviniendo de ahí la denominación de garantías individuales a que alude la Constitución; de acuerdo a este tipo de gobernado, todo individuo que radique en los Estados Unidos Mexicanos o que por alguna razón tenga relaciones jurídicas en nuestro país, sea mexicano o extranjero, ciudadano o no, será gobernado y por ende, titular de los derechos públicos subjetivos que consagra la Carta fundamental Mexicana.

B) Las personas morales o personas jurídicas colectivas de derecho privado, tales como las sociedades mercantiles y las asociaciones civiles.

C) Las personas morales de derecho social, encontrando en este grupo de gobernados a los sindicatos y a los ejidos y comunidades agrarias.

CH) Las personas morales oficiales, entendiéndose por tales a cualquier entidad gubernativa u órgano de Estado, como es el caso de las Secretarías de Estado.

D) Las empresas paraestatales, tales como: Petróleos Mexicanos. (88)

(88) Del Castillo del Valle, Alberto. Ley de Amparo Comentada, Editorial Duero, primera edición, México 1990, pág. 1.

4.3.6. CONCEPTO DE ACTO DE AUTORIDAD.

Es todo acto que proviene de cualquier órgano del poder centralizado del Estado y que tiene como elementos característicos la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. A través de él se manifiesta el poder público estatal o poder de gobierno. (89)

4.3.7. ATRIBUTOS DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.

Los atributos de los actos de autoridad siempre deben ser tres que son:

A) La unilateralidad.-Consiste en que los órganos del gobierno no tienen necesidad de pedir autorización a los gobernados para emitirlos, es decir, la autoridad los produce oficiosamente.

B) La imperatividad.-Estriba en que la autoridad actúa con la facultad de imperio que le da la ley a fin de que sus actos sean obedecidos.

C) La coercitividad.-Reside en que si los actos de autoridad no son obedecidos por sus destinatarios, puede hacer uso de la fuerza pública, para que se cumplan. (90).

(89) Burgoa O., Ignacio.-Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, primera edición, México 1984, pág. 16.

(90) Padilla, José R.-Sinopsis de Amparo, editada por Cárdenas, editor y distribuidor, segunda reimpresión, México 1986, -pág. 13

4.4. LEYES REGLAMENTARIAS DEL JUICIO DE AMPARO.

Las leyes de amparo anteriores a la vigente son las siguientes:

- A) Ley de 30 de noviembre de 1861.
- B) Ley de 20 de enero de 1869.
- C) Ley de 14 de diciembre de 1882.
- D) Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897.
- E) Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908.
- F) Ley de Amparo de 1919.
- G) Ley de Amparo vigente es del año de 1936. (91)

4.4.1. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

El artículo 103 de la Constitución Federal y 1º de la Ley - de Amparo determinan que los tribunales de la Federación - resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

(91) Noriega, Alfonso.-Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, segunda edición, México 1980, págs. 617-621.

4.4.2. CLASIFICACION DEL AMPARO- TIPOS PROCEDIMENTALES.

Tanto la Ley de Amparo vigente como la doctrina han dividido al juicio de amparo en indirecto y directo.

A) AMPARO INDIRECTO.-Procede contra leyes o actos administrativos y en materia judicial en los casos contenidos en las fracciones III, IV y V del artículo 114 de la Ley de Amparo, siempre ante el Juez de Distrito o la autoridad respectiva en jurisdicción concurrente de acuerdo al artículo 37 de la ley sustantiva precitada.

B) AMPARO DIRECTO.- Procede ante la Corte o el Colegiado contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales, administrativos, del trabajo o castrenses. Ahora bien el artículo 46 de la Ley de Amparo establece que por sentencia definitiva es aquella que decide el asunto en lo principal. (92)

4.5. LA PRIMERA SENTENCIA DE AMPARO.

Esta sentencia se emitió en la época en que todavía no estaba reglamentada la tramitación sobre el juicio de amparo no obstante que ya se hablaba del amparo de la justicia

(92) Padilla, José R.-Sinopsis de Amparo,Editada por Cárdenas, editor y distribuidor,segunda reimpression,México 1986,- págs. 13-14.

federal contra violaciones de garantías en el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847 cuyo principal exponente de dicha acta fué el ilustre jalisciense Don Mariano Otero.

La fecha de la primera sentencia es de trece de agosto de 1848 dictada por el Primer Secretario proyectista en funciones de Juez por Ministerio de ley, Pedro Zámamo, ya que el titular del Juzgado se presume que andaba de vacaciones; en esta demanda del amparo aparecía como quejoso el señor Manuel Verástegui, señalando como acto reclamado su destierro que fué mediante decreto que expidió el gobernador del Estado, San Luis Potosí, Don Julián de los Reyes - quien tuvo el carácter de autoridad responsable; concluyendo dicha sentencia que se dispensaba a Don Manuel Verástegui la protección que solicita, en conformidad de lo dispuesto en el repetido artículo 25 del Acta de Reformas para que no pueda ser desterrado del Estado, sin que proceda la transformación del juicio y pronunciamiento del fallo por la autoridad judicial a que exclusivamente corresponde por la Constitución. (93)

(93) Briseño Sierra, Humberto. - El Amparo Mexicano, Editada por Cárdenas, editor y distribuidor, segunda edición, México - 1972, págs. 152-153.

4.6. EL AMPARO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO INDIVIDUAL - DE CONTROL DE LA FUERZA DEL ESTADO.

El amparo administrativo como una rama del derecho público, reguladora de la actuación de las autoridades del Estado -- para evitar violación alguna de las garantías individuales contempladas en nuestra Carta Magna a favor de todo gobernado siempre y cuando el gobernado sufra o haya sufrido un agravio en su esfera jurídica; es decir, que las autoridades con facultades expresas al emitir sus actos deben ajustarse al principio de legalidad, ya que si no lo hacen así, procede el amparo administrativo ante Juez de Distrito para que en su caso declare en la sentencia si es constitucional o inconstitucional el o los actos externados por dichas autoridades.

4.6.1. AMPARO INDIVIDUAL.

El artículo 49 de la Ley de Amparo nos dice que el juicio de amparo puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto, y continua diciendo, o la ley que se reclama, esto

quiere decir que el agraviado si se trata de persona física debe promover directamente el juicio de amparo, o bien, si no puede hacerlo así tiene expedita la vía para promoverlo por conducto de un representante legal, desde luego que - quien se ostente con esta calidad deberá acreditarlo con - documento idóneo y a satisfacción del juzgador como lo previene el precepto en comento, por una parte; y por la otra parte, si el quejoso es persona moral o jurídica necesariamente tiene que exteriorizar sus actos a través de un re - presentante legal (persona física) quien también deberá - acreditar su personería como el caso anterior; resultando que este concepto (amparo individual) tiene congruencia - con el principio de relatividad de la sentencia, previsto en el artículo 76 de la Ley de Amparo; a este principio - también se le denomina "fórmula Otero" que consiste en que la sentencia protectora sólo protege al quejoso que ganó - dicho juicio y no a la población en general.

4.6.2. AMPARO COLECTIVO.

Bajo este rubro cabe el amparo agrario y se comprende el -- tema relativo a los casos en que la acción constitucional - se ejercita por sujetos colectivos como en el ejemplo de los ejidatarips o comuneros.

Por amparo agrario o ejidal se entiende el que promue-

ven las comunidades agrarias como entidades socio-económicas y jurídicas, así como sus miembros particulares considerados en su carácter de ejidatarios o comuneros.

El amparo en materia agraria quedó subsumido dentro del amparo administrativo y sometido, por lo tanto, todos los principios y modalidades que rigen a éste.

Tal subsunción perdura en la actualidad tratándose del juicio de garantías promovido por propietarios o poseedores rurales particulares; pero en el caso de que, la acción constitucional sea deducida por ejidos, núcleos de población, ejidatarios o comuneros, se ha implantado un régimen procesal específico estructurado por reglas peculiares cuyo conjunto constituye un sistema hasta cierto punto autónomo del que prevalece respecto del juicio de garantías en materia administrativa en general.

Este fenómeno normativo se ha producido a consecuencia de las adiciones constitucionales y legales introducidas a la ordenación positiva del amparo en lo que al ámbito agrario atañe y en relación con los sujetos mencionados. (94)

(94) Burgoa Orihuela, Ignacio.-Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, primera edición, México 1984, págs. 29-30.

C O N C L U S I O N E S .

PRIMERA.-El Estado es una persona moral, pues esta formado por una colectividad humana organizada por el orden jurídico que tiene como fin el bienestar de los miembros de la sociedad.

SEGUNDA.-En esa medida es acertado el concepto del maestro-Rojina Villegas acerca del Estado, porque afirma que es una persona jurídica; definición que comprende todos los elementos propios que debe tener todo Estado, como son la colectividad humana, asentada dentro de un territorio, que esta organizada por un orden jurídico, que emana del poder soberano, quien además se encarga de aplicar el derecho previamente emitido.

TERCERA.-Los gobernantes se proponen fines que son cumplidos por la organización legislativa, jurisdiccional y administrativa del Estado por haber recibido esa encomendación de la sociedad, a quien de alguna manera representan por haberles conferido la oportunidad de ejercer el poder soberano.

CUARTA.-Estos fines o finalidades, como dice el Doctor Burgoa, fijan el extenso campo de la actividad pública del Estado, para que éste pueda realizar sus propósitos de carácter general, es decir, de beneficio a la colectividad y

de esa forma justificar sus existencia, garantizando al mismo tiempo la supervivencia del propio Estado.

QUINTA.--Los fines del Estado que no son sino propósitos generales y metas por alcanzar están incorporados a las normas constitucionales, las que están desarrollados en la muy diversa legislación que con base en aquellas expide el Estado, -- lo que se hará por conducto de sus órganos competentes; otros de estos a su vez tienen que externar la voluntad del Estado, encuadrando su conducta a lo previsto en la legislación vigente, realizando las diferentes funciones estatales.

SEXTA.--Por costumbre, doctrinal y jurisprudencialmente se sostiene que las funciones del Estado son tres, como son la legislativa, ejecutiva y judicial, funciones esenciales que siempre tienen que estar a cargo del propio Estado, es decir, que no pueden concesionarse ni permisionarse a particulares, -- dado el carácter sustancialmente estatal que los caracteriza.

SEPTIMA.--Al Poder Legislativo le corresponde expedir las leyes, al Poder Ejecutivo aplicarla pero excepcionalmente éste último puede expedir reglamentos administrativos. El Poder Judicial Federal es el órgano encargado de aplicar la ley al caso concreto y de esa forma lograr la armonía social mediante la sentencia emitida por los jueces.

OCTAVA.- Consecuentemente, el Estado tiene dos tareas fundamentales:

- A) Hacer la ley,
- B) Ejecutarla.

Así, vivimos en un total y absoluto Estado de derecho por ser el Estado creador del derecho positivo y sujetarse a él para preservar la paz social.

NOVENA.-El juicio de amparo se revela histórica y jurídicamente como un medio de control o protección del orden jurídico y constitucional, para preservarlo en contra de todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado, y se ejercita exclusivamente a impulso o instancia de éste.

DECIMA.-Los supuestos de la procedencia del juicio de amparo son dos, contenido en las tres fracciones del artículo 103 Constitucional. El primero de los supuestos es el caso en que se violen por las autoridades federales o locales los derechos fundamentales del gobernado y, el segundo, cuando con la afectación de la esfera jurídica de un gobernado se altere el régimen federal de distribución de competencias; por tanto, el juicio de amparo tiene como finalidad esencial la protección de todos los derechos constitucionales del gobernado, y el régimen federal, además que extiende su tutela a toda la Constitución al través de las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los

artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

DECIMAPRIMERA.-Los principios del juicio de amparo son los siguientes:

- A) Principio de parte agraviada.
- B) Principio de la existencia de agravio personal y directo.
- C) Principio de prosecución judicial.
- D) Principio de definitividad.
- E) Principio de relatividad de la sentencia=formula Otero.
- F) Principio de estricto derecho.
- G) Principio de la suplencia de la deficiencia de la queja.

DECIMASEGUNDA.-La actividad administrativa del Estado se realiza bajo un orden jurídico y es susceptible de discutirse en la vía jurisdiccional; tan es así que dicha actividad es muy variada que comprende desde la actividad que desempeña el barrendero de la calle pasando por el policía que vigila la seguridad ciudadana, hasta las actividades del propio Presidente de la República; por ejemplo en el caso de una expropiación de un predio de (X) hectáreas para establecer un parque público para el bien común de la población, pero se ve afectado un particular (dueño del terreno), luego entonces, teniendo en cuenta que la función social del Estado (=quehacer) es una tarea objetiva y realista del Estado, que va más allá de los fines de los ciudadanos o de los gobernantes; -- para que de esa forma el Estado cumpla su función social -- logrando así el bien común de toda la colectividad, por enci

ma de los intereses particulares; mas sin embargo, si el - - Estado no logró llevar a cabo el desarrollo de esa función,- transcurrido el término previsto por la ley respectiva; el - particular afectado puede ocurrir en demanda de amparo administrativo ante Juez de Distrito para lograr el pago indemnizatorio, o bien, la devolución del bien inmueble expropiado- previo agotamiento del recurso de reversión, para que de este modo se logre controlar la fuerza del Estado, que la externa- por conducto de sus órganos respectivos que hubieren violado garantías individuales, restableciendo el Juez de Distrito el orden constitucional alterado.

DECIMATERCERA.-Por ello afirmo que el amparo administrativo es un eficaz recurso extraordinario de defensa con que cuenta el particular agraviado para frenar la fuerza del Estado, resultando pues que el Estado es un factor criminógeno al - intervenir en las sentencias de amparo administrativo en - México, primeramente interviene al expedirse la ley o reglamento según se trate del problema; secundariamente interviene el Poder Ejecutivo, como titular de la función administrativa, al ordenar la publicación de la ley o reglamento;- por último interviene un funcionario judicial designado o - nombrado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa proposición hecha por algun Ministro - integrante del Pleno o Sala de la Misma Corte, denominado-

**Juez de Distrito en Materia Administrativa; finalmente éste
funcionario también es órgano del Estado.**

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

1. Acosta Romero, Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso, Editorial Porrúa, octava edición, México 1988.
2. Arnáiz Amigo, Aurora.-Estructura del Estado, Editorial -- Miguel Angel Porrúa, primera edición, México 1979.
3. Bidart Campos, Germán J..-Régimen Legal y Jurisprudencial del Amparo, Editorial EDIAR, Buenos Aires, Argentina 1969.
4. Bielsa, Rafael.-Derecho Administrativo, Editorial La -- Ley, sexta edición, tomo I, Buenos Aires, Argentina 1964.
- 5.-Burgoa Orihuela, Ignacio.-Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México 1984.
 - .-Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984.
 - .-Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, décimonovena edición, México 1985.
 - .-El Juicio de Amparo, Editorial -- Porrúa, décimocuarta edición, México 1979.
6. Carnizo Mcgregor, Jorge.-El Presidencialismo Mexicano, -- Editorial siglo XXI, octava edición, México 1988.

7. Del Castillo del Valle, Alberto.-Ley de Amparo comentada, Editorial Duero, primera edición, México 1990.

8. Duverger, Maurice.-Instituciones Políticas y Derecho - - Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona España 1984.

9. Echanove Trujillo, Carlos A..-La Vida Pasional e Inquieta de Don Manuel Crescencio Rejón, Editada por el Colegio - de México 1941.

10. Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, vigésimoctava edición, México 1989.

11. García Maynez, Eduardo.-Introducción al Estudio del - - Derecho, Editorial Porrúa, México 1982.

.-Filosofía del Derecho, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1986.

12. González Uribe, Héctor.-Teoría Política, Editorial - - - Porrúa, quinta edición, México 1984.

13. Heller, Hermann.-Teoría del Estado, Editorial F.C.E., - décimaprimerá reimpresión, México 1985.

14. Instituto de Investigaciones Jurídicas.-Diccionario Jurídico Mexicano,tomo IV, Editorial Porrúa (E-H),primera - - edición, U.N.A.M. México 1983.

.-Diccionario Jurídico Mexicano,tomo I (A-B),Editorial Porrúa, primera reim presión, México 1985.

15. Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.-Manual del H Juicio de Amparo, Editorial, Themis, primera edición, México 1988.

16. Jellinek, Jorge.-Teoría General del Estado, Editorial - - Albatros, Buenos Aires, Argentina 1981.

17. Kelsen, Hans.-Teoría General del Derecho y del Estado,- Editorial Textos Universitarios, U.N.A.M. México 1983.

18.-Lares, Teodosio.-Lecciones de Derecho Administrativo, Edi tada por la Dirección General de Publicaciones U.N.A.M., primera reim presión, México 1978.

19. Lefur, Delos,Radbruch, Carlyle.-Los Fines del Derecho,- traducción de Daniel Kuribreña, segunda edición imprenta - - Universitaria U.N.A.M., México 1958.

20. Maquiavelo, Nicolás.-El Príncipe, Editorial Poseidón,-Buenos Aires, Argentina 1943.
21. María Díez, Manuel.-Derecho Administrativo, tomo III, - Editorial Libreros, Buenos Aires, Argentina 1967.
22. Montiel y Duarte, Isidro.-Derecho Público Mexicano, tomo III, México 1882.
23. Noriega, Alfonso.-Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, segunda edición, México 1980.
24. Padilla, José R..-Sinopsis de Amparo, Editada por Cárdenas, editor y distribuidor, segunda reimpresión, México - - 1986.
25. Porrúa Pérez, Francisco.-Teoría del Estado, Editorial --Porrúa, vigésima edición, México 1985.
26. Rojina Villegas, Rafael.-Teoría General del Estado, Editorial Fuentes Impresores, segunda edición, México 1968.
27. Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, Editorial -Porrúa, décimotercera edición, tomo I, México 1985.

.-Derecho Administrativo, Editorial -
Porrúa, décimotercera edición, tomo II, México 1985.

.-Ciencia Política, Editorial Porrúa,-
octava edición, México 1985.

28. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Homenaje a Don-
Manuel Crescencio Rejón, México 1960.

29. Tena Ramírez, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano,-
Editorial Porrúa, décimoctava edición, México 1981.

.-Leyes Fundamentales de México - -
1808-1985, Editorial Porrúa, décimotercera edición México.