



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

113  
rej.

FACULTAD DE DERECHO

"LA ADMINISTRACIÓN, LA POLÍTICA  
Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

EVA ROSAURA CONTRERAS VEIRA



Ciudad Universitaria 1995

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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 27 de noviembre de 1995

DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS  
Director de la Facultad de Derecho  
P r e s e n t e

La pasante de esta Facultad EVA ROSAURA CONTRERAS VERA, ha elaborado la tesis denominada "LA ADMINISTRACIÓN, LA POLÍTICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO", bajo mi dirección, la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que ésta en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERON CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



A Dios

A mi adorada y comprensiva mamá: Eva Vera Montiel

A mi padre: Pedro Contreras Alvarado

A mis hermanos: Fabrisio  
Miriam Mirna  
Pedro Javier  
Adriana

A mi Universidad Nacional Autónoma de México

A mi apreciable Facultad de Derecho:  
Dr. Máximo Carvajal Contreras  
Lic. Cuauhtémoc López Sánchez  
Maestro Esteban Ruiz Ponce

A mi maestro y asesor, Licenciado en Derecho,  
Pedro Noguera Consuegra con afecto, cariño,  
gratitud y respeto, por su apoyo y paciencia  
en la elaboración de la presente tesis.

A mis maestros y compañeros

# ÍNDICE

# ÍNDICE

ÍNDICE .....	Pág. I
INTRODUCCIÓN .....	IV

## CAPITULO I ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN, LA POLÍTICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. En la Antigüedad .....	1
1.1 Grecia .....	4
1.2 Roma .....	6
2. En la Edad Media .....	8
3. En la Época Moderna .....	9
4. En la Época Contemporánea .....	12
5. En México .....	14
5.1 Época Precolombina .....	14
5.2 Época Colonial .....	15
5.3 Época Independiente .....	17
5.4 Época Contemporánea .....	20

## CAPITULO II LA ADMINISTRACIÓN

1. Concepto de Administración .....	29
2. Definición de Administración Pública y Definición de Administración Privada .....	32
3. Elementos de la Administración Pública .....	35
3.1 Diferentes Aceptaciones del concepto de la Administración Pública .....	43
3.2 Organización de la Administración Pública .....	44
3.3 Formas de Organización Administrativa .....	45
3.4 Centralizada .....	46
3.5 Desconcentración .....	72
3.6 Paraestatal .....	75
4. Clasificación de Administración Pública y Administración Privada. Comentarios sobre las distintas administraciones .....	85
5. Actividades de la Administración Pública .....	90
6. Integración de la Administración Pública .....	92
6.1 Federal .....	92
6.2 Estatal .....	94
6.3 Municipal .....	96

### CAPITULO III LA POLÍTICA

1.	Concepto de Política	101
1.2	Lo Político y la Política	106
1.3	Clases de Política	109
2.	Instituciones Políticas	110
2.1	Concepto de Instituciones Políticas	114
3.	El Poder y su Concepción Social	116
3.1	La Legalidad y la Legitimación de Poder	123
3.2	El Poder y su Distribución en la Sociedad	131
4.	Sistemas Políticos	133
4.1	Definición de Sistemas Políticos	137
4.2	Tipos de Sistemas Políticos	140
4.3	El comportamiento Político	142
5.	Los Factores de Lucha Política	143
5.1	Poder Político	150
5.2	Fenómenos Políticos	154
6.	Política como conducta exterior del Estado	156
6.1	Órganos Políticos en el México Actual	160
6.2	Partidos Políticos en el México Actual	162
7.	Fuerzas Políticas, Libertad y Jerarquía de Valores	175

### CAPITULO IV DERECHO ADMINISTRATIVO

1.	Ciencia del Derecho Administrativo	189
1.1	Concepto de Ciencia del Derecho Administrativo	192
1.2	Objeto de Conocimiento	193
2.	Técnica del Derecho Administrativo	194
3.	Concepto de Derecho Administrativo	198
3.1	En sentido amplio	202
3.2	En sentido estricto	203
3.3	Objeto del Derecho Administrativo	203
3.4	Diversos Conceptos Teóricos que explican el Concepto de Derecho Administrativo	209
4.	Relación del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho y Disciplinas no Jurídicas	210
5.	Fuentes del Derecho Administrativo	219
6.	Dificultades para la codificación del Derecho Administrativo	227



**CAPITULO V  
EXPRESIÓN Y EJECUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

1.	Acto Administrativo .....	229
2.	Acto de Administración .....	239
3.	Acto de Gobierno .....	241
4.	Acto Político .....	245

**CAPITULO VI  
INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

1.	Infraestructura Administrativa .....	249
1.1	Infraestructura Jurídica .....	254
2.	Normatividad Jurídica .....	255
2.1	Normatividad Administrativa .....	256
3.	Directrices Políticas .....	257
3.1	Directrices de la Administración Pública .....	258

<b>CONCLUSIONES</b> .....	261
---------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	263
---------------------------	-----

# INTRODUCCIÓN

# INTRODUCCIÓN

En virtud de los acontecimientos que están sucediendo en nuestra Nación Mexicana, me propuse realizar mi trabajo de tesis adentrándome en el estudio de las materias de la *Administración, la Política y el Derecho Administrativo*, ya que éstos son pilares fundamentales, sin menospreciar a las demás materias, para la actividad privada, como, principalmente pública del Estado, además en estas materias se entrelazan los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

El presente trabajo es en parte para obtener la Licenciatura en Derecho, y en parte es con el afán de dejar plasmadas mis investigaciones e ideas con el objeto de poder ayudar al pueblo Mexicano, que actualmente se encuentra en malas condiciones, además de la desconfianza e incertidumbre que existe entre los diversos sectores de la población.

Sin embargo, no pretendo vituperar al Estado Mexicano, pero si en alguna parte del presente trabajo se llega a criticar algún aspecto de éste, es, en el sentido de hacer una crítica constructiva y en ningún momento se hará en forma peyorativa ya que esto no nos conduciría a ninguna solución de los diversos problemas nacionales que se están desencadenando.

En el Capítulo Primero, inicio con los antecedentes de la *Administración, la Política y el Derecho Administrativo*, ya que estos constituyen la base, el origen, el desarrollo y el éxito de las materias mencionadas.

No podemos partir de la *Administración, la Política y el Derecho Administrativo* a simple vista, es decir, sino se tiene noción de cuáles fueron sus orígenes o en donde y porque surgieron, quienes fueron sus precursores, qué causas provocaron su creación. Por lo que, en este capítulo, expongo el nacimiento y desarrollo de las tres materias en las principales ciudades antiguas (Grecia y Roma, entre otras), hasta llegar a nuestros días. Y por supuesto no podría faltar el desenvolvimiento de estas materias en la historia de México.

Esto es, la *administración* al igual que la *política*, datan desde los tiempos antiguos; en tanto que el *Derecho Administrativo* como disciplina es relativamente nuevo, surge formalmente a partir de la Revolución Francesa.

Asimismo, se menciona en este capítulo quienes fueron los precursores del *Derecho Administrativo*, tanto a nivel extranjero como nacional.

El Capítulo Segundo lo constituye en sí el estudio y desenvolvimiento de la "*Administración*", la cual es una sola, pero para su mejor estudio se ha dividido en *administración pública y administración privada*, así como sus respectivas definiciones.

Desde el ámbito público de la Administración presento los elementos que la constituyen; su organización; sus formas de organización, tanto en el Derecho Constitucional, como en el Derecho Administrativo: centralizada, desconcentrada y paraestatal; el criterio sobre los diversos tipos de administraciones; las actividades que desempeña; y su integración tanto a nivel federal, estatal y municipal y en este último considerando su integración político-territorial de ciudades, poblados, villas, rancherías, caseríos, congregaciones, en las cuales también se desarrollan las actividades en estudio.

Capítulo Tercero gira en torno a la "política" o al arte para dirigir y representar al buen gobierno, es decir, es un exposición de que es la política, que se entiende por ésta y se hace la distinción con lo político.

Así, como se hace un estudio de las "clases, sistemas e instituciones políticas" más importantes de esta materia y como se definen estas dos últimas.

Se hace una breve exposición del "poder" ya que es parte de la política, por lo cual, tratamos como se fundamenta, además de como se relaciona y se distribuye en la sociedad, y cuales son las causas de legitimación y legalidad del poder.

Debido a la naturaleza y complejidad del poder político estudiamos en este capítulo algunos Factores de Lucha que existen para mantener el poder político, tanto de los gobernantes como de los gobernados.

También en este capítulo se estudia tanto los órganos y partidos políticos en el México actual.

Por otro lado, en este capítulo debido a la importancia que tiene la política, consideramos preciso estudiar las Fuerzas Políticas, la Libertad y la Jerarquía de Valores, para el mejor entendimiento de esta materia.

Capítulo Cuarto presentamos lo que es el *Derecho Administrativo*, es decir, cuales son los ordenamientos jurídicos que regulan, estudian, en parte, la organización del Estado en su aspecto administrativo, así como, por otra parte, la administración, las relaciones que existen entre sus órganos, y entre el Estado, y la de éstos con los particulares, dentro de sus tres niveles: federal, estatal (o local) y municipal.

Asimismo, tratamos como se le define y cuales son las acepciones del Derecho Administrativo según las diversas teorías más destacadas en el transcurso de la historia; y cual es la Técnica del Derecho Administrativo y los pasos para su creación y aplicación.

Se tratan en este capítulo las relaciones del Derecho Administrativo, tanto con las disciplinas jurídicas y con las disciplinas no jurídicas, entre las primeras tenemos por ejemplo: el Derecho Civil, Penal, Laboral y Constitucional, entre otras ramas del Derecho Público y Privado; entre las segundas señalamos por ejemplo: la Historia, la Economía, la Sociología, la Lógica Matemática aplicada a la Lógica Jurídica (que es una materia de reciente creación), entre otras disciplinas no jurídicas.

También se exponen las Fuentes del Derecho Administrativo, es decir, de donde emana, surge y toma fuerza éste Derecho para tener validez y se aplique tanto a los órganos del Estado y en su caso a los particulares, entre éstas Fuentes están dependiendo a su jerarquía: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Federales y los Tratados, entre otras disposiciones y ordenamientos jurídicos.

Se expone, también, en este capítulo acerca de la Codificación del Derecho Administrativo, dependiendo de las tres posturas administrativistas, es decir, si es posible, si no es posible o sólo parcialmente la Codificación de este Derecho.

**Capítulo Quinto** es acerca de la Expresión y Manifestación del Derecho Administrativo, los cuales se exteriorizan y se aplican por actos que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones y capacidades a través de sus órganos individuales y/o colectivos, de los cuales nos avocamos al estudio de cuatro tipos de actos y estos son: "Administrativos, de Administración, de Gobierno y Políticos".

Y en caso de que los actos administrativos perjudiquen al particular, cuales son los medios que este tiene para que se le repare el daño causado por estos actos del Poder Ejecutivo.

**Capítulo Sexto** expongo la base, los cimientos tanto administrativos como jurídicos, es decir, la infraestructura de éstos, y como una buena infraestructura administrativa o jurídica puede servir de base y sustento para el establecimiento de las demás infraestructuras, por ejemplo: políticas.

También explico en que consiste la normatividad jurídica y administrativa, es decir, la normatividad jurídica emana del Derecho Constitucional ya que son normas jurídicas que emite el poder legislativo en ejercicio de sus funciones; y en la normatividad administrativa, deriva del Derecho Administrativo, por lo que, las normas provienen de leyes y reglamentos que por tener características administrativas o dependiendo del órgano que las emita, en este caso, casi siempre es el órgano Ejecutivo, tendrán el carácter de normas administrativas.

Y por su puesto, no podía faltar en este capítulo, las directrices, o ideas, tanto políticas como administrativas. Esto es, se explican como son utilizadas las ideas políticas y administrativas en torno a la dirección, control y manejo del gobierno.

También se expone como estas directrices políticas y administrativas en ocasiones pueden ser benéficas o improcedentes para el desarrollo y bienestar del bien común, es decir, como influyen las ideas emitidas tanto de los gobernantes como de los gobernados, en las cuestiones del Gobierno.

**Conclusiones.** - son una reseña de ideas y aportaciones concretas y fundadas, más importantes del trabajo realizado.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN LA POLÍTICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN, LA POLÍTICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

"EL HOMBRE QUE NO CONOCE  
LA HISTORIA ESTA EXPUESTO  
A REPETIRLA ..."

### 1. EN LA ANTIGÜEDAD

Desde las épocas más remotas el ser humano se ha encontrado con la necesidad de relacionarse con otros seres humanos para subsistir y además con el transcurso del tiempo para satisfacer sus necesidades principales, tales como alimento, vestido y alojamiento. Estas relaciones de la humanidad se fueron desarrollando de manera diversa, para dar inicio a cuestiones políticas, sociales, culturales y administrativas, entre otras. Todo esto se creó con la idea de mejorar su vida ante las inclemencias del tiempo y ante los diversos grupos de seres humanos que se iban formando; sin embargo, la ambición de algunos (que ejercieron el poder, ya sea por medio de la inteligencia o por medio de la fuerza, o en su caso por ambas, sobre otros para dominarlos y que los primeros vivieran en mejores condiciones de vida) rompieron con la paz que imperaba en la antigüedad, iniciándose con esto un período de conflictos entre los primeros pueblos; por lo que, estos pueblos tuvieron que establecer controles para que pudiesen convivir entre ellos.

Entrando al estudio de nuestras materias *la Administración, la Política y el Derecho Administrativo* iniciaremos el estudio de la primera de ellas, después seguiremos con la *política* y en cuanto al *Derecho Administrativo* se mencionará más adelante ya que en el inicio de la humanidad no fue posible que se manifestara o se creara un Derecho Administrativo como se conoce actualmente, sin embargo, el Licenciado en Derecho Pedro Noguera Consuegra nos dice al respecto que el origen del Derecho Administrativo data desde la época de los Sumerios, y con posterioridad se llegó a establecer en el Código de Hamurabi, en donde se manifestaron algunos principios básicos de éste Derecho,

que surgió como disciplina hasta la Revolución Francesa, por lo que más adelante trataremos a fondo el origen del *Derecho Administrativo* y las causas que le dieron vida.

La *administración* data desde los principios de la humanidad, por lo que, en este punto presentamos algunos criterios de varios tratadistas que establecen el origen de la *administración*. Uno de ellos es el tratadista mexicano Teodosio Lares, que al respecto expone: "En todas las épocas, y donde quiera que ha habido un gobierno, ha habido instituciones administrativas. No puede concebirse gobierno sin administración, ni ésta sin reglas destinadas á dirigir á los funcionarios en los diversos ramos administrativos. En todos tiempos y por los diversos gobiernos de las naciones, se habrán formado reglamentos, expedídose órdenes, habrán formado las instituciones administrativas de los diversos pueblos; más el derecho administrativo no era aún constituido."<sup>1</sup>

Ahora bien el maestro español José Antonio García menciona que: "En toda época, en cuanto existen varias personas juntas, formando un grupo, existe una administración. -Y afirma que- Respecto de la historia de la humanidad la Administración juega un papel importante."<sup>2</sup>

Para el maestro español Garrido Falla "la organización administrativa - lo que se llama Administración en sentido subjetivo - ha existido no sólo en la época del Estado constitucionalista, sino en cualquier otra época histórica anterior."<sup>3</sup>

Tenemos a un gran jurista mexicano, que nos da su punto de vista, el maestro Rafael I. Martínez Morales, que al respecto establece que: "Desde las más remotas sociedades aparece la administración, primero para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían los grupos humanos, y después con fines tributarios."<sup>4</sup> Como ya quedo claro el origen de la *administración*, la expondremos más adelante como se desarrolló en las principales civilizaciones antiguas.

En segundo lugar presentamos los antecedentes de la *política*, nos encontramos que su nacimiento proviene de épocas remotas, casi podría decirse que surge al parejo de la humanidad o mejor dicho desde que los seres humanos utilizaron la razón se

---

<sup>1</sup> LARES, Teodosio, *Lecciones De Derecho Administrativo*, Editorial Melo, S.A., México, D.F., 1978, p. 3

<sup>2</sup> GARCÍA, José Antonio-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Segunda Edición, revisada y ampliada, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, p. 3

<sup>3</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, *Las Transformaciones del Régimen Administrativo*, Madrid, 1962, p.p. 16, 17

<sup>4</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, (Primer Curso), Editorial Harla, México, 1990, p. 51



formaron las sociedades y con ello se origina su vida política; la cual se identificaba con la religión, a decir de Carlos Fayt, "Sobre la vida humana pendía una nube constante de poder eterno, y cada movimiento cada institución tenía que ver algo con el culto",<sup>5</sup> de ahí se desprende que: "El rasgo más universal y característico del pensamiento político en los tiempos primitivos es la dificultad con que se tropieza para distinguir la religión, la costumbre y la ley ... La unidad del grupo social estaba construida sobre fundamentos religiosos; la autoridad simboliza, en su origen, la voluntad de los dioses."<sup>6</sup>

Por ejemplo en el Antiguo Imperio de Egipto en cuanto a "la política interior y en la administración la voluntad del soberano no puede ser interpretada sino como una revolución de la voluntad divina. - Además el período más espléndido del Antiguo Egipto-, se dió con la omnipotencia teocrática del soberano, en torno al cual no había poderes ejecutores de órdenes o de encargados del culto."<sup>7</sup>

Para Mario Attilio Levi, la *administración* que se desarrolló en Egipto es de manera centralizada, y agrega que en las monarquías asiáticas, la situación no pudo llegar a la claridad teórica que tenía en Egipto, ni fue jamás posible, en ningún sitio, un sistema de *administración perfectamente centralizada* como el egipcio. En donde "el Faraón tenía una administración centralizada en la <<gran casa>>, que era el palacio real, y desde esta casa era regulada diariamente toda la vida del país. Con su actividad el Faraón tenía que asumir las tareas religiosas, administrativas y políticas..."

En cuanto a "los países de Oriente mediterráneo influyeron largamente con su ejemplo y con su potencia sobre los países de la península helénica. Pero no siempre estas influencias fueron directas; en la sociedad helénica, las civilizaciones asiática y egipcia, y sus organizaciones políticas, actuaron a través de situaciones particulares del mundo egeo-helénico."<sup>8</sup> Además que los reinos de occidente se caracterizan por ser teocráticos. Por lo que a su caída deja Egipto la cultura de su civilización.

---

<sup>5</sup> FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, Tomo I, Séptima, Edición, Inalterada, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1988, p. 173, cita a KAHLER, Erick, *Historia Universal del Hombre*, versión Española, José, Márquez, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, p.p 56 y 57

<sup>6</sup> GETTEL, Raymond G., *Historia de las Ideas Políticas*, Editora Nacional, México, 1979, p. 58

<sup>7</sup> ATTILIO LEVI, Mario, *La Lucha Política en el Mundo Antiguo*, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1968, p.p. 13-15

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.p. 8, 19 y 49

## 1.1 GRECIA

La ciudad helénica se desenvuelve en un período de grandes confrontaciones de luchas políticas, se le considera entre las ciudades que tuvieron gran influencia sobre las demás ciudades de todo el mundo y proporcionó grandes conocimientos a la humanidad. Se fundan las colonias en Grecia casi al mismo tiempo de la formación de la "polis" en los siglos VIII al VI antes de nuestra era. Por lo que se le considera, señala el maestro José Antonio García, "como el primer país que realmente tiene una Administración algo más integrada, aunque no se puede hablar de un Estado helénico."

"El sentido de la Administración en la <<"polis">> griega era el siguiente: el ciudadano o miembro de la misma, gozaba de la libertad. Esta libertad le da el derecho a participar en las esferas del Estado, es decir a conducir la Administración y a votar las leyes."<sup>9</sup>

La política, estaba encabezada por "el gobernante que era, en primer lugar, sacerdote de culto y su autoridad y prerrogativas políticas emanan de su función religiosa. La política era una religión.", llevada a cabo por los "oráculos", que fueron la base de la civilización griega; después- "la asamblea popular -que es- titular de la decisión política...y en Grecia la vida política era el centro de interés de la vida ciudadana."<sup>10</sup>

La civilización de Creta influyó en el pueblo de Grecia y "... el mejor recuerdo dejado a los griegos por la "talasocracia" cretense fue la eficiente policía de los mares...", la cual sirve de antecedente en la actualidad a nuestra legislación administrativa. Como ocurrió con otros pueblos al llegar a su decadencia, Creta cayó en manos "aqueas", el palacio de "Cnosos" fue destruido y surgió la lengua paleohelénica en el Mediterráneo Oriental.

La política cretense se desenvuelve en esta época de la siguiente manera: "la organización política tenía su eje en el centro habitado, ciudad o poblado, cuya máxima autoridad era el "basileus", con atribuciones solo locales, quien regía su poder de "vanax", jefe supremo..."<sup>11</sup>

Los "Aqueos" se establecieron en Grecia, después de que imitaron a Creta, para posteriormente eliminar su influencia. Por los años 1270, antes de Jesús Cristo, los Aqueos vencieron y destruyeron a Troya y por el año de 1162 a. de J. C. sufrieron una grave derrota a manos del Faraón Ramsés III. Se establece una

---

<sup>9</sup>GARCÍA- TREVIJANO FOS, *ob. cit.*, p. 6

<sup>10</sup>FAYT, *ob. cit.*, p.p. 175, 176 y 177

<sup>11</sup>ATTILIO, *ob. cit.*, p.p. 53 y 57

nueva población griega, aproximadamente por el año de 1150 a. de J. C., los Dorios, destruyeron Micenas y se impusieron a los aqueos en el dominio de la península helénica. Los cuales estaban basados en la preeminencia de la actividad militar sobre cualquier otra actividad humana. En lo que respecta a su sociedad esta se constituía, por un lado, de un estrato dominante, el cual gozaba y estaba dotado de plenos derechos políticos, y en segundo término se establecía un estrato dominado y sometido. Con la caída de la monarquía miceno-homérica parece que ha concluido Grecia, sin embargo queda como superviviente la "polis". En donde las colonias eran ciudades independientes que guardaban estrechos lazos económicos y culturales con la metrópoli, con la ventaja de volver abrir salidas comerciales y reactivar los intercambios. Las localidades portuarias se iban imponiendo, incluso políticamente. Se crean dos agrupaciones locales constituidas en torno a Grecia: Esparta en el Peloponeso que por su organización militar logro constituirse en un amplio dominio territorial; y Atenas que se baso para su desarrollo en actividades mercantiles y navales. Las cuales formaron una Alianza; Atenas se sometía al mando espartano para vivificar su comercio, para defender las fortunas de las capas medias; Esparta se decidía a la guerra para conservar su supremacía sobre los griegos y además para conservar los privilegios de los esparciatas. En estas ciudades se desarrollo la tiranía como forma normal de su gobierno, al igual que la esclavitud. Pero, por las constantes guerras que sostuvieron con las ciudades vecinas en las que salieron victoriosos en algunos casos, como en el caso de la lucha contra los Persas, se acrecentaba el número de prisioneros que fueron tomados como esclavos; y en otras sufrieron derrotas en donde no siempre iban a mantener su estabilidad, éstas últimas implicaron la crisis del pueblo griego.

Grecia presentaba ya sus síntomas de decadencia con "los fenómenos precursores de la crisis del sistema de "polis", como estado esclavista típico para la Antigua Grecia, hicieron su aparición a finales del siglo V y principios del IV a. de C."

"Una de las causas fundamentales de la crisis consistía en que los vínculos económicos habían trascendido más allá de los límites políticos de la "polis"... El empleo cada vez mayor del trabajo de los esclavos frenaba el perfeccionamiento técnico y el desarrollo de la producción en general, lo que contribuía al debilitamiento del sistema de la "polis". "

"Entre las causas políticas que originaron la crisis del sistema de la "polis" hay que mencionar el debilitamiento y extenuación de las ciudades griegas a raíz de la guerra de Peloponeso ... entre la Liga peloponésica con Esparta al frente y la Liga marítima dirigida por Atenas."<sup>12</sup>

Es importante agregar que "el ejemplo griego nos sirve por que es la base de muchas instituciones modernas, sobre todo una

---

<sup>12</sup> Manual de Historia Y Economía (Compendio), Ediciones Quinto Sol, S.A., México, p.p 96 y 97

fundamental, que se interesa que se retenga, y es la de que << toda la actuación de la Administración... está sometida, en todo momento, a las Leyes votadas por el pueblo... Los pueblos antiguos se caracterizaron por una gran venalidad de la Administración, es decir, por una tendencia al favoritismo, no al interés público, y por una corrupción burocrática."<sup>13</sup> Lo que se esta dando actualmente y genera la desintegración de los países.

## 1.2 ROMA

En cuanto a la civilización de la antigua Roma, nace de la formación de varias tribus que vivían en las colinas vecinas, en donde se enfrentaron con algunas para ganar territorios y con otras mantuvieron lazos de amistad, aunque los romanos siempre velaban por sus intereses y para lograrlo se valían de todos los medios posibles, ya que su política exterior se regía por el uso de la fuerza y la inteligencia con la cual contaban para aplicar sus leyes, que fueron tomadas en principio de la cultura griega, para dar inicio después a sus propias leyes, las cuales tuvieron gran influencia en todas las legislaciones posteriores; entre ellas nuestra legislación Mexicana toma muchos principios del Derecho Romano.

Si bien es cierto Roma no contaba con un *Derecho Administrativo*, pero si llegó a establecer un riguroso sistema de *Administración*, es decir con Roma se restaura una concepción del Derecho y la *Administración* y en cuanto a la *Política* esta tuvo un gran desenvolvimiento en la cultura romana. Así se muestra que en ésta época: "... Ulpiano habrá formado algunos tratados acerca Del "ofissio del proconsul" y de los censos, y en el Digesto se encontrarán varios títulos acerca de las rentas del estado, de los caminos públicos, de los ríos, y del régimen municipal, y sin embargo, Roma no ha tenido derecho administrativo, y en lugar de transmitirnos un cuerpo de doctrina... nos ha transmitido algunas reglas que formó para ciertos objetos de administración. Estas reglas... se derivan de las instituciones políticas. Por eso cuando estas fueron destruidas por la invasión de los bárbaros, lo fueron también las leyes administrativas..."<sup>14</sup>

Su organización política se desenvuelve en medio de grandes luchas que tuvieron que afrontar al principio en contra de los etruscos, y para que no perdiera su posición tuvo que afrontar la guerra; en la cual logro el derecho de estar al parejo con el pueblo de los latinos. Con su ejército que era mayor en número lograron imponerse a las fuerzas federales latinas y a las rivalidades entre las ciudades que integraban la liga. En la tribu romana surgen dos clases la de los patricios y la de los

---

<sup>13</sup>GARCÍA - TREVIJANO FOS, *ob. cit.*, p. 7

<sup>14</sup>LARES, *ob. cit.*, p.4

plebeyos. Roma se constituyó primero en su forma de gobierno en una "institución Monárquica", en la cual "el rey se concentraban los poderes sometidos al control de la asamblea, dando la misma legitimidad y coactividad a las normas emanadas de la asamblea en estado de colaboración con las divinidades y a las emanadas del soberano en iguales condiciones de inspiración divina."<sup>15</sup>

A la caída de la Monarquía, por el año 509 antes de Jesucristo, se establece la República (en la cual se separan y dividen las funciones administrativas y se concede la administración de justicia, en materia civil al pretor), en donde el órgano supremo lo constituía el Senado, mediante dos pretores, que después fueron llamados cónsules. Estos se encargaban de presidir las sesiones del Senado (integraban el Senado solamente los patricios) y mandar a las tropas. Su política exterior en el período inicial de la República se caracteriza por las guerras sostenidas, con el fin de implantar su dominio en la península romana, logrando con su política agresiva extenderse más allá de la península italiana. Sin embargo empezaron los conflictos internos y los conflictos externos, en estos últimos conflictos, los pueblos sometidos se alzaban en guerra contra el dominio romano, (al igual como sucedió con la "polis" Griega).

La crisis de la República, da paso a una nueva forma de organización política: el Imperio.

El Imperio que surge a mediados del siglo I, antes de Jesucristo, con la dictadura de Julio César, (tiene su florecimiento en la segunda mitad del siglo I al siglo II de nuestra era); aunque seguía teniendo formalmente el mando de autoridad el Senado. Por otra parte, el ejército, en el cual se procuran apoyar los emperadores, se convirtió en una gran fuerza política y social. La crisis del Imperio sobreviene por decadencia de las grandes explotaciones agrícolas basadas en el trabajo servil, como resultado de las contradicciones sociales que iban acompañadas de las políticas, es decir las crisis sociales y políticas se fundían en un todo único; con la crisis política de la "civitas" implicó también la crisis de su ideología. Estalla la guerra civil entre los diversos agrupamientos de la clase dominante en los años 193-197, que tuvo como consecuencia la profunda crisis a mediados del siglo III. Y el orden que en ese tiempo se mantenía se convierte en tiranía en el Imperio. Y esto se debió porque "los problemas que se plantearon a los romanos fueron grandes para sostener la cohesión del Imperio desde el punto de vista administrativo, para lo cual mantienen una gran centralización en Roma y una desconcentración provincial a través del próconsul."<sup>16</sup> En los pueblos dominados.

Entre las manifestaciones de la crisis del Imperio romano se encuentra que este se divide en dos: el de Occidente (tuvo una

---

<sup>15</sup> ATTILIO, *ob. cit.*, p. 204

<sup>16</sup> GARCÍA - TREVIJANO FOS, *ob. cit.*, p. 14

subsistencia efímera) y el de Oriente o Bizantino (subsistió hasta mediados del siglo XV, después de Cristo). Con la destrucción del Imperio de Roma fue la ruina del régimen esclavista. Por otro lado Roma dejó enseñanzas provechosas con respecto al régimen colonial y a la administración municipal, entre otras aportaciones importantes, que sirven a nuestras instituciones administrativas y a las de otros países.

## 2. EN LA EDAD MEDIA

En la Edad Media la *administración* y la *política* se presenta de acuerdo a la forma del gobierno de los pueblos que se van integrando, para tratar de estructurar sus bases fundamentales, lo cual condujo tanto en el ángulo doctrinario, como en el de la realidad hacia las monarquías absolutas. En las cuales se estableció el posterior ejercicio del poder absoluto y de la Administración.

Al escribir de la administración en la Edad Media, el tratadista español José Antonio García expresa que "la Administración unitaria en esta época no existe prácticamente, no hay unidad, sino que son razones de pura conveniencia" las que mantienen a los gobiernos en aquellos tiempos. Agregando éste tratadista que con la Administración en la "<<Edad Media>>" se produce el disgregamiento de la unidad romana. Es la época del feudalismo y surgen los <<señorios>>. No existe un poder central. Está absolutamente dividido. El sentido de la Administración en esta época es patrimonial, es decir, los asuntos administrativos de la <<res pública>> se gestionan como los de la casa doméstica... -siguiendo con este autor, manifiesta- que los señores feudales eran casi absolutamente independientes del Emperador y cada uno con su Administración propia."

Esto se observa con Italia, "que después de la caída del Imperio romano, hasta el siglo XIX fue la manzana de la discordia de los Estados."<sup>17</sup>

El aspecto político, en esta época, se llega a desenvolver en Francia y en Alemania, sin embargo no lo hubo en España, la razón fue por que "los señores feudales, carecieron de la fuerza política que tenían los demás países..." los reyes "otorgan concesiones a grandes señores...Dentro de esta zona acotada, el señor es dueño en sentido político del vocablo, con las limitaciones impuestas por la Corona."<sup>18</sup>

Al inicio de esta época aparecen dos nuevos elementos de gran trascendencia en la vida política: por un lado las doctrinas del Cristianismo y por el otro lado las ideas de los pueblos bárbaros.

---

<sup>17</sup>*Idem.*, p.p. 15 y ss.

<sup>18</sup>*Ibid.*

La influencia de la religión cristiana y el desarrollo de la Iglesia influyen en el pensamiento político de la Edad Media; la iglesia en su organización sigue el patrón del Imperio Romano. Mientras tanto la política pierde un poco de interés, ya que se peleaba la Iglesia contra el Rey, tratándose cada quien de acrecentar sus territorios. Con la Iglesia surge el Papado que se apodera del gobierno.

Por lo que respecta a las ideas de los pueblos bárbaros, estas se encargan de invadir y destruir al pueblo romano.

En esta época se utiliza por vez primera el término "Estado"; "el término Estado, como forma de organización política de la sociedad, fue inicialmente utilizado por Maquiavelo... Al término de la Edad Media se produjo una transformación en la organización política y social, europea, cuando el monarca concentro en su persona los privilegios de los señores feudales, de los gremios y de las ciudades, y adquirió un poder absoluto, centralizado toda la autoridad en sus manos."

"En estas condiciones resultaba imposible la existencia de un Derecho Administrativo, ya que los particulares eran objeto del poder absoluto... que solo se manifiesta como una facultad ilimitada para preservar su existencia."<sup>19</sup> Además, teniendo en cuenta que el Estado es una manifestación política que se ha ido estructurando con la disciplina del Derecho Administrativo, por lo que, en esta época aún no se dan las condiciones necesarias para la relación del desenvolvimiento de ambas.

La administración "en el modo de producción feudal se caracteriza en cambio, por la descentralización política. El feudalismo condensa relaciones de vasallaje y servidumbre que definen un tipo específico de administración que es el patrimonial. El poder político se sustenta en el juramento de fidelidad dado entre el vasallo y el monarca medieval, el cual es revocado cuando el segundo acusa al primero de felonía. Además del ejercicio del poder se sustenta en la ausencia de la distinción entre el cargo y la persona, y cuando el vasallo cumple fielmente las encomiendas del monarca, éste le entrega en recompensa y para su disfrute privado, prebendas administrativas con carácter vitalicio.

En el feudalismo priva la ausencia de individualidad, ya que los privilegios señoriales se ejercen únicamente entre el monarca y los feudatarios.

### 3. EN LA ÉPOCA MODERNA

Como ya mencionamos que se fueron originando las Monarquías absolutas, y con éstas los <<Estados>> absolutos de los cuales van a surgir el Estado y la administración moderna, dando paso en esta época también a la aparición del *Derecho Administrativo*.

---

<sup>19</sup>DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1989, p. 21

como disciplina.

Ahondando un poco más la información, mencionaremos que "el Derecho Administrativo sólo pudo nacer apartir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que transformo la condición de "objeto de poder" que anteriormente tenía el individuo, en "sujeto de derecho" que originó el establecimiento de las relaciones entre la administración y los administrados, así como la emisión de normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de la autoridad, cuyo estudio y sistematización dio origen a esta disciplina. Por eso se ha dicho que el Derecho Administrativo es la única rama del Derecho que cuenta con acta de nacimiento: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano."<sup>20</sup> Y más concretamente con la Constitución del año VIII después de Cristo. "Anteriormente fue imposible, expresa José García, hablar del Derecho Administrativo, puesto que la actividad de la corona era difícil que estuviera regida o limitada por normas jurídicas. Ya que el Derecho Administrativo nace con el fin de enmarcar jurídicamente a la Constitución."

"El Derecho Administrativo, siguiendo con este autor, surge con la finalidad de defender a la Administración que sucede al Monarca y a las clases privilegiadas, y evitar las interferencias del poder judicial."<sup>21</sup> Por su parte, el Profesor Luciano Parejo, expone que si bien es cierto que el "el *Derecho Administrativo* en sentido contemporáneo no puede fecharse sin más en 1789... quiere decirse que el punto de arranque de todo ensayo de comprensión del concepto de *Derecho Administrativo* ... ha de ser como mínimo el de la ciencia de la policía"<sup>22</sup>. En Francia como en Prusia los teóricos de la administración que adoptaron el nombre de cameralista, incorporaron conceptos de origen militar como "Plan Mayor" ("staff") o jerarquía, hicieron el primer intento por definir a la administración pública como una estructura burocrática formal.

Por lo que respecta a la administración moderna la administración coherente (S. XVI):..."El primer país que da un ejemplo de Organización administrativa es Prusia... el señor de Prusia consiguió absorber a los demás principados y transformarse en la Alemania actual... -así tenemos que - Sus forjadores fueron Federico Guillermo y Federico el Grande. Las bases ideológicas de la Administración Prusiana eran de fortaleza, rigidez y militarista. De aquí, el espíritu enérgico alemán actual..."<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup>Idem., p. 25

<sup>21</sup>GARCÍA - TREVIJANO FOS, *ob. cit.*, p. 145

<sup>22</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *El Concepto del Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p.41

<sup>23</sup>GARCÍA - TREVIJANO FOS, *ob. cit.*, p. 18



"Caracteres de la Administración moderna. - La Administración moderna se caracteriza por dos datos fundamentales:

- 1) existencia de un ejército permanente;
- 2) existencia de unos funcionarios pagados por el Rey y con competencias poco dibujadas y separadas. Estos funcionarios estaban integrados en el Consejo de la época de los Austrias y posteriormente además en las Secretarías de Despacho (Ministerio)."<sup>24</sup>

Con la revolución Industrial, el Estado vive un crecimiento vertiginoso, fincado en la expansión de la administración gubernamental, esto se presenta "cuando los príncipes soberanos empiezan a demoler la fuerza de los oficios medievales que en la transición del feudalismo al capitalismo, continúan incrustados en la estructura política y administrativa de las nacientes monarquías absolutas."

"...la estructura centralizada del Estado capitalista... tiene su origen y desarrollo en el marco de las condiciones económicas y políticas del modo de producción capitalista que como escenario histórico del Estado moderno, es terreno fértil y estimulante para arraigar en la sociedad civil la centralización del poder estatal."<sup>25</sup>

En Inglaterra, la Gloriosa Revolución (1688) dará el triunfo a quienes se enfrentan al Rey. -El esplendor que se dió en Inglaterra en otros lugares no les daría el mismo resultado- El Parlamento, que reúne y representa a los vencedores, impondrá sus leyes a todos los miembros de la comunidad, incluido el Monarca.

Por el contrario en el continente europeo no ocurriría lo mismo ya que el triunfo será de los Monarcas, -es decir se manifiesta en que:- "<<toda fuerza, toda autoridad, residen en manos del Rey>>" (Luis XVI de Francia)...durante la segunda mitad del siglo XVIII las monarquías europeas lograron centralizar la mayor parte del poder de supremacía social"

Ante la creación de la reacción absolutista surge la reacción antiabsolutista que se desarrolla en: "el movimiento de oposición al absolutismo comienza en el plano de las ideas de MONSTESQUIEU con sus tesis de división de poderes, y ROUSSEAU, con la formación del principio de legalidad, -las cuales sirven también de base a los Estados Unidos Mexicanos- son epígonos de la reacción antiabsolutista... -estos pensadores -Solamente desean limitar el poder del Monarca."<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> *Idem*, p. 30

<sup>25</sup> *Administración y Política*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Nº 5, Primer Cuatrimestre, 1983, p.p. 50,51

<sup>26</sup> BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Instituto de Administración Local, Madrid, España, 1985, p.p. 29, 30

#### 4. EN LA EPOCA CONTEMPORÁNEA

El esplendor del *Derecho Administrativo y de la administración* surge a finales del siglo XIX, en Francia aparecen comentadores que tratan de darle una base doctrinal al Derecho Administrativo, estas doctrinas inicialmente eran exegéticas, es decir legistas se limitaban a estudiar por orden alfabético las disposiciones administrativas, algunos de estos tratadistas franceses son: DUTOUR, LA FARRIERE, CARRE DE MALBERG, JEZE, HAURIOU, DUGUIT, WALINE, LANBADERE, ROLLAND, EISENMANN, RIVERO, entre otros. En Italia se considera como creador del Derecho Administrativo a ORLANDO, tenemos otros exponentes italianos: ROMAGNOSI, MANNA, PERSICO, DE GIOANNIS, GIANTUECO, SANTI ROMANO, ZANOBINI, D'ALESSIO, FRAGOLA, ALESSI, GIANNINI, DE VALLES, VITTA, MIELE y PRESUTTI. En Alemania la aparición del Derecho Administrativo tiene como antecedente el Derecho de Policía, que trato de estudiar las actividades de los monarcas en el antiguo régimen, es decir, en el Estado Policía; los cameralistas Alemanes que hicieron estudios profundos sobre la ciencia de la Administración fueron FEDERICO EL GRANDE, VON JUSTI, SECKENDORF, OSSE, GERHARD, ZINCKE, DARJES, SONNENFELS. La ciencia cameralista floreció entre los siglos. XV y XVIII. La existencia de los cameralistas explica el espíritu germánico actual de organización, unidad y manejo exacto de técnicas administrativas y financieras. Tenemos también entre estos expositores a VON STEIN, que entiende que la Administración debe <<servir a la sociedad>>, y no sólo <<limitar los derechos individuales>>. El verdadero creador de la ciencia jurídico-administrativa alemana es OTTO MAYER, el cual construye un Derecho Administrativo paralelo a la sistemática del Derecho Civil. En España.- El estudio de esta disciplina empieza con JAVIER BURGOS, posteriormente con COLMEIRO, POSADA HERRERA, ORTIZ ZUNIGA, SANTA MARIA PAREDES, MELLADO, CUESTA, GÜENECHEA, los más recientes GASCON Y MARIN, GARCIA OVIEDO, ROYO VILLANOVA, JORNADA DE POZAS y GARRIDO FALLA, entre otros.

"En Estados Unidos de América e Inglaterra, no hubo al principio, un Derecho Administrativo, por que no existía un cuerpo sistemático de normas aplicables a la Administración como tal."

"A fines del siglo XIX, Woodrow Wilson en los Estados Unidos de América y Max Weber en Alemania, estimularon los estudios sobre estructuras de gobierno y análisis de diversos aspectos del macrosistema político y social en el que la administración pública se halla inserta."<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Primera Reimpresión, Editorial Porrúa, México, 1985, p.33

Se da la estabilidad y el crecimiento de los gobiernos contemporáneos que tienden a concentrarse en la persona de un presidente o jefe de gobierno, quien conduce la *política* nacional o internacional, que son designados popularmente en forma directa o indirecta y se encuentra limitado por los otros poderes, (en nuestro sistema mexicano este poder se denomina ejecutivo y esta delimitado por el poder judicial y el poder legislativo).

Aparece en esta época una estructura político-social denominada "*Estado Social de Derecho*", el cual "surgió de las transformaciones del Estado de Derecho Clásico; individualista y liberal, en una organización política en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los diversos intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos."<sup>28</sup>

El Estado Social de Derecho va intervenir cada vez más de manera amplia y vigorosa en las distintas actividades de la sociedad pluralista contemporánea que se realiza a través del instrumento técnico con el cual cuenta el Estado moderno esto es la *administración*. La *administración* "... se ha transformado de manera paulatina pero irreversible en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo a las dependencias tradicionales de la administración centralizada, sino también en un número creciente de *organismos públicos descentralizados*, y además ejerce control sobre un conjunto también en aumento de *empresas públicas*, y si bien estos últimos sectores se han calificado como "*sector paraestatal*..."<sup>29</sup>

La administración social se caracteriza porque, por una parte, mantiene los dogmas que antes mencionamos, y por otra parte, la administración se somete a la Ley. En donde "... la Administración liberal del S. XIX y la Administración Social del S. XX, tiene un distinto espíritu y contenido, pero legitimadas por una misma base de sustentación. De aquí que en ambos casos el encuadre político sea el Estado de Derecho, pero con los adjetivos de liberal y social respectivamente."<sup>30</sup>

La administración contemporánea va sucediendo a todas las clases privilegiadas: rey, nobleza, clero, terratenientes y fisco, entre otras, es decir, a todos los estamentos de la historia que han gozado de situación de privilegio.

---

<sup>28</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, Editorial El Colegio Nacional, México, 1983, p. 18

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 19

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 33

## 5. EN MÉXICO

Al igual que en otras partes del mundo, en los Estados Unidos Mexicanos surgieron diversas civilizaciones, las cuales sobresalieron en distintos ámbitos sociales, culturales, políticos y científicos, entre otros. Sus unidades políticas y administrativas se formaron o por la unión de sus integrantes o por la fuerza.

### 5.1 ÉPOCA PRECOLOMBINA

En este punto abordaremos los antecedentes de la *política y de la administración* en nuestro país.

"No obstante la naturaleza generalmente autoritaria de los diferentes sistemas políticos que han regido la vida mexicana desde sus orígenes, la discusión pública sobre temas políticos propios y ajenos siempre ha existido".<sup>31</sup>

Entre los muchos grupos migratorios que convergieron para moldear las cimeras culturas del México precolombino, se encuentran los *toltecas, los chichimecas, los nahoas, los zapotecas, los mayas, los incas, los mixtecos, entre otros.*

Todos ellos con cultura sobresaliente en diversos ámbitos. Pero el pueblo que tuvo gran auge antes de la llegada de los españoles fue el de los aztecas, formado por la unión de tres pueblos: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba. Es por ello que nos infiltramos en su estudio, toda vez que "... Dada la importancia económica, social y política a que llegó la civilización azteca, consideramos conveniente referirnos en concreto a los aspectos más importantes del *mexica*, ya que su influencia abarcó una enorme porción de lo que con posterioridad habría de ser la Nueva España."

"Su régimen político integrábase de instituciones religiosas, militares y administrativas que florecerían con carácter permanente... sostenido por un ejército presto a mantenerlo y a defenderlo, así como a exigir por la fuerza los

---

<sup>31</sup> LEDDA ARGUEDAS, MANUEL CAMACHO, SALVADOR CORDERO, AURORA LOYO, LORENZO MEYER, JOSE LUIS REYNA, *Sociología y Ciencia Política en México, (Un balance de 25 años)*, Editorial UNAM, Ciudad Universitaria, México 1979, p. 63

tributos de los pueblos vecinos".<sup>32</sup> Sin embargo con la conquista española el desenlace del esplendor del imperio azteca, llegó a su fin para dar paso a una nueva etapa denominada la Época Colonial, la cual proporcionó diferentes cambios en la vida de México, en donde se mezclaron dos culturas, cada una de ellas intercalando sus formas de vida, así como sus pensamientos políticos, sociales y culturales. Para constituir la nueva sociedad mexicana.

## 5.2 ÉPOCA COLONIAL .

Una vez conquistado México las cuestiones políticas, culturales, sociales y el manejo de la administración estaban en manos como es sabido del grupo privilegiado, que estaba integrado por los españoles nacidos en la metrópoli, los cuales representaban la nobleza, así como los ricos comerciantes que mantenían el comercio con la colonia. Expone Alperovich, ocupaban los altos puestos administrativos, militares y eclesiásticos de la colonia y estos grupos a su vez fundaron provincias en la Nueva España.

Como señala Romeo R. Flores Caballero los españoles tuvieron que organizar los nuevos territorios, particularmente después del año de 1524, por lo que los reyes de España apoyados en el Consejo de Castilla integraron un nuevo organismo llamado Consejo de Indias, que era la unidad responsable de la ejecución política de la Corona, inicio la administración jerarquizada del territorio mediante la creación de virreinos y de los funcionarios que se encargarían de su organización: virreyes, capitanes generales, gobernadores y, junto a ellos, los oidores. La gran mayoría españoles, seleccionados en base a sus servicios y lealtad a la Corona.

"Los virreyes y los capitanes generales eran representantes del Rey... Eran ejecutores de la política real. Tenían a su cargo la administración y el control de todos los asuntos civiles, militares, y la supervisión de los asuntos financieros, de justicia y los asuntos regulares de la Iglesia. Los cuales eran cambiados por voluntad del monarca."

"Para la administración regional y subregional, la Corona designo a gobernadores, corregidores y alcaldes mayores que mantenían en sus provincias una autoridad tan importante como la de los virreyes y capitanes generales,"<sup>33</sup> y a veces mayor.

---

<sup>32</sup> LÓPEZ GALLO, Manuel, *Economía y Política en la Historia de México*, Vigésima Edición, Ediciones "El Caballito", México, D.F., 1982, p. 12

<sup>33</sup> FLORES CABALLERO, Romeo R., *Administración y Política en la Historia de México*, Segunda Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p.p. 25 y ss.

Surgieron la formación de cacicazgos ajenos a la Corona, ya que la administración no fue uniforme, y éstos se alejaban de los principios de la política general de la monarquía.

La función del corregidor era muy importante, ya que fue conocido por su asociación con los ayuntamientos y los cabildos.

"En base de esta pirámide administrativa estaba el Ayuntamiento o el Cabildo. Esta era la autoridad local y a través de ella los vasallos conocían la autoridad real. Estaba integrado principalmente, por alcaldes ordinarios y regidores, aunque sus miembros variaban de acuerdo al tamaño de sus ciudades, villas o pueblos, e incluían, para propósitos de atención de problemas, a síndicos, procuradores, inspectores, mayordomos y alguaciles."

Se trataba de controlar a los funcionarios de la Nueva España por medio de juicios denominados: Residencia (juicio público que sometía al funcionario al terminar su gestión para responder por las faltas que hubiera cometido y a restituir los daños) y Visitas ( que se hacía en forma reservada, servía para supervisar el funcionamiento de la administración en toda una región específica).

Se fundó en 1503 la Casa de Contratación que era la Oficina más poderosa de la Corona, servía para cobrar los impuestos de la Corona y administrar los fondos reales. Era una Institución encargada de ejercer el monopolio en todas las transacciones comerciales con las Colonias; se integraba con un contador, un factor, un correo mayor, un piloto mayor, un tesorero y un fiscal. Además incluía un Tribunal de la Acordada y una Sala de Justicia para resolver las controversias que se suscitaban entre los comerciantes y entre estos y la administración.

El Consejo de Indias contaba con un Consejo de Hacienda, el cual tenía la función de administrar las finanzas de la Corona, así como de resolver problemas fiscales, nombrar funcionarios y diseñar los impuestos especiales como la mesada y la media anata, así como el pago de los salarios a empleados de la Corona.

En teoría la Corona ejercía el control sobre la Iglesia, a través del Patronato Real, que reunía la base jurídica de derechos y obligaciones otorgados por el Vaticano, pero en la práctica sucedía lo contrario a tal grado que era un medio para imponer su política y el control sobre sus súbditos.

Entre los primeros escritos políticos tenemos: "las *Cartas de relación* de Córtes, son una de las primeras y mejores muestras. Tras la conquista empezaron a surgir estudios sobre las estructuras políticas recientemente vencidas... Esta "visión sobre los vencidos" fue producto tanto de los esfuerzos de los vencidos - ahí están *Los anales de Tlatelolco* (1528) y las obras de Domingo "Chimalpaín"-, como de los conquistadores..."<sup>34</sup>

Los escritos políticos de ésta época eran elitistas, no buscaban presentar sus argumentos a los indígenas del país. A los conquistadores les importaba que esos problemas se trataran lo menos posible y sobre todo los procesos del gobierno.

---

<sup>34</sup>*Idem.*, p. 64

En cuanto a la legislación mexicana en este período se desarrolló en "un abrumador hacinamiento de ordenanzas reales, a menudo contradictorias, todas empíricas, constituyen la legislación indiana. Ningún sistema preconcebido, ninguna política planificada. Sólo la voluntad brutal de un gobierno claramente fundado en una oprobiosa división de clases..."

"Anarquía y arbitrariedad integraban el sistema fiscal de aquellos tiempos. A más de lo señalado, largo podría hablarse de tan variadas formas que la monarquía española aplicó para hacerse de ingresos..."<sup>35</sup> La Corona a toda costa trataba de mantener la unidad de sus dominios, por lo que, creó Intendencias y Subdelegaciones para su propósito con la intención de terminar con la corrupción administrativa, acumulada en trescientos años de vida colonial.

Mientras tanto, "los cameralistas no parecieron influir en la administración pública mexicana; en aquella época aún no era independiente. Pero algunas de sus ideas, previamente asimiladas por otros países, llegaron posteriormente a México a través de instituciones específicas."<sup>36</sup>

A finales del siglo XVI, los colonizadores españoles, ya habían concluido la conquista.

### 5.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE

Las causas que llevaron a la Independencia a la nación mexicana, fueron las situaciones tan precarias en que vivía el pueblo mexicano, en "donde los trabajadores, privados de los derechos más elementales y explotados de manera cruenta, vivían en situaciones extremadamente difíciles. Esta situación se hacía más pesada por la discriminación racial de la población indígena y de origen negro. Esta discriminación era una de las manifestaciones de la política colonial española, que en contraposición a la mezcla de diferentes elementos étnicos que estaban en marcha, buscaba aislar y contraponer entre sí a los originarios de España..."<sup>37</sup>

España seguía implantado una política de limitaciones del desarrollo de la economía de la Nueva España, las cuales se mantenían a principios del siglo XIX, que reprimían a la industria y a la agricultura.

La administración del país era manejada por los españoles y se regían en cuanto a sus leyes fiscales, por ejemplo: "En 1809

---

<sup>35</sup>LÓPEZ GALLO, *ob. cit.*, p. 40

<sup>36</sup>CARRILLO, *ob. cit.*, p. 33

<sup>37</sup>ALPEROVICH, Moisei Samoilovich, *Ensayos de la Historia de México*, Editorial Grijalvo, México, 1967, p.p. 22 y 23

casi el 60% de todos los ingresos de la Nueva España entró a las arcas de la corona - Española-, y de los 6 millones 600 mil pesos -restantes solamente 400 mil se emplearon para satisfacer necesidades de la población. Al mismo tiempo, más de dos tercios de esta suma se destinaron a gastos militares y de administración, para el pago de funcionarios y para el clero."<sup>38</sup>

La nueva nación mexicana trataba de lograr su Independencia del yugo español, basándose en las ideas políticas y luchas de otros países. Que culminaron con la libertad de México.

Sin embargo: "Hecha nuestra independencia, los actos de la Administración se han ejercido sin un plan fijo, sin un sistema general y uniforme, que basados sobre los fundamentos de la ciencia, abrazase los diversos ramos de la Administración Pública."<sup>39</sup> Es decir, se pretendía administrar al país primero en un Imperio mediante un Poder Ejecutivo que estaría encabezado por el Emperador. El general Iturbide, después de varias luchas que sostuvo logro imponerse designándose Emperador, pero no duraría mucho ya que en 1823 abdicó. Entrando el país en caos ya que se establecieron diversos mecanismos para gobernar y el poder pasaba constantemente de un presidente a otro.

Aún y con los problemas que tenía la nación mexicana, estaba informada de lo que pasaba en otras partes del mundo, tal es así que "con la conquista de Europa por Napoleón, la concepción francesa del Derecho Administrativo alcanzó gran auge en todo el mundo occidental. Esta concepción, fundamentalmente jurídica, tuvo pronta aceptación en México por razones diversas y sigue prácticamente gozando de validez hasta la fecha, si bien el transcurso del tiempo y las experiencias de la realidad **administrativa mexicana** le han dado características muy especiales. -Planteando lo anterior ya en el siglo XIX hasta nuestros días, los estudios administrativos se han enriquecido con una gran variedad de enfoques, entre los cuales destacan los conocidos como "Administración Científica", movimiento de origen básicamente empresarial, iniciado por el norteamericano Taylor y por el francés Fayol..."<sup>40</sup>

A finales del siglo XVIII surgen los primeros pensamientos políticos propios de nuestro país, establecidos en obras como las de Francisco Javier Clavijero, en donde se refleja una preocupación política netamente mexicana motivada por la decadencia española. Al iniciarse el siglo XIX, Fray Servando Teresa de Mier fue ya capaz de definir un proyecto político independiente

"Con la independencia México entro de lleno en un periodo de agitación política no conocido hasta entonces y que casi llevó a

---

<sup>38</sup>*Idem.*, p.p. 25 y 26

<sup>39</sup> LARES, Teodosio, *ob. cit.*, p. 9

<sup>40</sup> CARRILLO, *ob. cit.*, p. 33



la nueva nación al punto de desintegración. Por un lado las invasiones y amenazas externas, y por otro lado la bancarrota del erario, la irreconciliable disputa entre la élite criolla agrupada en torno a las banderas de los liberales y conservadores -federalismo o centralismo, la relación de la Iglesia con el Estado, - más la aparición de nuevos actores políticos, los mestizos, que reclaman su lugar bajo el sol político... El caldero de la lucha política, fue un medio excelente de cultivo para que proliferaran los escritos políticos más diversos."<sup>41</sup>

En ese tiempo surgieron dos grupos políticos, en donde Lucas Alamán (1792-1853) era exponente del grupo conservador. "En sus escritos históricos intentó fundamentar la vocación monárquica de la nación mexicana, pero dentro de un esquema más bien económico liberal."

En ideas contrarias a los conservadores está el grupo liberal que tiene como "exponentes brillantes a: Lorenzo de Zavala, José María Luis Mora, Mariano Otero, Guillermo Prieto, Ignacio Vallarta, etcétera."

Alamán y Mora bien se les puede considerar "como representantes de las dos corrientes teóricas, que en el campo de la política práctica, se disputaron el predominio a lo largo del siglo XIX: el proyecto conservador, deseoso de justificar una evolución lenta de las estructuras autoritarias heredadas; y el proyecto liberal, que abogaba por dar vida a una república democrática y moderna, negación de la situación prevaleciente."

Al llegar al poder Porfirio Díaz se inicia, a partir de "1877, las tres décadas de "paz porfiriana", pero la transformación económica no afectó mucho la naturaleza del discurso político: la historia habría de seguir siendo la arena favorita para debatir las alternativas políticas."<sup>42</sup>

En esta época, es decir la de Porfirio Díaz, se consuma la red ferroviaria, que tenía como fin político consolidar el dominio del gobierno central, enviando tropas rápidamente a puntos lejanos para sofocar cualquier sublevación, este medio político a la larga se transformaría en su contrario.

Como señala Adolfo Gilly "el porfiriato fue una época de intenso desarrollo capitalista del país."<sup>43</sup>

El lema característico del gobierno de Porfirio Díaz en esta época fue el de "poca política y mucha administración", ya que se consideraba que el pueblo no tenía la debida preparación para ejercer la democracia, escudado con esto Porfirio Díaz les desconocía sus derechos políticos, sociales, entre otros.

Por otro lado, "a raíz de los problemas políticos de las

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 66

<sup>42</sup> LEDDA ARGUEDAS, *ob. cit.*, p. 68

<sup>43</sup> GUILLY, Adolfo, *La Revolución Interrumpida: Dos México 1910-1920 una guerra campesina por la tierra y el poder*, Edición Octava, Editorial El Caballito, México, 1977, p. 24

postrimerías del porfiriato, y particularmente a través de la pluma de Ricardo Flores Magón, hizo su enfoque de la realidad política mexicana: el socialismo. El énfasis se puso en la imposibilidad de superar los obstáculos que se presentaban a la evolución política y social de México en tanto no se transformase el sistema de propiedad."

Con el México independiente, como ya mencionamos, siguieron en aumento los conflictos internos y externos, los que se agudizaron más por las intervenciones extranjeras; concretamente con la invasión que sufrió México de Estados Unidos de América en 1847. En donde Estados Unidos de América se apoderó de la mitad del territorio, unos dos millones de kilómetros cuadrados, que hoy constituyen los Estados de Texas, Nevada, Utah, Colorado, Nuevo México, Arizona y la California, el despojo fue legalizado, por el tratado de Guadalupe, en febrero de 1848. A lo que al llegar la Independencia después de aproximadamente 300 años de colonización, la nación mexicana no podía mantener un control de gobierno estable dentro del país. Muestra de ello hasta con observar todos los presidentes que surgieron en esta época, y que intentaron gobernar al país el tiempo que les fuera posible o en su caso permitido, aunque algunos de ellos se mantuvieron en el poder por medio de la fuerza, tal es el caso de Antonio López Santa Anna y Porfirio Díaz, entre otros.

## 5.2 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

A principios de éste siglo los problemas del país se agudizaron más, culminando con el movimiento revolucionario, en donde influyeron factores externos para que los Estados Unidos Mexicanos se levantaran en armas, tales como: La Revolución Rusa en 1905 (fue a raíz de diversos conflictos que se venían suscitando desde 1860, se agudizaron por la desastrosa guerra ruso-japonesa, en 1904-1905; y se desencadenaron "por el incidente de <<Domingo Sangriento>>, cuando la policía disparó sobre un grupo de obreros desarmados... Fue una revolución sostenida principalmente por las clases medias con objeto de establecer un gobierno liberal constitucional. La revuelta contra el Zar fue muy pronto aplastada -tuvo una duración de 15 días-, pero no sin que se hicieran concesiones a los rebeldes "4); la crisis mundial del capitalismo de 1907; la serie de revoluciones

---

<sup>44</sup> McMLOSKEY, Herbert, TURNER, John E., U.R.S.S. (HISTORIA DE RUSIA Y DEL ESTADO SOVIETICO, IDEOLOGÍA, FILOSOFÍA, EDUCACIÓN, MARXISMO, PUNTOS DEL PARTIDO COMUNISTA, CONSTITUCIÓN, ("The Soviet Dictatorship"), Traducida al español por Joaquín Merino. Ediciones Marata, Madrid, 1966, p.p. 86 y 87

populares de China, Turquía y Portugal; los preparativos de la Primera Guerra Mundial; el crecimiento y el auge sindicalizado revolucionario de los "*Industrial Workers of the World (IWW)*, los *wobblies*", en Estados Unidos de América y se combinó con una "*crisis de la transición del Estado Burgués.*"

Por lo que en 1910 estalla la Revolución Mexicana, derrocando al gobierno de Porfirio Díaz. Apareciendo en la escena política del país tres ejércitos revolucionarios el de Zapata, el de Villa y el de Obregón. Señala Adolfo Guilly que "las tres fracciones militares no razonaban en términos del Estado, sino de gobiernos..."<sup>45</sup> Por otra parte la pequeña burguesía se aprovechó de los conflictos en que se encontraba la Nación, para detentar el poder. Si bien es cierto se logró una gran movilización de las masas, estas fueron el vehículo perfecto para que se acomodara la pequeña burguesía. Menciona al respecto Arnaldo Cordova "que los campesinos ... jamás son capaces de proporcionar ni el programa, ni la ideología, ni la dirección política de ninguna revolución".<sup>46</sup> Sin embargo los obreros y campesinos cuentan con el espíritu de combatividad, aunque les faltan directrices políticas, sociales, culturales, administrativas y en gran parte económicas para lograr sus objetivos.

Es importante mencionar que en ésta época la mayoría del capital Mexicano estaba en manos de empresas extranjeras. De las cuales el 40% le pertenecía a Estados Unidos de América; a Gran Bretaña le tocaba el 24% y el 13% era del capital Francés. Y el restante que era el 23% solamente le correspondía al Estado Mexicano el 14% y al sector privado tenía el 9%. Con los conflictos internos del país la gran mayoría del capital extranjero salió del país, pero al término de la revolución los inversionistas extranjeros volverían a sus antiguos negocios, y además, junto con los banqueros mexicanos pasarón nuevamente a formar la clase dominante, es decir, la clase dominante nacional y extranjera siguió siendo la misma después de la Revolución y sobre todo con el gobierno de Alvaro Obregón (1920 a 1924) que se caracterizó por desarrollar una política típicamente burguesa.

En ese sentido escribió León Trosky que: el régimen de la Revolución Mexicana era "bonapartista" porque según estas definiciones la revolución la hizo "la pequeña burguesía" mexicana o por lo menos ella fue su beneficiaria directa.

Es importante "tomar en cuenta, como punto inicial, que el Estado y la administración pública en la época contemporánea derivan del movimiento revolucionario de 1910."<sup>47</sup> De manera más específica el modelo del Estado Social, que en nuestro país se inició, fue al elevar a rango constitucional los derechos de los

---

<sup>45</sup>GUILLY, *ob. cit.*, p.p. 22 y ss.

<sup>46</sup>CORDOVA, Arnaldo, *La Política de masas en el Cardenismo*, Editorial Era, México, 1974, p. 23

<sup>47</sup>*Administración y Política, ob. cit.*, p. 152

trabajadores y de los campesinos en nuestra Constitución de 1917. Y "el *Derecho Administrativo* en México tomó importancia necesaria a partir de la vigencia de la Constitución de 1917, puesto que, la Constitución anterior, la de 1857, era de carácter individualista y no permitía que el Estado interviniera de una manera definitiva en la actividad de los particulares; ésta es la razón por la cual el *derecho administrativo* en México permaneció en forma embrionaria hasta las primeras décadas del siglo XX."<sup>48</sup>

Por lo que: "El Estado contemporáneo mexicano muestra un gran punto a su favor frente a otros Estados de América Latina, que consiste en su gran capacidad para observar el impacto que produjo, en todo el continente, el ingreso de las masas en la vida política y, también para convertir la política de masas en un instrumento de fortalecimiento de su propia estructura ascendiente en el seno de la sociedad como es sabido. la política de masas es una obra de la expansión del capitalismo, y no sólo de América Latina, también de Europa y de Estados Unidos de América."<sup>49</sup>

Se necesitaba dar otro giro a la nación mexicana para mantenerla contenta, o por lo menos apaciguada, así sus siguientes gobernantes formaron "el nuevo proyecto de la nación, que se originó con la Revolución de 1910, abandonando el concepto tradicional del Estado gendarme, y atribuyéndole características de Estado-agente-de-cambio o, como lo denominan algunos tratadistas, Estado de servicio o de bienestar, dándole para ello toda capacidad política necesaria para cumplir sus nuevos propósitos."<sup>50</sup>

Por otro lado se estableció que para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Ejecutivo Federal contará con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que determine el Congreso; y con las nuevas reformas que le hicieron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (Publicadas el día 28 de diciembre de 1994), solo contará con 17 Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.

Durante la primera década se intentaron algunas acciones "tendientes a restituir la vigencia de la división de poderes. Desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como Ministerio Público, remitiendo al Poder Judicial los Tribunales de Circuito

---

<sup>48</sup> MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Nociones de Derecho Administrativo*, Editorial Banca y Comercio, S.A., Segunda Edición, México, D.F., 1972, p. 121

<sup>49</sup>CORDOVA, *ob. cit.*, p.p. 55 y 56

<sup>50</sup>FRANKEN, Tjerk; GARCÍA CARDENAS, Luis; ROZENSZTEIN, Mario; CHANES NIETO, José; CARRILLO CASTRO, Alejandro; RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio; CANIBE, Juan Manuel; *Política y Administración Pública*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1973, p. 100

y Juzgados de Distrito y a las autoridades locales la impartición de la justicia menor y de paz que antes dependían de la Secretaría de Justicia. La educación primaria y secundaria se encomendó asimismo en forma directa a los ayuntamientos locales, conservando como responsabilidad federal únicamente la educación superior, que sería impartida por el Departamento Universitario y de Bellas Artes, bajo la dirección del rector de la Universidad."

Cuando Venustiano asume la Presidencia, después de la derrota del Villismo, tuvo que enfrentar la deuda interna, que tenía como acreedores principales a los consorcios bancarios que habían operado en la época porfirista. Por lo que, "la turbulencia de este periodo llevó a Venustiano Carranza a crear como los primeros departamentos administrativos, un órgano encargo de los establecimientos fabriles y militares, otro de aprovisionamiento generales y uno más encargo de la Contraloría de la Federación."<sup>81</sup>

Asimismo, con Carranza surgieron otros líderes que posteriormente tomaron el poder, algunos de ellos son Alvaro Obregón, Plutarco Elias Calles, los cuales contaban con muchos instrumentos para someter a los líderes locales, esta política era parecida a la de Porfirio Díaz.

Por otro lado, no conforme con haber acabado su mandato presidencial Plutarco Elias Calles seguía manipulando a los presidentes que le precedían, y continuaba como jefe político.

Durante la segunda década volvieron a manifestarse las revueltas del país. "En consecuencia, fue necesario hacer frente a la expresión violenta de intereses conflictivos, producto del incipiente ajuste de las diversas corrientes y que se expresaron principalmente en las revueltas de 1920, 1923, 1927, 1929 y la llamada "de los cristeros."<sup>82</sup>

Lo que intentaba el gobierno en ese entonces era tratar de pacificar al país a como diera lugar, por lo que políticamente se concretaron a crear el Partido Nacional Revolucionario, el cual tenía por objeto sustituir las armas por la negociación, la discusión, la disuación y el compromiso basado en un interés nacional más amplio.

Al entrar la década de los treinta se da la devaluación del peso frente al "dólar" estado unidense, además en este periodo "estaría caracterizado por la presencia de la crisis económica mundial que culminó en 1929 y cuyos efectos se proyectaron también a nuestro país. Para esta época nuestra economía era todavía fundamentalmente de exportación y dependía en buena medida de la demanda internacional de nuestros productos que eran principalmente minerales e hidrocarburos."

Como parte de la política de prestaciones sociales se emitió la primera ley sobre funcionamiento del servicio civil federal en 1933 y se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

---

<sup>81</sup> FRANKEN, *ob. cit.*, p.p. 101 y 102

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 102

En 1934 Lázaro Cárdenas llega al poder como el primer presidente que gobernaría durante seis años -en vez del período anterior de cuatro años- con un vasto programa estructurado en el Plan Sexenal, el primero que contó con un gobierno postrevolucionario.

En ésta década "se llevó a cabo una reforma a fondo del aparato administrativo central, desapareciendo los departamentos administrativos encargados de proporcionar apoyo general a otras dependencias, descentralizándose dichas funciones dentro de cada organismos público."<sup>53</sup>

Es conveniente destacar que "el período en el cual se logró la consolidación del sistema político mexicano fue el cardenismo (1934-1940), que sentó las bases para la posterior etapa de la industrialización durante los años cuarenta. En el período cardenista también se gestó la organización de la administración pública, a la cabeza de la cual quedó el Presidente de la República Mexicana con poderes aminorados sancionados constitucionalmente. En un segundo nivel están los secretarios de Estado, nombrados directamente por el presidente y responsables política y administrativamente de sus instituciones. Una categoría de suma importancia son las empresas públicas (Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal)."<sup>54</sup>

Al llegar a la presidencia Avila Camacho en 1940 su sistema económico era diferente al del gobierno anterior. En el gobierno de Cardenas no se podía llegar a desarrollar con rapidez la industrialización, pero en el mandato de Avila Camacho, el inicio de la Segunda Guerra Mundial le daba la oportunidad para que los Estados Unidos Mexicanos salieran adelante. Sin embargo la escasez de artículos de exportación de Estados Unidos de América se hacían sentir en todo el país.

Cuando Avila Camacho deja la presidencia tiene una nueva imagen México que es la de ser un país industrial moderno, ésta política administrativa tendría continuidad con la siguiente, la de Miguel Alemán, en 1946. En este año se veían los problemas económicos que se avecinaban para los Estados Unidos Mexicanos, puesto que los capitales extranjeros refugiados en el país empezaban a salir, ya que la Segunda Guerra Mundial había concluido.

Presentándose una gran fuga de capitales tanto de los inversionistas extranjeros como mexicanos, ya que en los últimos meses del gobierno de Avila Camacho y parte de la de Miguel Alemán provocaron una crisis económica en el país.

Al iniciar su mandato el presidente Miguel Alemán trataba de mantener el valor del peso frente al "dólar" americano pidiendo préstamos al Fondo Monetario Internacional (FMI), así como de la Tesorería de Estados Unidos de América, pero ya no fue posible

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p.p. 103, 104 y 108

<sup>54</sup> *Administración y Política*, ob. cit., p.p. 154 y 155

mantener el valor del peso, ya que en el mes de julio de 1948 "las reservas mexicanas de divisas extranjeras llegaron a un punto peligrosamente bajo se decretó la libertad de cambios y el peso bajo su estabilidad artificial... La devaluación trajo aparejado un aumento en el costo de los artículos importados; lo que provocó grandes aumentos de precios en toda la economía de México, igual que grandes elevaciones de salarios."

Entre otras medidas, "para poder cumplir con los planes de desarrollo, el gobierno federal se asignó el papel principal en la captación de ingresos. Sin embargo, el sistema tributario mexicano no era lo suficientemente flexible para adaptarse a la nueva política de gobierno."

Entre los años de 1940 a 1949 los ingresos públicos crecieron, pero los egresos crecieron más y en consecuencia, el gobierno se vio obligado a recurrir al crédito interno y externo. Por lo que, "la política basada en la recurrencia del gobierno mexicano al financiamiento a través de empréstitos, contribuyó durante la década de 1940 a 1950 a generar y sostener un proceso *inflationario* de desarrollo."<sup>55</sup>

Al tomar el poder Adolfo Ruíz Cortines en 1952 su administración se tornaría diferente a la de Alemán o en algunos aspectos más conservadora, apartándose un poco del sector privado. Volcándose en los sectores pobres urbanos.

En 1954 una vez más el país veía aparecer sus síntomas de debilidad en cuanto a pagos al exterior. La cual se agudizaría más con la devaluación del peso frente al "dólar" americano, en 1954. Hasta el fin de la administración de Ruíz Cortines, en 1958, los precios internacionales se moverían persistentemente en contra de los Estados Unidos Mexicanos.

En 1958 asume la presidencia Adolfo López Mateos, y esta es la señal para que toda oficina mexicana ejerciera su autonomía al máximo, llevándolo al caos al país, en donde cada institución descentralizada o empresa pública disponía libremente de sus gastos. Su administración iba a seguir una política "de extrema izquierda dentro de la Constitución. Otra fue la aparente decisión de reducir energéticamente el papel de las inversiones directas y extranjeras en México."

En 1959 "el gobierno se enfrentaba a una "estructura productiva dinámica" resultante del ciclo "inflación-devaluación-inflación" anteriormente descrito. Para salir de este círculo vicioso era necesario -de acuerdo con el secretario de Hacienda de la época- "acelerar selectivamente el gasto" y, a la vez, diseñar políticas apropiadas para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento. Esta política, descrita por sus autores como de "desarrollo estabilizador", caracterizó la estrategia del desarrollo en México en la década de 1960 a 1970."

"En materia administrativa se puso cada vez más de manifiesto que el crecimiento del sector público había venido realizándose, hasta entonces, por agregación, sin un plan que lo

---

<sup>55</sup> *ibid.*, p.p. 111 y 112

guiase. Entre las casi 300 instituciones estatales y "paraestatales", que había en 1960, era dable encontrar una amplia gama de formas de organización, estilos de dirección, objetos de actividad y actualidad o anacronismos de métodos y sistemas administrativos. Los cambios de administración se caracterizaban por momentáneas pérdidas de control sobre el complejo sistema administrativo, lo cual se tradujo en un espiral creciente de gastos, sobre todo por parte de las empresas descentralizadas con actividades económicas diversas y con un grado considerable de autonomía."

Al concluir el período de "Industrialización", (1940-1958) que se identificó por la tendencia a resaltar la sustitución de importaciones y el inicio del proteccionismo y fomento a la industria nacional.

La segunda etapa denominada "desarrollo estabilizador", (1958-1971) surgieron planteamientos para el cambio del país, dicha etapa se caracterizaría por " tener como objetivos centrales: continuar la tasa de crecimiento, controlar la inflación, elevar el ahorro voluntario, aumentar la inversión, mejorar la productividad y mantener el tipo de cambio."<sup>66</sup>

La tercera etapa se denomina "Desarrollo Compartido", (1971-1981), que se conoció por el intento de recuperar las bases de apoyo para activar y redefinir la economía.

"La historia es larga: llegaron la inflación, el desempleo, la política económica contraccionista del circulante monetario, más agresividad en el comercio exterior, lo cual univerzalizó la recesión, la aguda pugna intercapitalista y la competencia desleal e imperfecta, junto a la dependencia tecnológica para los países del tercer mundo."<sup>67</sup>

En 1968 se dejan ver los conflictos internos de la sociedad, que llevan al país ante una crisis política y social, que al paso de los años se fue atenuando más, en este año se desarrollo el movimiento estudiantil. Y en 1970 se dieron los estancamientos unidos a la inflación. "A partir de 1971, aflora el deterioro en la economía mexicana."

"La crisis estructural de la economía mexicana, una política monetaria restrictiva y la crisis del capitalismo a escala mundial, son los principales fenómenos que produjeron la llamada "crisis de confianza" en 1976. Las críticas en torno a las políticas puestas en prácticas durante 1970-1976 (la laboral y salarial, la de la creciente participación del Estado en la economía, la del gasto público y su financiamiento y la del trato con la iniciativa privada local y extranjera), "además de estar insuficientemente fundadas, están orientadas a protestar por la creciente participación del Estado en la economía y por la defensa, aunque sea mínima, del salario y las condiciones

---

<sup>66</sup> íbid., p.p. 115 y ss.

<sup>67</sup>BORGE, Tomás, *Salinas, Los Dilemas de la Modernidad*, Editorial Siglo Veintiuno, S.A. de C.V., México, 1993, p. 182



generales de vida de las clases populares. Se olvidan los críticos de que la deficiencia en la instrumentación política económica no está tanto en lo que se llevó a la práctica, sino justamente en lo que no se instrumentó: la reestructuración del sistema financiero, monetario y crediticio para que dejara de ser factor determinante en el proceso de desarrollo económico nacional.<sup>58</sup>

Con el transcurso del tiempo se van agravando más los problemas del país, por ejemplo: "La economía tuvo recios malestares en 1976: inflación, especulación, devaluación y desorden financiero. A partir de semejante calentura, dirigentes empresariales y politólogos iniciaron una búsqueda en el "vademécum" político de analgésicos contra la desmedida intervención del Estado en la economía y a favor del ahorro en el gasto público. Para los teóricos de la izquierda, el origen de la crisis económica en la década de los setenta debe atribuirse al estilo del desarrollo global de la economía mexicana, a la acumulación del capital de los años cincuenta y al paso por una etapa de euforia durante los años sesenta, desarticulada en los setenta en forma de crisis coincidente con la recesión internacional del capitalismo."

"Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se pone en práctica medidas no ortodoxas de política económica. En 1983 se aplica, por primera vez, un drástico ajuste a las finanzas públicas con el fin de abatir la inflación. Este dolor de tripas de casi todos los gobiernos se redujo del 100 por ciento en 1982 al 80 por ciento en 1983. Luego retrocede debido a la restricción del gasto público y del crédito, pero en 1984, por razones políticas, se relaja la disciplina de las finanzas públicas y, a principios de 1986, se anuncia la venta de 236 empresas paraestatales de las mil 155 del sector estatal de la economía se reducen a los subsidios."

"La política del gobierno del presidente De la Madrid se basó principalmente, en siete rectoras: nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación moral, descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación, y planeación democrática.<sup>59</sup>

En 1986, los Estados Unidos Mexicanos ingresan al GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles Comercio y Tarifas) con el objeto de obligar a las empresas mexicanas a salir de sus cabañas e ingresar a la competencia económica mundial. Por lo que, los Estados Unidos Mexicanos bajó sus aranceles del 100 por ciento a un 20 por ciento.

Menciona Tomás Borge que "la doctrina, el programa, la

---

<sup>58</sup>CORDERO, Rolando y TELLO, Carlos, *México: la disputa por la Nación. (La Política Económica en México)*, Cuarta Edición, Editorial Siglo Veintiuno (XXI), México, 1983.

<sup>59</sup>FLORES, *ob. cit.*, p. 314

alternativa ofrecida por Carlos Salinas a la sociedad mexicana se le llama liberalismo social". En donde "propone sustituir al Estado proteccionista y propietario, eludir el Estado mínimo y hacerlo a imagen y semejanza de una nueva concepción sin parentela reconocida con el neoliberalismo. El liberalismo social pretende ser un liberalismo con pecados veniales y ganarse el reino de la historia haciendo propósito de enmienda de no caer en los pecados del neoliberalismo contra el espíritu y la carne de los desposeídos."<sup>60</sup>

A finales del gobierno de Salinas de Gortari, los problemas económicos, políticos, administrativos empiezan a atenuarse cada vez más y esto se agudizó por los diversos problemas que surgieron a finales de diciembre de 1993, en los levantamientos armados en Chiapas. En donde el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) lucha por alcanzar las condiciones adecuadas para vivir, y que hasta el momento no se han solucionado; el espíritu de combatividad se demostró en este Estado de la República Mexicana que ha sabido darse ha conocer y presentar sus propuestas. Por otro lado, al ver que al principio no se solucionaba nada hubo diversos atentados en negocios públicos, autos bombas, así como, torres eléctricas de la Compañía de Luz y Fuerza que fueron tiradas en los estados de Puebla y Michoacan como medidas de presión al gobierno, lográndo el dialogo con el gobierno, en este ámbito destacaría como comisionado para la paz el exjefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís.

Por otro lado el día 8 de diciembre de 1994 firman el Tratado de Libre Comercio el presidente de los Estados Unidos de América, Bill Clinton; el ministro canadiense Jean Chretien y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo Ponce de León.

Los problemas de país se agudizarían más con los diversos homicidios de personas que ocupaban puestos en el gobierno, como el del candidato del partido del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio que fue asesinado el 23 de marzo de 1994; el del Licenciado Mario Ruiz Massieu; así como del Presidente del Comité Municipal Electoral de Toluca Alfredo Cuevas López, entre otros. Sin embargo los esfuerzos por mantener la paz en los Estados Unidos Mexicanos se han logrado poco a poco en este nuevo periodo con el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León que tomo la presidencia en 1994, en donde se esta dando una situación muy difícil de manejar.

---

<sup>60</sup>BORGE, *ob. cit.*, p.175

# CAPÍTULO II

## LA ADMINISTRACIÓN

## CAPITULO II

# LA ADMINISTRACIÓN

"LA ADMINISTRACION DEBE «SERVIR A LA SOCIEDAD»,  
Y NO SOLO «LIMITAR LOS DERECHOS INDIVIDUALES»..."  
VONT STEIN.

### 1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

En este capítulo iniciaremos con el concepto de *administración*, ya que de ahí partiremos para su estudio y desarrollo. Es decir, no se puede entrar al estudio de una materia sino sabemos que se entiende por ésta. Si bien es cierto ya establecimos los antecedentes de la *administración* a continuación vamos a dar el concepto de ésta materia, sin embargo, dada la importancia de ésta existen diversos autores nacionales y extranjeros que versan sobre el concepto de *administración*, por lo que nos avocaremos solamente algunos, ya que tratar de exponer a cada uno sería imposible.

Por ejemplo, el *Diccionario de la Real Academia Española* establece que la palabra *administración* proviene del "latín *administratio*", "*ōnis*". Acción de administrar. -Se utiliza también como- Empleo del administrador. -O bien diciendo que es- Casa u oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo... -Otra forma en que se utiliza es como- Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función..."<sup>61</sup>

En el *Diccionario Jurídico*, se define a la *administración* de la siguiente manera: "En sentido amplio es el ordenamiento económico de un bien, de un conjunto de bienes o de un patrimonio, propio o ajeno, según el caso."<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup>REAL ACADEMÍA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, Vigésima Edición, Madrid, 1984, p. 29

<sup>62</sup>GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Abeledo-Perrot, Tomo I, Buenos Aires, Impreso en Argentina, 1986, p.102

La Enciclopedia Jurídica Omeba se remite a dar el concepto de *administración* que expone Bielsa. "En general es un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, de un Estado, etc."

"Siguiendo a Bielsa, se puede decir que "administración" es ante todo "organización y administrar, en el sentido común del vocablo, es de ordenar económicamente los medios de que se dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades". Una buena administración supone el establecimiento o mantenimiento de una relación armónica -y por eso proporcionada- entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles. En este sentido, la palabra administrar se usa como sinónimo de ordenar, de proveer (Bielsa Rafael: *Derecho administrativo*, t. 1, pág. 143-44). (H. Ch.)."<sup>63</sup>

Encontramos en el Diccionario de Política que la *administración* es el "conjunto de funciones que realiza la autoridad pública en el manejo de las cosas comunes, de acuerdo con reglas establecidas. La mayor parte de la actividad estatal es actividad reglada, administrativa. La otra actividad es la del gobierno, esto es, de dirección, que es actividad discrecional eminentemente política..."

El maestro Andrés Serra Rojas señala que "el concepto de "administración" en su acepción general se refiere a cualquier actividad privada o pública."

Y "en su concepto tradicional "administrador" -del latín *administrador*, compuesta de "ad" y "manus" y "tractum"-, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio -es la persona que administra, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda."<sup>64</sup>

Mientras que el Doctor en Derecho Jorge Olivera define a "la *Administración* en sentido común como gestión de asuntos o intereses. Además agrega que es una actividad teológica para alcanzar fines humanos. En cuanto a la acepción vulgar la *administración* significa gestión de bienes o cuidados de hacienda; pero es de presuponerse que se administra, cuando se ejerce intencionadamente cierta actividad para alcanzar un fin determinado y en servicio de otro."<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, A, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1968, p. 483

<sup>64</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Tomo I, Primera Edición 1959, Decimaquinta Edición*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p.p. 70 y 71

<sup>65</sup> OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 14

El tratadista García Oviedo menciona que "la opinión corriente entiende por *administrar*, servir y por *administración*, prestación de servicios, manejo de intereses dirigidos a un fin; y todo servicio implica actuación práctica, realización, ejecución, gestión. Este es el concepto que actualmente tenemos de la función que el *administrador* realiza."<sup>66</sup>

Por su parte, el maestro Luis Humberto Delgadillo refiere que: "El concepto de "Administración" inicialmente se utilizó para designar una actividad relativa a la prestación de servicios a otras personas. La palabra administración se deriva del latín "*ministrare*" que significa servir, cuidar, con ella se designaba a la acción de servicios para la satisfacción de necesidades. De esta manera se entendió que la acción de administración la realizaban aquellas personas que prestaban servicios a la sociedad."

"Posteriormente, el concepto de administración también fue utilizado para designar a los órganos encargados de la prestación de los servicios, y de esta manera tuvo un objeto doble: el órgano y su actuación, con el calificativo de pública, cuando se relacionó con el Estado."<sup>67</sup>

Presentamos otro tratadista del Derecho Administrativo, Rogelio Martínez Vera, expone que el concepto de *administración* "es multívoco, y por ello conduce a confusiones plenamente justificadas, pues este término ha sido estudiado atendiendo a su etimología o a su caso común y corriente. De acuerdo con su etimología, este vocablo se deriva para unos, de la palabra "*ad*" y "*ministrare*", que dan la siguiente idea: servir a; para otros, está formada por las raíces "*ad manus*", "*trahere*", que significa literalmente traer a la mano, poner a disposición de. En consecuencia de éste punto de vista, administración nos da la idea de servicio, de realizar algo en relación a un fin. En uso común y corriente administrar significa cuidar, proteger, fomentar, atender, proporcionar o conservar algo".<sup>68</sup>

Por su parte, Adolfo Merkl concluye que la "*La administración es aquella que no es legislación ni justicia*".<sup>69</sup>

Ahora presentamos la definición de *administración* que expone el maestro Pedro Nogueroñ Consuegra. La administración "ha sido definida, simplistamente, como "el cuidado y acrecentamiento de los bienes"... la definiremos más técnicamente en el siguiente sentido: "es el conjunto de normas, principios, sistemas y recursos humanos, materiales y económicos, de que dispone una

---

<sup>66</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Derecho Administrativo*, Volumen I, Editorial Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1943, p. 3

<sup>67</sup> DELGADILLO, *ob. cit.*, p.p. 43 y 44

<sup>68</sup> MARTÍNEZ VERA, *ob. cit.*, p. 99

<sup>69</sup> MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Nacional, México, D. F., 1980, p. 10

persona física o moral, actuando individualmente o en grupo, para la consecución de un fin."<sup>70</sup>

Ya expusimos varios conceptos de *administración* de los cuales unos y otros se parecen en algo. Por lo que nosotros tomamos en cuenta éstos para decir que la *administración* se va a encargar de conducir, gestionar o dirigir el bien o bienes de un particular o de la sociedad, en relación con ésta última va a tener que contar con un órgano facultado para ello y éste órgano es el Estado, él cual necesita de la colaboración de otros organismos para llevar a cabo su fin o fines que se propongan, en bienestar de los integrantes de la sociedad.

## 2. DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PRIVADA

La Administración es una sola, pero para su estudio y mejor manejo se puede dividir en dos grupos: A) *Administración pública* y B) *Administración privada*. El maestro Pedro Noguerón expone al respecto que: "Cuando los bienes o el fin corresponden al Estado, nos encontramos ante la Administración Pública y cuando a los particulares ante la Administración Privada..."<sup>71</sup> Iniciaremos con la primera de ellas.

A) *Administración pública* como disciplina jurídica es relativamente nueva, y es tan importante la función que actualmente desempeña en el interior del Estado como fuera de éste, además es muy variado el número de definiciones que existen de ésta, por lo que a continuación presentamos algunas.

"La administración pública es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado. El lenguaje común identifica, con este término, dos conceptos jurídicos diferentes, sin perjuicio de la íntima relación que existe entre los mismos. Cuando se refiere a un sujeto identificase a la administración pública con el Poder ejecutivo, y se le utiliza también cuando se clasifican las tres clases de actividades del Estado. Doctrinaria y objetivamente, la expresión administración pública define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el Poder administrador."

"Tradicionalmente conceptuáse a la administración pública

---

<sup>70</sup>Artículo: Derecho Administrativo y Orden Público, NOGUERÓN CONSUEGRA, Pedro, *Revista de la Facultad de Derecho, Cardinal*, Epoca II, Año IV, Nº 3, Junio de 1982, p. 24

<sup>71</sup>*Ibidem*.

como la actividad estatal que ejecutaba la ley. No había ningún error en esta definición, pero limitábase el concepto y la función que representaba. La administración pública, en puridad verdad, realiza la ley obrando dentro de los cuadros, normandos los fines de la misma. No es ejecución automática de una norma, sino su realización material oportuna, eficaz y efectiva, la exhibe en el dato substancial, cual es su concreción práctica. Esta nota la diferencia con la actividad legislativa, que se caracteriza por su carácter abstracto y genérico. La concreción es también específica de la actividad jurisdiccional, pero presenta la nota diferencial en la forma y modo como ésta se realiza: un litigio y un órgano independiente de las partes."<sup>72</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano establece que "por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad."<sup>73</sup>

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define a la administración pública mencionando que "es el Poder Ejecutivo en acción con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones. La hay también regional."<sup>74</sup>

El Doctor Jorge Olivera Toro explica que: "La administración pública puede ser contemplada como estructura, como aparato, conjunto de órganos y dependencias, para desarrollar la actividad administrativa. Se nos presenta así como una máquina que realiza funciones, al ejecutar operaciones intelectuales o materiales. Compuesta por personas físicas o morales."<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, ob. cit., Tomo I, p. 489.

<sup>73</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, (Primera Edición 1984) Sexta Edición, Revisada y Aumentada, Editorial Porrúa, UNAM; México, 1993, p.107

<sup>74</sup>CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, Editorial Heliasta, Vigésima Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 1989, p. 170

<sup>75</sup>OLIVERA, ob. cit., p. 16



El maestro Andrés Serra Roja define a la administración pública como una "entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación."<sup>76</sup>

Por nuestra parte tratamos de dar un punto de vista al respecto, diciendo que por *Administración pública* se entiende que es aquella que se va encargar manejar, gestionar los bienes de la sociedad por medio de un órgano facultado para ello, denominado Estado, y dirigidos hacia un fin o fines que se propongan, en beneficio de los integrantes de aquélla.

B) *Administración privada*.— En cuanto este tipo de administración hay pocos autores que tratan sobre su estudio y análisis, sin embargo la definimos como "La gestión que sobre la totalidad de un patrimonio o en cuanto a determinados bienes y derechos, de propiedad o pertenencia particulares, ejerce su titular o la persona por él designada. Esta administración no tiene otros límites que los establecidos por la *Administración pública*, por razón de impuestos y por razones de interés general. Cuando se ejerce por mandatario, que se denomina *administrador*, determina la remuneración de los servicios."

"En algunos casos, la *administración privada* ofrece singularidades; bien por deberse a iniciativa de quien administra, como en la *gestión de negocios ajenos*, o por ejercerse a beneficio de ulteriores titulares de los bienes, como suele acaecer en el *albaceazgo* y en la *administración judicial* de las sucesiones."<sup>77</sup>

El profesor Andrés Serra Roja define a la administración privada de la siguiente manera: "cómo funciona el sector privado que forman los comerciantes, industriales, profesionistas, etc. Un grupo de personas unen capitales y esfuerzos, métodos, y los ordenan y coordinan, para alcanzar los mejores resultados posibles. Es la acción humana encaminada a lograr los rendimientos más útiles. Actúan con un propósito de cooperación y organización social cuando extienden su acción en beneficio de sus trabajadores. Estamos en presencia de la *administración privada* delineada en sus propósitos básicos, es decir, sujeta a un plan."<sup>78</sup>

La *Administración privada* la definiremos como aquella que trata sobre el manejo, o la gestión de un bien o bienes de los particulares, dirigidos a un fin o fines determinados en beneficio de ellos mismos.

---

<sup>76</sup>SERRA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 79

<sup>77</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo I, p. 170

<sup>78</sup>SERRA, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 79 y 80

### 3. ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Nos avocaremos a mencionar los elementos de la administración pública que presenta el maestro Andrés Serra Rojas, que a su vez los toma del profesor Escoubé. Señala que los elementos de que dispone la administración pública para lograr su finalidad, son cuatro, los que a continuación se mencionan:

"a) Estructuras, b) Procedimientos, c) De material, y d) De personas."<sup>79</sup>

Por su parte Joseph L. Massie expone acertadamente que "la administración es universal en el mundo industrial moderno. Cualquier organización industrial requiere tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal, así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo. Numerosas actividades de gerencia de hospitales, gerencia escolar, administración gubernamental, gerencia de ventas, gerencia de producción y otros. Todas ellas tienen elementos en común."<sup>80</sup>

De lo anterior se desprenden los siguientes elementos: la organización, la decisión, la coordinación, manejo de personal y la evaluación.

Sin embargo nosotros nos adherimos por los elementos que expone el profesor Pedro Noguérón Consuegra, que son los siguientes: "la Planeación, la Organización, la Coordinación, la Dirección, el Manejo de Personal (administración de personal) y el control, auxiliados en su inicio por la Información y al final por la Evaluación."<sup>81</sup>

Ahora presentamos en que consiste cada uno de éstos elementos, los cuales mencionaremos en el orden antes expuestos:

A) *Planeación*.- Es el acuerdo de voluntades de los individuos que componen la sociedad, para formar agrupaciones con el objeto de realizar, preparar y trazar conjuntamente planes, programas y proyectos, entre otras cosas, para el logro de objetivos y metas planteadas.

La *planeación* es completamente diferente a la *planificación*, ya que en esta última no se piden opiniones a los interesados, para llevar a cabo los programas o planes de desarrollo, sino que se les impone.

El tratadista Arturo Ortega Blake en su obra, expone que: "En términos llanos, planeación se denomina al proceso requerido

---

<sup>79</sup>*Idem.*, p. 80

<sup>80</sup>MASSIE, Joseph L., *Bases esenciales de la Administración*, Editorial Dina, México, 1967, p. 11

<sup>81</sup>NOGUERÓN CONSUEGRA, *ob. cit.*, p. 25.

para la elaboración del plan. Es esencialmente por el proceso requerido de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para preveer el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos."

Ortega Blake menciona que en la mayoría de las definiciones que se dan de planeación, "se encuentran seis rasgos característicos: I) acento en la racionalidad en la selección de opciones; II) selección de objetivos coherentes a las prioridades de desarrollo económico-social; III) hincapié en la asociación de metas, objetivos y políticas; IV) fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos; V) delimitada imagen futura deseada y VI) consideración de viabilidad política del plan."

Siguiendo con este autor, expone distintos tipos de planeación dependiendo a su naturaleza y ámbito: "I) administrativa; II) económica; III) regional; IV) social; V) sectorial y VI) urbana."

A nosotros nos interesa saber en que consiste la Planeación administrativa. Y entonces tenemos que, así se denomina al "proceso administrativo necesario para la elaboración de un plan. Se le define como el diseño de un sistema orgánico funcional que trata de aprovechar los recursos humanos, materiales y de la propia organización, a fin de concederles al plan la mayor factibilidad administrativa en su consecución."<sup>82</sup>

*B) Organización.* - Es muy importante la organización y sobre todo en nuestra materia, ya que si no se tiene noción de como ordenar a las personas para el manejo de los bienes o cosas, trae como consecuencia el caos, y por consiguiente el fin o la meta fijada no se lleva a cabo o se distorsiona parcial o totalmente, se le considera acertadamente a la organización una de las funciones administrativas primarias.

La organización "es un instrumento básico mediante el cual se mantiene en funciones el proceso administrativo, y por tanto, los administradores requieren conocimientos sobre la teoría de la organización. Tanto en la práctica como en la teoría, no hay elemento más importante que un programa fluido de operación. La organización tiene la misma importancia que los demás elementos analizados..."<sup>83</sup>

Por su parte los tratadista españoles Francisco Anson y Fernando de Liñan en su obra *Teoría y Técnica de la Administración*, al respecto mencionan que "organizar es dotar y distribuir

---

<sup>82</sup> ORTEGA BLAKE, Arturo, *Diccionario de Planeación y Planificación*, Editorial Edicol, S.A., México, 1982, p.p. 250 y 251

<sup>83</sup> DIMOLK, Marshall Edwar, ODGEN DIMOLK, Gladys, *Administración Pública ("Public Administration")*, Traducción al español de la Tercera Edición por Agustín Barcenas, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1967, p. 188

funciones en órganos adecuados. La actividad del grupo humano dirigida a un fin común, ha de desarrollarse necesariamente distribuyéndola su tarea entre distintas unidades o secciones. La moderna organización estudia dicha distribución aplicando todo su bagaje científico con corrección sistemática...<sup>44</sup>

Se define a la organización "como acción y efecto de "organizar", significa: disposición, arreglo, orden; y "organizar": establecer o reformar una cosa, sujetando a reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerla. Aparece así la organización como una voluntad ordenadora a través de la cual se logra la definición del lugar que ocupa cada uno de los elementos de una empresa y de la tarea que tiene que cumplir. Esta tarea ordenadora es previa a una Administración eficiente."

"En general, organización es el ordenamiento de toda asociación humana para el logro de un determinado propósito. Por ello -afirma Díez, citado por Emilio Fernández- puede considerarse como un puro proceso, lo cual implica esta relación dual: de un lado hacia los hombres que la crean y la utilizan; del otro lado, hacia el designio, la finalidad, el objetivo del proceso. Organizar es, pues, ordenar."

"La organización es un fenómeno que determina la acción de dos o más personas se realice una colaboración y coordinación, consciente y sistemáticamente, hacia el fin o los fines comunes propuestos. La organización constituye lo formal de la Administración, el canal a través del cual se hacen efectivos los programas y las medidas administrativas."<sup>45</sup>

Otro concepto de organización, es el que aporta Ortega Blake y la define explicando que "es la etapa en que se desarrollan y aplican los procedimientos formales necesarios para coordinar las actividades de un grupo con miras a la consecución de determinados objetivos... En general una determinada organización es una forma especial de ordenamiento de la conducta humana, de aquí, su importante papel en los esquemas de planeación, al pretender concederle mayor racionalidad a la conducta humana..."<sup>46</sup>

C) *Coordinación*. - Consiste en la "disposición sistemática de esfuerzos y elementos múltiples. Se impone en todas las esferas donde la organización, la jerarquía, la diferenciación de tareas

---

<sup>44</sup>ANSON, Francisco; y DE LINAN, Fernando, *Teoría y Técnica de la Administración*, Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1961, p.p. 57 y 58

<sup>45</sup>FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, *Diccionario de Derecho Público*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1981, p.p. 541 y ss.

<sup>46</sup>ORTEGA BLAKE, *ob. cit.*, p. 240

y la obtención de complejos objetivos sea precisa."<sup>87</sup>

Marshall Edwar y Gladys Odgen Dimolk explican que la coordinación consiste en colocar en su correcta posición relativa con respecto a sí mismos y al programa del cual forma parte a los diversos aspectos que componen una empresa; es combinar armoniosamente los diversos agentes y funciones para la consecución del fin deseado."<sup>88</sup>

No debe confundirse la *coordinación* con la *subordinación* o con la *colaboración*, si bien es cierto se auxilia de éstas para su desarrollo, junto con los demás elementos de la Administración Pública, no significan lo mismo.

Entiéndase por "*colaboración acción o efecto de colaborar.*" Y colaborar proviene del latín "*collaborare*", de "*cum*", con, y "*laborare*", trabajar. -Que significa- trabajar con otra u otras personas, especialmente en obras del espíritu. -O bien- contribuir con un donativo. -Se utiliza también como- contribuir, ayudar con otros al logro de algún fin."<sup>89</sup>

La palabra *subordinación* proviene del latín "*subordinatio*" "*ōnis*", que significa acción de "*sub*": bajo y *ordeno*, "*avi*", "*atum*", "*aré*", ordenas, disponer. Y se define, según se establece en el Diccionario Jurídico Mexicano, como "la sumisión debida a quien ejerce el mando a autoridad correspondiente, en razón de parentesco natural o por relación social, jurídica, religiosa, entre otras. Se le considera sinónimo de obediencia jerárquica, dependencia y sumisión. Es también calidad de subordinado o subalterno persona que se encuentra bajo el mando de otra. En el ejército se dice el que tiene, en relación a otro, un grado inferior de escala jerárquica." También se le define de manera técnica diciendo que "es la sujeción al orden establecido y a quienes en su legítima representación se les debe obediencia. Es también la dependencia disciplinaria de una persona respecto a otra que tiene rango superior."<sup>90</sup>

Por su parte el tratadista Cabanellas De Torres define a la subordinación como el "sometimiento o sujeción al poder mando u orden de superior o más fuerte. -Significa también- Dependencia. Situación o carácter de lo accesorio. Inferioridad en impotencia,

---

<sup>87</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo I, p. 374

<sup>88</sup>DIMOLK, *ob. cit.*, p. 271

<sup>89</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 334

<sup>90</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ob. cit.*, Tomo IV, p.p. 3001 y 3002

interés, valor."<sup>91</sup>

Y Guillermo Cabanellas, cita a su vez a Vallecillo con su obra *Comentarios de las Ordenanzas*, en la que se plantea a la *subordinación* como parte de un todo, que es la *disciplina*; y dice que es tan esencial ésta última y sin ella no pueden existir conjuntamente las demás. "Por tal razón para disciplinar las tropas, es necesario principiar por establecer la *subordinación*, como causa de la *obediencia*; y dicho se ésta con esto que sólo la fuerza de repetidos actos de *subordinación* es como se puede conseguir poco a poco la *obediencia*; y con ella, la instrucción, el aseo, el valor, la temperancia, el sufrimiento, la confianza, la constancia, el espíritu militar, la resignación todas las partes componentes del grado todo llamado *disciplina*..."<sup>92</sup> La cual poco a poco se va adquiriendo.

CH) *Dirección*. - En general, se define como la "acción o efecto de *dirigir* o *dirigirse*. Gobierno de mando. Orientación o guía. Consejo de enseñanza. Camino, rumbo. Grupo que rige o preside una colectividad o un organismo. Cargo, funciones, residencia y oficina de un *director*. Señas de la correspondencia o de cualquier objeto que se envía a otra persona o al propio remitente, pero a distinto lugar..."<sup>93</sup>

La palabra *dirección* proviene del latín "*directio*", "*ōnis*". Acción y efecto de *dirigir* o *dirigirse*. Y significa también "camino o rumbo que un cuerpo sigue en movimiento. Consejo, enseñanza y preceptos con que se encamina a uno. Conjunto de personas encargadas de dirigir una sociedad, establecimiento, explotación, etc. Cargo de *director*. Oficina, casa en que despacha el *director* o los *directivos*... En general cualquiera de las oficinas superiores que dirigen los diferentes ramos en que se divide la administración pública".<sup>94</sup>

D) *Manejo de Personal (Administración de Personal)*. Primero damos el concepto de *manejo*: Se le define como "dirección. Administración. Gobierno. Mando. Disposición. Proceder, comportamiento. Maquinación, intriga, "complot". En esta acepción se usa con más frecuencia en plural: "los *manejos* de éstos o aquéllos."<sup>95</sup>

También se utiliza como "acción y efecto de *manejar* o

---

<sup>91</sup>CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 300

<sup>92</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo VII, p. 534

<sup>93</sup>*Ibid.*, Tomo III, p. 264

<sup>94</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 503

<sup>95</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo V, p. 291

manejarse. *Arte de manejar los caballos. Dirección y gobierno de un negocio. Maquinación, intriga.*"

Ya tenemos lo que se entiende por manejo, pero lo que nos interesa aquí es que quede claro los que es el "manejo personal (ó administración de personal).

El *manejo de personal* consistirá, entonces, en atribuir o ubicar a cada individuo la función que le corresponde, en determinada área, dependiendo de la preparación y estudio, así como de la capacidad que tengan éstos, para desempeñar tal o cual trabajo, con el objeto de lograr una mayor producción o mejores logros en los fines o metas propuestos.

*La administración de personal.*- "es de carácter público, es de la responsabilidad de los funcionarios de línea y de los funcionarios de asesoría, a los que se les conoce con el nombre de administradores de personal. La responsabilidad final corre a cargo de los funcionarios de línea, pero las relaciones humanas son tan importantes en el mundo contemporáneo, que esta labor difícilmente podría llevarse a cabo sino fuera por los conocimientos especiales aportados por los expertos en cuestiones de personal."

Según Nigaro, citado por los autores Dimolk, la administración de personal es "el arte de seleccionar nuevos empleados y de valerse de los antiguos en forma tal que se obtenga la máxima calidad y cantidad en el rendimiento y servicio de la fuerza de trabajo (Guía)."

*E) Control.*- La palabra control es de reciente aceptación por el Diccionario de la Academia de la Lengua, "procede del francés -"contrôle"- y significa inspección, fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia..."

Nos interesa lo que es el control administrativo. Considerando que "la administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda sugestión a las normas positivas de distancia sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. La ejecución de la gestión administrativa puede, por diversos motivos, manifestarse en forma anormal, ya sea en su legitimidad o en su eficacia. Es deber, entonces, de la administración arbitrear todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Se ha dicho, con mucho fundamento, que este

---

\*REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo II, p. 865

\*DIMOLK, *ob. cit.*, p.p. 204, 208 y 209

\*REAL ACADEMÍA : . . . ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p.

ajuste sobre la actividad en el Estado de Derecho y se realiza aunque no existen disposiciones positivas por la administración activa ha recibido el nombre extensivo de control administrativo."<sup>99</sup>

Para Marshall Edwar Dimolk y Gladys Odgen Dimolk el control consiste en comprobar la dirección y rapidez de la acción, la regulación de los pasos que componen los grandes procesos encaminados hacia un fin particular; es la sincronización, la responsabilidad y valoración de lo realizado."

Y definen al control administrativo, diciendo que "es el medio de que se vale la dirección para determinar qué fines se están alcanzando satisfactoriamente y a tiempo".<sup>100</sup>

F) *Información.* - Primero mencionaremos que la palabra Información proviene del latín "*Informatio*"; derivado de *informe* que significa informar, instruir.

Y significa "conocimiento, noticia, Relación; exposición. Averiguación jurídica y legal sobre un hecho o acerca del que hace ocupar un cargo."<sup>101</sup>

A continuación presentamos algunas definiciones de información, por ejemplo el tratadista argentino Henri Capitan explica que "en sentido estricto y anticuado: -la información se identifica con la- acta que contiene la declaración de los testigos."

"En sentido amplio (que es ahora el corriente): conjunto de actos dirigidos a reunir la prueba de una infracción y descubrir a sus autores. La información llamada preferentemente *i n f o r m a c i ó n* previa, se ha vuelto un sinónimo de instrucción preparatoria."

"En el (Derecho canónico) Investigación sobre la vida y costumbres y sobre los conocimientos de las personas designadas para funciones eclesiásticas."<sup>102</sup>

Hernández y Vela Salgado exponen que "la información es la materia prima del conocimiento, que cubre todos los sustentos: sonidos, palabras, textos, imágenes, datos, señales electrónicas y hasta percepciones sensoriales; es el recurso de recursos, del que dependen todos los demás, nos permite identificarlos, evaluarlos y utilizarlos; es el único recurso que no se pierde y hasta se enriquece cuando se comparte; es, fundamentalmente, elemento esencial del cambio."

---

<sup>99</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, *ob. cit.*, Tomo IV, p. 715

<sup>100</sup>DIMOLK, *ob. cit.*, p. 277

<sup>101</sup>CABANELLAS DE TORRES, *ob. cit.*, p.p. 160 y 161

<sup>102</sup>CAPITAN, Henri, *Vocabulario Jurídico*, Ediciones de Palma, Primera Edición 1961, Octava reimpresión, Buenos Aires, Argentina, 1986, p.p. 318 y 319



Siguiendo con estos autores, exponen que "a diferencia de otros factores de la producción, la *información*, se produce sin cesar; puede ser almacenada, distribuida, producida, tratada y hasta concentrada; y el aplicarla y compartirla puede acrecentar su valor y dar surgimiento a nuevos recursos, productos y servicios."

"Sin embargo, el pleno aprovechamiento de la *información* se ve frecuentemente obstruido tanto por barreras de carácter subjetivo: falta de buena disposición, negligencia, tergiversación, incapacidad de asimilación, u otras, como por obstáculos de naturaleza objetiva: cantidad, volumen, organización, idoneidad, utilidad, accesibilidad, etcétera."

Continuando con estos autores explican que la *información* "es un elemento esencial de cambio, que no es otra cosa que la transformación resultante de un nuevo aporte de datos o de un tratamiento diferente de los existentes, como el que se da ahora en la *telemática*, que es un valioso elemento para mejorar la calidad de la vida."

Y mencionan que "la ausencia de *información* en los países desarrollados de estrategias y políticas en el campo de la *información*, como recurso económico y social y cultural es, sin duda alguna, una de las principales causas de crisis de desarrollo y de su vulnerabilidad frente a los países desarrollados."

"La proliferación abrumadora de la *información*, de la *informática*, y aún de la *telemática*, ha hecho sugerir y agudizarse rápidamente la preocupación de los Estados, como sujetos de la *sociedad internacional*, por los efectos perjudiciales que está produciendo sobre su soberanía y su *seguridad nacional*, malentendida y peor aplicada."<sup>103</sup>

G) *Evaluación*.— Proviene de *evaluar*. Y significa acción y efecto de *evaluar*. *Evaluar*.— "Proviene de *e-* y *avaluar*". Y significa señalar "el valor de una cosa. Estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa..."<sup>104</sup>

Al decir que nos debemos auxiliar al inicio por la *información* y al final de la *evaluación*, consiste en que debemos tener conocimiento y noción antes que nada de las áreas o proyectos que se van a tratar y posteriormente a desarrollar, todo esto se va a lograr gracias a la *información*. Y al final se debe hacer un repaso de todo lo realizado y por consiguiente valorarlo, para ver el resultado obtenido y en su momento si presentan algunas fallas poderlas corregir a tiempo o subsanarlas de la mejor manera posible y esto es gracias a la *evaluación*.

---

<sup>103</sup>HERNANDEZ, Edmundo,— VELA SALGADO, *Diccionario de Política Internacional*, (Primera Edición 1981) Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p.p. 122 y 123

<sup>104</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 615

### 3.1 DIFERENTES ACEPCIONES DEL CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como es sabido cada autor clasifica o menciona las diferentes acepciones del concepto de la Administración Pública. Por ejemplo, el maestro Rafael I. Martínez Morales clasifica a la administración pública como: "1) ciencia; 2) teoría de la administración; 3) eminentemente extrajurídico (comprende los elementos siguientes: a) Organización, b) Coordinación, c) Finalidad, ch) Objetivos, d) Métodos Operativos, e) Planeación, f) Evaluación); 4) teológicamente, 5) como corporación de individuos ó 6) instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado (toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder)."<sup>105</sup>

Rogelio Martínez Vera clasifica el concepto de la administración pública desde dos puntos de vista: 1) Desde el punto de vista material y objetivo; 2) Desde el punto de vista formal o subjetivo.

Señalando que el primero de ellos comprende a la administración pública como la "actividad que realizan los órganos del Estado, para la satisfacción de los intereses colectivos, actividad que se exterioriza mediante la práctica de procedimientos establecidos ya sea por el Poder Legislativo al expedir las Leyes, por el Poder Ejecutivo, que se encarga de vigilar su cumplimiento, o por el Poder Judicial que los aplica. En consecuencia desde el punto de vista material u objetivo la Administración Pública es la actividad realizada, de acuerdo con su marco de competencias, por los tres poderes que integran el Estado moderno."

El segundo punto de vista menciona que la administración Pública es la "actividad formada por un conjunto de procedimientos y normas que regulan el funcionamiento del Poder Ejecutivo y que están encaminadas a proteger los intereses del grupo social."<sup>106</sup>

Por su parte el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, da tres diferentes sentidos del concepto de la administración pública: 1) Como conjunto de órganos del Estado; 2) Como acción de esos órganos; y 3) Como ciencia que estudia esos órganos y su actuación.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, p. 52

<sup>106</sup>MARTÍNEZ VERA, *ob. cit.*, p.p. 99 y 100

<sup>107</sup>DELGADILLO, *ob. cit.*, p. 43

### 3.2 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La organización de la Administración Pública es parte de la actividad del Estado y por consiguiente es relativamente nueva. Consiste en ordenar y estructurar los medios y objetos de los cuales dispone, para el mejor aprovechamiento de sus funciones.

Para ello va a contar con determinados órganos, es decir, "éstos órganos constituyen la estructura de la Administración Pública. - Señala el tratadista Rogelio Martínez Vera- Es hacerse notar que los órganos administrativos no tienen personalidad distinta del Estado, ya que no son sino una parte de aquél, y dichos órganos se encuentran representados por personas físicas que cumplen con la atribución que la ley le confiere al órgano que representa. Esta es la razón por la cual esa serie de deberes, derechos y situaciones que surgen entre el Estado y sus trabajadores le dan configuración o la función pública."<sup>108</sup>

El maestro Rafael I. Martínez Morales menciona que la "organización administrativa esta integrada por entes del poder ejecutivo que habrá de realizar las tareas que conforme a su constitución y a sus leyes respectivas les han asignado."<sup>109</sup>

La organización administrativa requiere para su desarrollo y funcionamiento fundamentarse en normas y relaciones jurídicas, esto es con el objeto de proteger las libertades civiles, lo que constituirá un Estado de Derecho.

Por *organización Administrativa* "-señala Alessi, citado por Emilio Fernández- consistirá en el estudio de la Administración Pública como sujeto activo de la función administrativa. Esta teoría comprende: las personas físicas llamadas a hacer vivir y actuar en la Administración; los criterios a través de los cuales se las selecciona; qué figura jurídica asumen; cuáles son las facultades que se les concede; cómo se distribuye entre ellas la competencia; cuál es la subordinación existente entre ellas y su coordinación; a que controles están sujetas; etcétera"<sup>110</sup>

Para que quede más claro este punto, mencionamos otro concepto de organización administrativa: es "la ordenación de los medios de que dispone la Administración Pública para el mejor cumplimiento de sus funciones que tiene atribuidas. Toda vez que dichas funciones están desempeñadas por personas, se sigue el sentido organizativo de la Administración pública es particularmente vulnerable cuando carece de una base científica adecuada..."<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup>MARTÍNEZ VERA, *ob. cit.*, p. 149

<sup>109</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, p. 55

<sup>110</sup>FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, *ob. cit.*, p. 542

<sup>111</sup>RIBÓ DURAN, Luís, *Diccionario de Derecho*, Bosc. Casa Editora, S.A., Barcelona, España, 1987, p.p. 427 y 428

### 3.3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las formas de organización administrativa, giran en torno a la actividad de los órganos del poder ejecutivo, es decir se refieren a la organización jerárquica que existe entre los distintos órganos que componen el Estado; ubicándolos dentro de la actividad de la administración pública de mayor a menor grado de subordinación, pero sin olvidar la estrecha coordinación y supraordinación.

En los Estados Unidos Mexicanos el poder ejecutivo esta a cargo del Presidente de la República, y él es el primero en la escala de la jerarquía que componen las formas de organización de la administración pública.

En otros países esta figura estará a cargo del Primer Ministro, Gabinete, y Jefe de Estado, entre otros.

El Derecho Administrativo estudia usualmente tres formas de organización administrativa:

1. La centralización.
2. La desconcentración.
3. La descentralización.

En el Derecho Administrativo Mexicano las formas de organización administrativas están previstas en la en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 19, 14, 15 y 16), y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Y el Derecho Constitucional, también regula las formas de organización administrativa centralizada y paraestatal, conforme a los artículos 80, 87, 90, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De los cuales, por el momento expondremos el artículo 90, los demás serán tratados en el transcurso del presente estudio.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:*

*Art. 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estados y Departamentos Administrativos.<sup>113</sup>*

---

<sup>113</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Edición 1953, Centésima Octava Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1995, p.p. 70 y 71. Aludiremos varios*

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:*  
Art. 12.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal... <sup>113</sup>

Conforme a la legislación Mexicana se desprende tres formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Paraestatal

La paraestatal lleva implícita a la descentralización.

A continuación mencionaremos de manera breve en que consisten cada una de ellas.

1. *Centralización:* los órganos guardan estrecha relación con el poder ejecutivo, es decir con el Presidente de la República que es su titular inmediato y directo, que es el órgano centralizado.

2. *Desconcentración:* los órganos van estar subordinados a la dependencia que los desconcentre y ejercen la delegación de ciertas facultades que les encomiende el titular de la misma.

3. *Descentralización:* Esta se presenta cuando se crean determinados organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio y se les facultad a intervenir en funciones propias del Estado, es decir, se encuentran desvinculados de la administración central, porque se les otorga autonomía financiera, técnica y material, y se les confía la realización de actividades de la Administración Pública.

En los siguientes puntos explicaremos cada una de estas formas de organización administrativa y su integración.

### 3.4 CENTRALIZADA

*La centralización.* - consiste en un sistema de dependencia de los órganos administrativos de un país que se encuentran enlazados bajo la dirección de un órgano central único.

En este punto también tomamos en consideración la definición

---

artículos de nuestra Constitución, por lo que omitimos citar los pies de página.

<sup>113</sup>*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Primera Edición 1972, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Novena Edición, México, D.F., 1993, p. 7*

de centralismo que es: "la tendencia a atender y resolver todos los asuntos que atañen al Estado o a una institución que tiene intereses en distintas localizaciones, desde el núcleo o centro de poder. En caso del Estado, cuando todo se resuelva desde la capital, se dice que hay centralismo".<sup>114</sup>

La organización de la administración pública centralizada se origina con la monarquía absoluta "la cual comprende la expropiación de los antiguos poderes feudales..." Que pasan a formar parte del poder ejecutivo que es el titular del Estado, él cual "tiene a su cargo la misión de gobernar a la sociedad, imponiendo su fuerza material aún en contra de egoísmos privados".<sup>115</sup>

Y se ha desarrollado pese a la crisis del ejecutivo monárquico, existiendo tanto en regímenes parlamentarios como presidenciales, hasta nuestros días. En donde ha alcanzado logros importantes. En los Estados Unidos Mexicanos la administración pública centralizada se inicia con la llegada de los españoles.

En los Estados Unidos Mexicanos, Francia y Estados Unidos de América la centralización se enlaza a la hegemonía del sistema presidencial.

Al entrar al estudio de la centralización debemos tener presente que existe: 1) *La Centralización Administrativa*; 2) *La Centralización Política*; 3) *La Descentralización Administrativa* y, 4) *La Descentralización Política*. Las cuales explicaremos a continuación.

1) *Centralización Administrativa*.- Existe -expone Fayt- cuando la actividad de los órganos que desempeña la función ejecutiva responde a un centro de coordinación según principios de unificación... el gobierno central o nacional asume la dirección de los servicios públicos."<sup>116</sup>

Es decir, la centralización administrativa consiste en que la estructura de los órganos administrativos están subordinados al poder central por medio de la coordinación y la colaboración de sus integrantes.

El concepto de la centralización administrativa es el siguiente: "cuando el órgano superior mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección, comando y control sobre los órganos que integran la Administración (Fiorini, citado por Ossorio)... - o bien es- acción y efecto de centralizar, reunir

---

<sup>114</sup>GARZARO, R., *Diccionario de Política*, Editorial Tecnos, S.A., Salamanca, Madrid, 1977, p. 52

<sup>115</sup>Administración y Política, *ob. cit.*, p. 58

<sup>116</sup>FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, Tomo II, Séptima Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1988, p. 102

en un centro común toda la autoridad."<sup>117</sup>

2) *Centralización Política.*- Alude Carlos Fayt que la centralización política comprende "la totalidad del poder constituido, es decir, el Gobierno. No puede existir de modo parcial, afectando sólo a una función o a un órgano. O es unitario o es federal."<sup>118</sup>

La centralización política se le define como "la forma unitaria del Estado en virtud del cual la actividad pública corresponde a órganos cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional; contrariamente a lo que sucede en la descentralización política...Bernard" (citado por Ossorio).<sup>119</sup>

3) *Descentralización Administrativa.*- Fayt, menciona que "la descentralización administrativa corresponde a la diversificación de la coordinación administrativa... el gobierno central o nacional... se limita a dirigir los servicios generales, dejando, según Barthélmy (citado por Fayt), "la dirección de los servicios regionales, locales o especiales, a autoridades sobre las cuales no se reserva sino un poder controlador." Es decir, "la descentralización administrativa se va a encargar en distribuir el poder de la administración en diversos órganos en forma parcial o calificada, sin perjuicio del derecho de control e investigación que le corresponde al órgano superior central."

Sólo mencionaremos que algunos autores caracterizan a la descentralización administrativa como descentralización autártica y otros la consideran como descentralización burocrática ó autártica.

La descentralización administrativa "...se relaciona con la organización técnica de los servicios públicos."

"La descentralización administrativa supone la existencia de organismos descentralizados de ejecución, pero que responden a una dirección centralizada; este tipo de descentralización o burocrática es perfectamente compatible con una organización estatal unitaria..."<sup>120</sup>

El maestro Serra Rojas afirma que en "la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfiere determinadas competencias manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central."<sup>121</sup>

4) *Descentralización Política.*- Al igual que la

---

<sup>117</sup> OSSORIO, Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1990, p. 121

<sup>118</sup> FAYT, *ob. cit.*, Tomo II, p. 101

<sup>119</sup> OSSORIO, *ob. cit.*, p. 121

<sup>120</sup> *Idem.*, p.p. 243 y 244

<sup>121</sup> SERRA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 519

centralización política comprende también al Gobierno. "La descentralización política utilizando el término que Kelsen (citado por Fayt) usa para caracterizar la descentralización por autonomía, pues las entidades o las unidades políticas surgidas de este modo, o reconocidas como tales por vía de preexistencia, se autodeterminan y se encuentra descentralizadas, dándose sus constituciones y sus autoridades, que cumplen sus funciones de legislación, ejecución y justicia dentro de una esfera de competencia limitada jurídicamente por la Constitución y las leyes del poder central y la existencia de otras unidades políticas autónomas. Es el caso de las provincias y dentro de éstas los municipios."<sup>122</sup> La descentralización política se vincula a "la estructura constitucional del Estado."

Y ésta descentralización "origina Estados Federales o Confederación, compuestas de provincias, departamentos ó Estados autónomos, cuyos gobiernos tienen en su esfera, posibilidades de decisión."<sup>123</sup>

Como hemos expuesto en el principio del punto 3.3, que existen diversos órganos, los cuales constituyen en la centralización, una relación jerárquica; y el órgano superior jerárquico de la administración pública, en los Estados Unidos Mexicanos es el presidente, él cual contará para el desarrollo y manejo de sus actividades con los siguientes poderes:

**Poder de decisión.**- Algunos autores como el profesor Gabino Fraga, no mencionan éste poder, sin embargo es muy importante, de él dependen las resoluciones que se tomen, para el buen funcionamiento de la administración. Acertadamente el profesor Rafael I. Martínez Morales señala que el poder de decisión: "Implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en que sentido habrá de actuar el órgano, ante dos o más posibles caminos por elegir." Es pertinente agregar que siempre debe ser apegado a la Constitución o a la Ley que los rige.

**Poder de nombramiento.**- Al presidente le corresponde nombrar a las persona que habrán de ser sus colaboradores subalternos conforme al sistema previsto en la ley.

**Poder de mando.**- Es una facultad de las autoridades superiores para "ordenar al inferior, en que sentido debe conducirse, en algún asunto administrativo." Es la subordinación del inferior con respecto del superior, en relación al servicio ó trabajo que desempeña.

**Poder revisión.**- "Se puede examinar los actos subalternos, a

---

<sup>122</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo II, p.p. 101 y 102

<sup>123</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 243.



efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo sólo a petición del particular y según se establezca en la legislación."

**Poder de vigilancia.**- Es la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para controlar inmediatamente o mediatamente, las actuaciones que realicen los inferiores jerárquicos, con el fin de que todas las actividades se hagan conforme a derecho, se sobre entiende que debe ser apegada a Derecho, es decir, a los ordenamientos jurídicos que rigen esta acción.

**Poder disciplinario.**- Consiste en la "posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas."

Las sanciones se aplicaran conforme a la gravedad de la falta y estas sanciones pueden consistir en una amonestación verbal, una amonestación por escrito, o una suspensión temporal y puede llegar al cese en el cargo, independientemente de la posible consignación a la autoridad competente dependiendo del caso o delitos.

**Poder para resolver conflictos de competencia.**- "Cuando, respecto a un cierto asunto, existe duda para determinar cuál es el órgano o que funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos les corresponde ese caso concreto."<sup>124</sup>

Esta potestad sólo se ejerce cuando la ley es oscura o tiene lagunas (Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

*La centralización de la administración pública en los Estados Unidos Mexicanos* esta a cargo del Poder Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República Mexicana, tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevista en los artículos 80, 87 90 y 92; y en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establecida en los artículos 19 y 17:

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:*

### CAÍTULO III

#### *Del Poder Ejecutivo*

Art. 80.<sup>1</sup> *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."*

---

<sup>124</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, p.p. 58 y ss.

Art. 87. El Presidente al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera, que la Nación me lo demande.

Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso...

Art. 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:*

Art. 12.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos componen la administración pública centralizada...

Así quedó establecido este artículo 12, según la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial el día 28 de diciembre de 1994, y se separó a la Procuraduría General de la República como organismo centralizado, en forma parcial quedando como tal en el aspecto administrativo y financiero y sujeta a ser ubicada por leyes posteriores.

A) La Presidencia de la República.- No debe de ser confundida con el Presidente de la República, ya que ésta es un órgano "integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo"<sup>139</sup>, es decir la Presidencia de la República es la dependencia y el Presidente de la República es la persona que le fue conferido el cargo por elección directa y en los términos que establece la ley electoral (conforme a lo establecido en el artículo 81 Constitucional) y el cual durará en su encargo seis años (artículo 83 Constitucional).

#### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA MEXICANA

El Presidente de la República es el titular único del Poder Ejecutivo Federal (se prevé en el artículo 80 Constitucional), éste Poder es parte de los tres poderes que componen el Supremo

---

<sup>139</sup>DELGADILLO, ob. cit., p. 103

Poder de la Federación conforme al artículo 49 Constitucional, y los otros dos Poderes son el Legislativo y el Judicial.

Se le considera al titular del Ejecutivo desde el punto de vista político como la autoridad representativa del Estado, es decir, es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Y desde el punto de vista administrativo es el Jefe de la Administración Pública Federal, quien a su vez va a delegar sus funciones para el despacho de los asuntos del orden administrativos en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y algunas entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Los requisitos para ser Presidente de la República Mexicana se establecen en el artículo 82 Constitucional:

Art. 82. Para ser Presidente de la República se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

-Modificado por "Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de julio de 1994, que señala lo siguiente:

"Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;"

Que entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999-.

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83."

Sus facultades y obligaciones se encuentran previstas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no éste determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

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

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. (Derogada);

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. (Derogada);

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Por otra parte, el Presidente al desempeñar su cargo, lo hará sujetándose a lo permitido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que emanen de ella, y será para beneficio de todos los integrantes de la Nación, y en caso de que no lo hiciere se le puede exigir que lo haga y en su caso que repare los daños o males causados (art. 87 Constitucional), ya que el pueblo es quien le otorga el poder, entonces tendrá el pueblo la facultad de quitárselo, si va en contra de los intereses de todos los habitantes.

Asimismo el Presidente de la República va a contar con unidades administrativas para el desempeño de sus actividades. Entre esas unidades se han creado la de Coordinación General de Estudios Administrativos, las del Plan Nacional de Zonas Reprimidas y Grupos Marginados, la Coordinación General del Sistema de Evaluación, la de Estudios y Proyectos y la del Sector Salud, entre otras actividades.

Actualmente la Presidencia de la República cuenta con las siguientes unidades administrativas que auxilian al Presidente en forma directa:

1. Secretaría Particular.
2. Estado Mayor Presidencial.
3. Oficina de la Presidencia de la República (*Diario Oficial* 5 de julio de 1992).
4. Dirección General de Asuntos Jurídicos (*Diario Oficial* 19 de enero de 1983).
5. Dirección Administrativa.
6. Dirección General de Comunicación Social (*Diario Oficial* 31 de enero 1983).

A continuación, mencionamos tres tipos de Gobierno Democrático, que se conocen usualmente, y estos son:

a) *El régimen presidencial.* Como ya mencionamos va estar representado por el titular del Poder Ejecutivo, denominado Presidente de la República, en nuestro país.

b) *El régimen dictatorial.* Es representado el gobierno por una asamblea, tal es el caso de Suiza. En este caso el poder legislativo se va a encargar de elegir al ejecutivo para una duración fija de su mandato.

c) *El régimen parlamentario.* Es aquel en el que el ejecutivo se compone de dos partes: el Jefe de Estado y el Gabinete el cual esta integrado por los ministros que designa aquél; a cargo del Primer Ministro.

Aclarando que el *Consejo de Ministros* forma parte de la institución del sistema parlamentario. Entre los países que cuenta con este sistema están Inglaterra, Italia y Bélgica, entre otros.

B) *Las Secretarías de Estado.* En este punto trataremos de manera breve los antecedentes, integración y facultades de éstas; así mismo sus titulares, denominados Secretarios de Estado.

*Los Secretarios de Estado.*— Son los titulares de las Secretarías de Estado

La Constitución Política establece en su artículo 91 los requisitos para ser Secretario de Estado.

Art. 91. Para ser Secretario de Estado se requiere: ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 14 establece: Al frente de cada Secretaría de Estado habrá un Secretario de Estado...

*Refrendo de los Secretarios de Estado.* Es un acto por el cual los Secretarios de Estado toman conocimiento y se obligan solidariamente a cumplir los actos del Presidente de la República y está establecido como requisito necesario para ser obedecido. Previsto en el artículo 92 Constitucional, ya citado, y en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es una facultad potestativa.

Art. 13.-Los reglamentos, decretos, y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos...

Al respecto el maestro Gabino Fraga expone que "la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus funcionarios, podrá sustituir él reacio con otro que esté dispuesto a refrendar."<sup>120</sup>

Sin embargo, se debe respetar este artículo, ya que es una garantía para todos los habitantes de nuestro país. En virtud de que este artículo 92 Constitucional, prevé ciertamente como facultad del Presidente expedir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, pero también se establece y entiende como una medida de control a sus facultades, al señalar que deberán estar firmados por los Secretarios de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a quien el asunto corresponda, velando en todo caso por los intereses de la Nación. Por lo que, este artículo impide al Presidente de la República cometer arbitrariedades o abusos por las facultades que le fueron conferidas.

#### *SECRETARÍAS DE ESTADO.*

Los antecedentes de las Secretarías de Estado datan del siglo XIX, cuando uno de los libertadores, Don Miguel Hidalgo y Costilla, creó tres Secretarías, para atender asuntos generales del gobierno de Insurgentes. En las Constituciones que nos han regido a partir de la Época Independiente ya encontramos fundamentadas las Secretarías

En la Constitución de Apatzingan de 1814, en su artículo 134

---

<sup>120</sup>FRAGA, ob. cit., p. 179

prevé tres Secretarías:

"Art. 134. Habrá tres Secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de Gobierno. se mudarán cada cuatro años."

La Constitución Federal de 1824, en su artículo 117, no menciona en forma directa que Secretarías de Estado conforman la administración pública, sino que obliga al Congreso General a expedir una Ley.

"Art. 117. Para el despacho de los negocios de gobierno de la República; habrá el número de secretarios que establezca el Congreso General por una ley."

Por su parte en la Constitución de 1836 en su artículo 28 señaló las siguientes secretarías:

*Del ministerio*

"28. Para el despacho de los asuntos del gobierno, habrá cuatro ministros: uno de lo interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina."

"La circular de 5 de enero de 1837 cambió el nombre de Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos por el de Ministerio del Interior."

Las Bases Orgánicas de 13 de junio de 1843, en su artículo 93, consideran cuatro Secretarías de Estado:

"Art. 93. Para el despacho de todos los negocios del Gobierno estará a cargo de cuatro ministros, que se denominarán de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública é industria; de hacienda, y de guerra y marina."

La Constitución de 1857 prevé en su artículo 86 que se crearan Secretarías conforme a lo que estableciera el Congreso por medio de una Ley.

"Art. 86. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria." <sup>127</sup>

El Constituyente de 1917, toma el artículo 86 de la Constitución de 1857, y lo traslada al artículo 90.

Con las diversas reformas que ha tenido nuestra Constitución el artículo 90 fue reformado el 21 de abril de 1981 y es el que está vigente, establece, que si bien, es cierto que la administración pública es centralizada y paraestatal, el Congreso esta obligado a expedir la ley orgánica, en la cual se distribuirán "los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..."

---

<sup>127</sup>TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1983. Primera Edición 1957, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, p.p. 45 y ss.*

A continuación mencionamos las leyes que han regulado a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

El gran jurista mexicano Lucas Alamán que encabezaba una Secretaría y al ver las cuestiones administrativas del país trató de organizar la dictadura y para ello elaboró "Las Bases para la Administración de la República" promulgada el 23 de abril de 1853. En estas Bases se establecieron cinco Secretarías de conformidad con su artículo primero.

#### "SECCIÓN PRIMERA"

##### "Supremo Gobierno"

"Art. 19. Para el despacho de los negocios habrá cinco secretarios de Estado con los nombres siguientes:

De Relaciones Exteriores. De Relaciones Interiores, Justicia, Negocios eclesiásticos é Instrucción pública. De Fomento, colonización, Industria y Comercio. De Guerra y Marina. De Hacienda."

El 23 de noviembre de 1855 se expide la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios, mejor conocida como "Ley de Juárez".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 14 de abril de 1917 se publicó en el Diario Oficial, dicha Ley comprendía seis secretarías. Además que introdujo como novedad los Departamentos Administrativos, los cuales los trataremos por separado de las Secretarías, para su mejor estudio.

1. Secretaría de Estado (comprendía los asuntos relativos a Relaciones Exteriores y Gobierno), 2. Hacienda y Crédito Público, 3. Guerra y Marina, 4. Comunicaciones, 5. Fomento, e 6. Industria y Comercio.

La Ley de Secretarías y Departamentos del Estado publicadas en *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1917, tenía las siguientes secretarías: 1. Secretaría de Gobernación; 2. Relaciones Exteriores; 3. Hacienda y Crédito Público; 4. Guerra y Marina; 5. Obras Públicas; y 6. Industria, Fomento y Trabajo.

La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 1934, establece las Secretarías de: 1) Gobernación, 2) Relaciones Exteriores, 3) Hacienda y Crédito Público, 4) Guerra y Marina, 5) Economía Nacional, 6) Comunicaciones y Obras Públicas, 7) Agricultura y Fomento y 7) Educación Pública.

Y establece otras dependencias: a) Procuraduría General de la República, b) Procuraduría del Distrito y Territorios Federales, c) Gobierno de los Territorios Nacionales.

La Ley de Secretarías y Departamentos del Estado de 31 de diciembre de 1935, prevé las siguientes Secretarías: 1) Gobernación, 2) Relaciones Exteriores, 3) Hacienda y Crédito



Público, 4) Guerra y Marina; 5) Economía Nacional, 6) Agricultura y Fomento, 7) Comunicaciones y Obras Públicas, y 7) Educación Pública.

Se promulga una nueva Ley el 30 de diciembre de 1939 que abroga todas las leyes anteriores sobre la materia y establece las siguientes Secretarías: 1) Gobernación, 2) Relaciones Exteriores, 3) Hacienda y Crédito Público, 4) Defensa Nacional, 5) Economía Nacional, 6) Agricultura y Fomento, 7) Comunicaciones y Obras Públicas, 8) Educación Pública, y 9) Asistencia Pública.

A su vez la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado del 21 de diciembre de 1946, abroga a la anterior y señala las siguientes Secretarías: 1) Gobernación, 2) Relaciones Exteriores, 3) Hacienda y Crédito Público, 4) Defensa Nacional, 5) Marina, 6) Economía, 7) Agricultura y Ganadería, 8) Recursos Hidráulicos, 9) Comunicaciones y Obras Públicas, 10) Educación Pública, 11) Salubridad y Asistencia, 12) Trabajo y Previsión Social, y 13) Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

El 24 de diciembre de 1958 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que entró en vigor el 19 de enero de 1959, comprendía las siguientes Secretarías: 1) Gobernación, 2) Relaciones Exteriores, 3) Hacienda y Crédito Público, 4) Defensa Nacional, 5) Marina, 6) Industria y Comercio, 7) Agricultura y Ganadería, 8) Recursos Hidráulicos, 9) Comunicaciones y Transportes, 10) Obras Públicas, 11) Educación Pública, 12) Salubridad y Asistencia, 13) Trabajo y Previsión Social, 14) Patrimonio Nacional, y 15) Presidencia.

Finalmente el 29 de diciembre de 1976 se publica la "*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", que actualmente esta en vigor, abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Sin embargo la presente Ley Orgánica ha sido reformada en varios de sus artículos; las más recientes reformas fueron hechas el 28 de diciembre de 1994, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. En las cuales se derogaron varios artículos y otros se modificaron, entre ellos el artículo 26, que menciona a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo que integran la Administración Pública Centralizada.

Además, con estas Reformas, se redistribuyeron y distribuyeron las atribuciones de las Secretarías, quedando señaladas en la presente Ley las competencias de cada Secretaría.

Quedando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la siguiente forma:

## "CAPÍTULO II"

"De la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos"

"Art. 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
Secretaría de la Defensa Nacional  
Secretaría de Marina  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Secretaría de Desarrollo Social  
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.  
Secretaría de Energía  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salud  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Turismo  
Departamento del Distrito Federal"

Organización interna de las Secretarías de Estado. El artículo 14 de la citada Ley Orgánica, establece como esta integrada la estructura interna de las Secretarías de Estado:

- Secretario de Estado
- Subsecretarios
- Oficial Mayor
- Director
- Subdirectores
- Jefes de Departamentos
- Subjefes de Departamentos
- Oficina
- Sección y
- Mesa
- Y demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Lo anterior como estructura legal, porque de hecho y en ejercicio de las facultades otorgadas existen otras unidades como las coordinaciones de asesores, no comprendidas en este artículo.

C) *Departamentos Administrativos.* - Primero explicaremos en que consiste "Departamento", es decir, la palabra "Departamento" se deriva del verbo "départir", partir compuesto de *partir* con el antiguo sentido de dividir." O bien puede ser subdivisión territorial.

Ahora bien en la circunscripción administrativa, -que es en el sentido que nos interesa existen varios significados por ejemplo-, "constituye la primera división territorial del Estado

para la organización de la administración en general, y que a su vez se halla dividida en una sucesiva serie de otras circunscripciones: distritos, cantones y comunas...<sup>128</sup>

Y suele utilizarse la palabra Departamento, señala Ossorio, para definir a cada una de las partes en que se divide un territorio cualquiera, un edificio, un vehículo, una caja...<sup>129</sup> O como, expone Garzaro, cada una de las fracciones en que se divide el territorio de un Estado para efectos políticos y administrativos. Terminología de origen francés que se aplica en varios Estados hispanoamericanos. Es equivalente a provincia."

"También se denomina así a cada uno de los ramos en que se dividen las funciones del poder ejecutivo. En este sentido equivale a ministerio."<sup>130</sup>

Los Departamentos Administrativos surgen por primera vez en los Estados Unidos Mexicanos en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el día 14 de abril de 1917. En la cual se mencionan los siguientes Departamentos Administrativos: 1) Departamento Judicial, 2) Departamento Universitario y de Bellas Artes, y 3) Departamento de Salubridad Pública.

La Ley de diciembre de 1917, establece 6 Departamentos Administrativos: 1) Universitario y de Bellas Artes, 2) Salubridad Pública, 3) Aprovechamientos Generales, 4) Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, y 6) Contraloría.

En la Ley del 6 de abril de 1934, menciona sólo cinco Departamentos: 1) Trabajo, 2) Agrario, 3) Salubridad Pública, 4) Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares.

La Ley del 31 de diciembre de 1935 prevé siete Departamentos: 1) Trabajo, 2) Agrario, 3) Salubridad Pública, 4) Forestal y de Caza y de Pesca, 5) Asuntos Indígenas, 6) Educación Física y 6) Distrito Federal.

Solamente se establecen dos Departamentos en la Ley publicada el 21 de diciembre de 1946: 1) Agrario y 2) Distrito Federal.

La Ley del 24 de diciembre de 1958 menciona tres Departamentos: 1) Asuntos Agrarios y Colonización, 2) Turismo, y 3) Distrito Federal.

La Ley del 29 de diciembre de 1976 que está vigente en nuestro país, denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, solamente establece en su artículo 26 un sólo Departamento: El Distrito Federal. Si bien es cierto se encuentra legislado en ésta Ley, no corresponde propiamente a ella, ya que es una entidad federativa, además, esto se corroborará aún más, con las recientes reformas que se hicieron a la Constitución,

---

<sup>128</sup>CAPITANT, *ob. cit.*, p. 202

<sup>129</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 223

<sup>130</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, p. 104

publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el día 25 de octubre de 1993, se estableció en forma independiente la organización e integración del Distrito Federal, previstas en su artículo 122; y por decreto publicado el día 6 de enero de 1994, en el *Diario Oficial* de la Federación, se publicó la "*Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*", que modificó la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, publicada el 29 de diciembre de 1978; y se creó el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 26 de julio de 1994; también se creó la "*Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento Interior*", publicados en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de diciembre de 1995 y el 15 de septiembre de 1995, respectivamente, por lo que considerando lo anterior estudiaremos por separado, en que consiste el "Distrito Federal" y como se desarrolla y determina su campo de estudio.

El fundamento Constitucional de los Departamentos Administrativo se encuentra previsto en los artículos 90, 92 y 93 citados con anterioridad. También se encuentran regulados en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en sus artículos 19, 20, y siguientes.

Los Departamentos Administrativos tendrán igual jerarquía con las Secretarías de Estado y entre ellos no habrá preeminencia alguna (artículo 10 de la *Ley Orgánica* citada).

El Departamento Administrativo es el órgano perteneciente a la administración pública centralizada, al que se le van a distribuir funciones técnicas, su titular va a depender directamente del Presidente de la República, quien se encarga de nombrarlo y removerlo libremente.

Integración interna de los Departamentos Administrativos conforme al artículo 15 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*:

- Jefe de Departamento
- Secretarios Generales
- Oficial mayor
- Directores
- Subdirectores
- Jefes de Oficina
- Subjefes de Oficina
- Sección y
- Mesa
- Y demás funcionarios que establezcan otras disposiciones aplicables.

#### **DISTRITO FEDERAL**

El concepto de Distrito proviene de "*Arrondissement*". Derivado de "*arrondir*", compuesto de "*rons*", que significa circunscripción administrativa en el seno de un departamento; ha sido creada por la ley del 28 pluvioso año VIII. Antes de la reforma operada por los decretos de 1926, cada distrito se caracterizaba por la presencia en su cabecera de un subprefecto, un tribunal civil de primera instancia y un consejo de distrito,

con excepción del Departamento del Sena... El distrito constituye en principio la circunscripción electoral para las elecciones de diputado.<sup>131</sup>

También se le define, en el Diccionario de Derecho Usual, como la "demarcación territorial, o de población, para funciones públicas, servicios administrativos, ejercicio de derechos, cumpliendo deberes o imperio jurisdiccional. En la administración castrense, -el distrito- es un territorio de una capitania general o región militar."<sup>132</sup> O bien otros autores dicen que la "palabra *distrito* equivale a una circunscripción territorial (que, por antonomasia, el territorio nacional) a determinados efectos administrativos o jurisdiccionales, especialmente para facilitar la acción de la Administración sobre los administrados, organizando adecuadamente los servicios públicos."<sup>133</sup>

En el Continente Americano los primeros antecedentes del "Distrito Federal" datan en el año de 1878, cuando se estableció la Federación Norteamericana en "Washington" y en ella surgió el primer Distrito Federal en el mundo, bajo el nombre de "Distrito Federal de Columbia"; y posteriormente los Distritos de Brasil, en un tiempo Río de Janeiro, y después fue trasladada la capital a Brasilia.

#### DISTRITO FEDERAL EN MEXICO

En los Estados Unidos Mexicanos el Distrito Federal es la circunscripción territorial que forma el Estado Federal y sirve como sede o lugar de residencia a los poderes federales u órganos del Gobierno Federal. El Distrito Federal es el lugar donde residen los tres poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la decisión de escoger el centro de México como Distrito Federal fué debido a nuestros antecedentes, es decir, fueron tomados en base a que hasta antes y después de la Conquista Española la Ciudad de México ha sido el centro hegemónico del país, y conforme a él han girado todas las demás culturas.

Es decir, la fundación del pueblo Mexicano proviene de una tribu desconocida, pobre y valerosa que emigro de "Aztlán" por lo que de ahí tomaron el nombre de aztecas. Los aztecas peregrinaron por muchos años ya que su dios "Huitzilopochtli" (significa "Dios de las Batallas" ó "Señor de la Guerra, de la Muerte y de la Victoria") les había prometido un lugar maravilloso donde establecerse.

Algunos historiadores, entre ellos Francisco Rofer, exponen que la palabra de México se originó cuando "los aztecas que se pusieron en marcha, llegaron a un "pargic" en que estaban tiradas

<sup>131</sup>CAPITANT, *ob. cit.*, p. 231

<sup>132</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo III, p. 285

<sup>133</sup>Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo VII, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1974, p. 647

grandes ollas, y algunas personas tendidas debajo un mezquite. Estas personas son las que se llaman "mixcoas". En dicho lugar les dijo "Huitzilopóchtli": tomad la olla más grande, y desde hoy en adelante ya no os llamaréis azteca, sino mexicana."

Este historiador narra que: "Los aztecas tenían por dios a "Mexi", en Michuacán tomaron por dios a "Huitzilopóchtli" fundiendo ambas divinidades en una... -Y que su gran sacerdote-"Tenoch", el alma de la tribu, encontró al fin una isleta en el lago y fundó la ciudad: del nombre de su dios "Mexi" se llamo "México", en donde esta el "Mexitli"..."<sup>134</sup>

Otros autores mencionan que "mexica o mexicanos" es una de las siete tribus que se establecieron después de los "chichimecas", y de los que tomo la denominación la ciudad en que se establecieron definitivamente, o sea "Mejico". Tomaron ese nombre los aztecas o su emigración al llegar a una tierra desolada, donde crecían muchas acacias, que ellos llamaban "mizquitl", palabra que se corrompió en "mixicas": Otros dicen que proviene de "Mexitli", dios de la guerra de los aztecas."<sup>135</sup>

Para otros México es una "ciudad populisima ... y real, fundada sobre una laguna. Algunos quieeren se aya dicho de los primeros que allí la fundaron, que se dixeron "mexiti".<sup>136</sup>

Sin embargo otros opinan que "Mexitli" era el mismo dios "Huitzilopóchtli"; de esta palabra, como era preciso, se derivan varias, cambiándoles los accidentes; añadiéndoles la partícula "tzin", signo reverencial, formaron la voz "mexitzin", para nombrar al jefe de lo civil, y añadiéndoles co, que es signo geográfico, se formó "México", que quiere decir lugar del dios Mexitli ó Huitzilopochtli".<sup>137</sup>

Fundación de "Tenochtitlan". El pueblo de los aztecas o mexicas llegó finalmente -según algunos tratadistas- a donde su último sacerdote "Tenoch" los había guiado por mandato de su dios "Huitzilopochtli", y "del nombre de su fundador se llamo "Tenochtitlán", la ciudad del "Tenoch". Como jeroglífico de "Tenoch" era tunal, "nochtli" sobre una piedra, "tetl", lo fue también de la nueva ciudad, poniéndole encima una águila como

---

<sup>134</sup>ROFER, Francisco, *Compendio General de México a través de los Siglos*, Tomo I, Editorial del Valle de México, S.A. de C.V., México, 1974, p. 266 y ss.

<sup>135</sup>SANTAMARÍA, Francisco J., *Diccionario de Mejicanismos*, Primera Edición 1954, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 441

<sup>136</sup>DE COBARRUVIAS OROZCO, Sebastián, *Tesoro de la Lengua Castellana o Español*, Ediciones Turner, Madrid, México, 1984, p. 803

<sup>137</sup>MARROQUI, José María, *La Ciudad de México*, Tomo I, Segunda Edición, Editorial del Valle de México, S.A. de C.V., México, 1969, p. 15

signo de su grandeza..."

Apróximadamente, la fundación de la Ciudad de México "con pequeñas chozas de tule y paja fue en 1512, y en 1518 se comenzó su construcción con habitaciones fuertes y fijas".<sup>138</sup>

El pueblo de los aztecas se estableció en "una isleta rodeada de agua verde, tan limpia y diáfana, que parecía sus visos esmeraldas disueltas, y en medio de ella *el tenochtli* ó *nopal*, que había nacido en el corazón de "Cópil" arrojado allí muchos años antes, y en el posaba una hermosa águila real, abiertas y tendidas alas, vuelta su cabeza al sol."

"Tenochtitlán" quiere decir "junto a la tuna o del *nopal*".<sup>139</sup>

En el México Independiente, la Constitución Política de 1824 señaló dentro de las facultades del Congreso Federal, la de "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado". El 18 de noviembre de 1824 se declaró la Ciudad de México como la sede de los poderes federales." En este año se pensó que Celaya o Querétaro pudieran servir como la capital federal, sin embargo, se desecharon estas posturas. Pero, posteriormente volvió a surgir el conflicto, entre los legisladores de ese época, los cuales no se decidían en que lugar fuera la Sede de los Poderes Federales, y en tres ocasiones tuvieron que modificar la sede de sus poderes, por problemas de índole económica, se escogió al lago de Texcoco, después fue Tlalpan, también se tomó Toluca, pero finalmente y de acuerdo al transcurso de la historia, el 18 de mayo de 1847 se reinstaura en el centro de México el Distrito Federal.

En los siguientes años se va a establecer la regulación del Distrito Federal, y quien estará a cargo de él.

En la Constitución de 1857 al Congreso de la Unión se le otorgan facultades para regular respecto al Distrito Federal. Y el gobernador será designado. Pero en 1858 Félix Zuluaga al reinstalar el régimen centralista, establece que el Gobernador del "Distrito Federal" es designado por el gobierno general.

En 1861 se creó el Decreto Presidencial sobre la división territorial del Distrito Federal, en donde el Distrito Federal se dividió en municipios a cargo de un gobernador, y partidos, a cargo de prefectos no electos.

En la Ley de Organización Municipal del Distrito Federal de 1903, el gobierno de la ciudad queda a cargo del Ejecutivo de la Unión por medio del Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas, todos dependientes de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, integrando el Consejo Superior de Gobierno del Distrito.

---

<sup>138</sup>ROFER, *ob. cit.*, p.p 272 y 273

<sup>139</sup>MARROQUI, *ob. cit.*, p. 15

El Reglamento para los ayuntamientos provisionales de las municipalidades foráneas del Distrito Federal menciona como facultad del Gobernador del Distrito nombrar ayuntamientos provisionales, los cuales se encargarían de administrar bienes y rentas; reglamentar servicios municipales; nombrar delegados municipales; aprobar cuentas de tesorería; así como emitir opiniones que se le soliciten.

La Constitución de 1917 otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios federales. Asimismo se establece en la Constitución la división del territorio en municipalidades. También se prevé que el gobierno del Distrito Federal este a cargo de un gobernador dependiente, el cual será nombrado directamente por el Presidente de la República. Durante los años de "1917 a 1928, la ciudad estuvo dividida en municipios y regida por un gobernador designado. En ese período, únicamente los presidentes municipales fueron productos de elecciones directas."<sup>140</sup>

En la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales de 1928 se crea el Departamento del Distrito Federal, a cargo del Jefe del Departamento, quien será designado y removido, en su caso, por el Presidente de la República; con fundamento Constitucional en el artículo 73.

Y desde entonces, hasta nuestros días, el Distrito Federal ha sido el centro de todo el país.

El Distrito Federal es una entidad federativa, es decir, es parte integrante de la Federación, junto con los 31 Estados de la República Mexicana, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y el artículo 44 de la Constitución citada anteriormente, establece:

Art. 44. La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

*El Gobierno del Distrito Federal, estará a cargo del Presidente de la República, quien a su vez ejerce ésta función a través de otra persona, denominada Jefe del Distrito Federal, su designación y remoción la hará el Presidente de la República.*

Debido a las recientes reformas Constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el día 25 de octubre de 1993, de algunos artículos, entre ellos el 122, se establece el Gobierno del Distrito Federal, el cual explicaremos a continuación.

---

<sup>140</sup>R. CASTELAZO, José, *Ciudad de México Reforma Posible. (Escenarios en el Porvenir)*, Editorial Uno, S.A de C.V., Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992, p. 35



Antes de explicar el artículo 122, es importante mencionar que el Distrito Federal tiene su fundamento en el Derecho Constitucional, en los artículos citados. Y en el Derecho Administrativo, a pesar que se fundamenta en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (de 30 de diciembre de 1994), en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (de 15 de septiembre de 1995) y en su Estatuto de Gobierno (de 26 de julio de 1994), también se fundamenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre sus artículos 10, 20, 50 y 44, entre otros.

El Gobierno del Distrito Federal conforme a lo establecido por el artículo 122 Constitucional, párrafo primero, "...está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos..."

También es facultad del Congreso de la Unión, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción VI, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

#### *Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal.*

Los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal, conforme a lo previsto por el artículo 122 Constitucional, fracción I, inciso b); y con fundamento en el artículo 80 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, son:

- I. Asamblea de Representantes;
- II. Jefe del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia.

I. Asamblea de Representantes.- Es una representación política de los ciudadanos, es decir, este órgano colabora, en forma coordinada con el Jefe del Distrito Federal, supuestamente para solucionar los problemas que afecten al Distrito Federal. Se encarga de tomar las propuestas de los ciudadanos y con ello regular las materias respectivas. La primera Asamblea de Representantes surgió en 1988.

La Segunda Asamblea de Representantes estuvo vigente en el período de noviembre de 1991 y concluyó en noviembre de 1994.

La Tercera Asamblea de Representantes, es la primera Asamblea que se le otorgaron facultades legislativas, esta es la razón, por la cual, algunos le llaman "Asamblea Legislativa de Representantes", sin embargo la Asamblea de Representantes no ha cambiado de denominación. Entró en ejercicio de sus funciones el día 15 de noviembre de 1994 y concluirá el día 16 de septiembre de 1997, es decir, es la que actualmente rige. La Tercera Asamblea de Representantes esta integrada, conforme al artículo 122, fracción III, por 40 representantes electos, según el principio de mayoría relativa; mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos, según el

principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en circunscripción plurinominal. Dichos representantes son tomados de los partidos políticos que tengan registro nacional y serán electos cada tres años. Además con lo previsto en el artículo 38 del Estatuto de Gobierno, la Asamblea contará con una mesa directiva conformada por un Presidente, así como por los Vicepresidentes y Secretarios; y dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que necesite para el mejor cumplimiento y desarrollo de sus funciones, de acuerdo a su presupuesto.

Estos representantes serán inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo. (arts. 122, fracción III, párrafo 13 de nuestra Constitución y el 41 del Estatuto de Gobierno).

En últimas fechas a la Asamblea de Representantes le confirieron facultades para legislar todo lo relativo al Distrito Federal.

Y se encuentra regulada, en lo concerniente al Distrito Federal, en los artículos 73, fracción V; 122, fracción IV, de nuestra Constitución Política; así como en los artículos 36, 42, 43, 44 y demás que otorga el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, así como en su Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de mayo de 1995.

Entre las facultades de la Asamblea le corresponde expedir su ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal; así como formular su proyecto de presupuesto y enviarlo oportunamente al Jefe del Distrito Federal para su aprobación correspondiente; expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal, así como la ley orgánica del tribunal contencioso administrativo; presentar las iniciativas de leyes o decretos, en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; legislar en materia local, en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno, en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regular su contaduría mayor, así como los bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; también regula los servicios públicos y su concesión; la justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; es un organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; de la planeación del desarrollo; establecimientos de reservas territoriales; se encarga de regular también la preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicio de alojamiento; previsión social; fomento cultural; cívico y deportivo; mercados, rastros y

abastos; cementerios y función social; fomento cultural, función social y educativa en los términos de la fracción VII del artículo 3º Constitucional.

II. Jefe del Distrito Federal.- Es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal (De conformidad con lo dispuesto por los artículos 122, fracción VI Constitucional; 1º, 2º y demás correspondientes de la Ley Orgánica y Estatuto del Gobierno del Distrito Federal; y, 52 y siguientes del Estatuto de Gobierno).

El nombramiento del Jefe del Distrito Federal se hará por el Presidente de la República, sin embargo limitan las facultades del Presidente, ya que debe elegir al Jefe del Distrito Federal de: a) "... entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes".

Además, dicho nombramiento será sometido a la ratificación de la Asamblea de Representantes para que en un plazo de cinco días lo ratifique. Y si en ese plazo no fuese ratificado, el Presidente presentará un segundo nombramiento a la Asamblea de Representantes, el cual contará con un plazo de cinco días para su ratificación. Pero si no hubiese ratificación por parte de la Asamblea de Representantes del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

Sin embargo en los artículos transitorios del Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 25 de octubre de 1993, en donde se reformaron varios artículos de nuestra Constitución, entre ellos, como ya mencionamos, el 122, se estableció:

"QUINTO: El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el día 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su cargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República..."

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el período constitucional del Presidente de la República.

El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal no podrá volver a ocuparlo, conforme a lo establecido en el artículo 122, fracción VI, inciso f.

El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión por las violaciones que cometa a las Leyes del Distrito Federal o cuando haga manejo indebido de fondos y recursos públicos locales.

La remoción del Jefe del Distrito Federal podrá ser hecha por el Senado, o bien por la Comisión Permanente en su caso,

debido a causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

III. Tribunal Superior de Justicia.- La función Judicial estará a cargo de éste órgano, (art. 122, fracción VII Constitucional; y, 76 y siguientes del Estatuto de Gobierno).

El Tribunal Superior de Justicia se integra por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Los requisitos para ser Magistrados se encuentran previstos en las fracciones I a V del artículo 95 Constitucional. Y no podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo del Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia, o Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación. Su nombramiento lo hará el Jefe del Distrito Federal, en los términos establecidos por el Estatuto de Gobierno y la ley orgánica respectiva. Durarán en el ejercicio de su cargo seis años y podrán ser ratificados.

Por otro lado, la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual intervendrá en la designación de los Magistrados y designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal. Y se integrará el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo. Esto miembros durarán en su cargo cinco años, serán sustituidos en forma escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo esta facultado para expedir acuerdos generales, para el adecuado ejercicio de sus funciones de conformidad con lo que establezca la ley. Así, como para elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo enviará para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos.

#### *Organización del Distrito Federal.*

Según el Estatuto de Gobierno (art. 87, párrafo segundo), la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno (art. 16) y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (art. 22), integran la administración pública centralizada del Distrito Federal: La Jefatura del Departamento, las secretarías generales, las secretarías generales adjuntas, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las delegaciones, las coordinaciones generales, la Procuraduría Fiscal, las direcciones administrativas centrales y órganos desconcentrados.

Los órganos administrativos desconcentrados, los que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe del Distrito Federal la que, en su caso, fijará las relaciones que deberán guardar con otras dependencias (artículo 16 de la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Al Distrito Federal le corresponde el despacho de distintos asuntos dependiendo la materia que se trate, es decir, abarca asuntos en materia de gobierno, en materia de hacienda, en materia administrativa y jurídica, en materia de obras y servicios, en materia social y económica (artículos 17 y siguientes de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal); así como se encarga de la prestación de los servicios públicos, (es decir, de "la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público." Esto se prevé en la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 23); otorgar concesiones y establecer las relaciones de los que en ellas intervienen, regular, fijar y modificar, en su caso, su funcionamiento, entre otras. Aplicables dentro del Distrito Federal.

*Patrimonio de la entidad federativa Distrito Federal.* Dado que dicha entidad cuenta con personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles o inmuebles, su patrimonio lo constituyen bienes del dominio público y bienes del dominio privado (art. 22 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y artículo transitorio SEGUNDO, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*: Las normas relativas a la prestación de los servicios públicos, al patrimonio del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, seguirán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes, no expida los nuevos ordenamientos que regulen estas materias).

Entre los bienes del dominio público se encuentran los siguientes, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal antes referida:

- 1) Los de uso común;
- 2) Los inmuebles destinados a un servicio público prestado por ésta entidad;
- 3) Los bienes de hecho que se utilicen para la prestación de los servicios públicos, o actividades equiparadas a éstos;
- 4) Los monumentos arqueológicos, históricos, artísticos, muebles e inmuebles, propiedad del Distrito Federal;
- 5) Las vías terrestres de comunicación;
- 6) Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal;
- 7) Los canales, zanjias y acueductos adquiridos o construidos por el Distrito Federal, así como los causes de ríos que hubiesen dejado de serlo;
- 8) Las superficies de tierra que no sean propiedad de la Federación, ni de los particulares, y que tengan utilidad pública;
- 9) Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- 10) Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incalculables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados, importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la

flora y la fauna; las colecciones científicas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas, y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; 11) Los montes y bosques que no sean propiedad de la Federación, ni de los particulares y que tengan utilidad pública; 12) Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal; 13) Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos, y los demás bienes muebles e inmuebles no considerados en las anteriores, que tengan un interés público o sean de uso común y no pertenezcan a la Federación ni a los particulares.

Los bienes del dominio privado del Distrito Federal, conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal), son:

1) Los que no se encuentren comprendidos en el artículo 34 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público; 2) Los que hayan formado parte de dependencias u organismos del Distrito Federal, que se extingan y no tengan utilidad pública, y 3) Los demás bienes inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera el Distrito Federal y que no sean de utilidad pública.

#### Ministerio Público:

Sólo mencionaremos que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia (art. 122, fracción VII Constitucional) cuyo nombramiento y remoción hará el Jefe del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República (artículos 122 Constitucional y 32 del Estatuto de Gobierno).

Al Ministerio Público del Distrito Federal incumbe la persecución de los delitos y la representación de los intereses de la sociedad, atribuciones que se ejercerán en los términos de la ley correspondiente. (art. 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

#### Delegaciones Políticas del Distrito Federal:

Para el desempeño de sus funciones el Distrito Federal se divide territorial y políticamente en Delegaciones, cuyo titular será el Delegado Político.

Las Delegaciones, según la Ley Orgánica y Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y su Estatuto, son órganos descentralizados.

Las Delegaciones Políticas dependen jerárquicamente del Jefe del Distrito Federal y ejercen sus atribuciones dentro de una circunscripción territorial.

El Delegado Político podrá ser nombrado y removido por el Jefe del Distrito Federal, quien someterá los nombramientos a la Asamblea de Representantes.

Las delegaciones surgieron en 1929, es decir, "al año siguiente de la transformación de los municipios en delegaciones

del Departamento del Distrito Federal, y en la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales de 1928, se establecieron 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac.<sup>141</sup> Actualmente las delegaciones políticas-administrativas que integran el Distrito Federal, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 16, son:

- |                          |                            |
|--------------------------|----------------------------|
| 1. Alvaro Obregón        | 9. Iztapalapa              |
| 2. Azcapotzalco          | 10. La Magdalena Contreras |
| 3. Benito Juárez         | 11. Miguel Hidalgo         |
| 4. Coyoacán              | 12. Milpa Alta             |
| 5. Cuajimalpa de Morelos | 13. Tlahuac                |
| 6. Cuauhtémoc            | 14. Tlalpan                |
| 7. Gustavo A. Madero     | 15. Venustiano Carranza    |
| 8. Iztacalco             | 16. Xochimilco             |

Se prevé en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Ley Orgánica y Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, art. 44), que el Distrito Federal, además, cuente con el apoyo de diversos órganos de colaboración de la población, como son: los Comités de Manzana, las Acciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Así como en los artículos 120 y siguientes del Estatuto de Gobierno se crearon los Consejos de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana, integrado por consejeros ciudadanos, que son elegidos por medio de votación directa.

Asimismo los ciudadanos del Distrito Federal podrán participar políticamente en la regulación, formación, modificación, derogación o abrogación de los ordenamientos y reglamentos del Distrito Federal por medio del referéndum, conforme al artículo 52 de la Ley Orgánica y Estatuto mencionado.

Y el artículo 132 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece: La Ley de participación ciudadana regulará la organización, funcionamiento y elección de otros órganos de representación vecinal así como su coordinación con los Consejos de Ciudadanía.

### 3.5 DESCONCENTRACIÓN

En este punto principiaremos por decir, que la desconcentración es parte de la Administración Pública Federal Centralizada. La desconcentración consiste en asignar determinadas actividades, funciones o servicios que le va a

<sup>141</sup>R. CASTELAZO, *ob. cit.*, p. 31

encargar la Dependencia desconcentradora en una circunscripción territorial determinada y sujeta a su jerarquía. Algunos autores mexicanos mencionan que se creó la figura de la desconcentración como un órgano encargado de agilizar la actividad de la administración pública.

Puede haber 1) *desconcentración administrativa* y 2) *desconcentración política*

1) *Desconcentración administrativa.*— Explica Enrique Sayagués Laso que es "la transferencia a un órgano interior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio de los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."<sup>142</sup>

Para el tratadista en Derecho Serra Rojas "la desconcentración administrativa se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal."

2) *Desconcentración política.*— El maestro Serra Rojas la define señalando que "es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado."<sup>143</sup>

En el "Derecho Mexicano se utilizó por primera vez el vocablo "desconcentración" para denominar a un órgano público, en 1975 cuando se reestructuró la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo."<sup>144</sup>

Se encuentra regulada en el artículo, 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 17. Para la más eficaz y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver dentro de la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Características de los órganos desconcentrados:

1. Forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, por pertenecer a la estructura de la Dependencia

---

<sup>142</sup>SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo, (Traite Droit Administratif, Paris)*, Tomo I, Editora Martín Beach, Montevideo, 1953, p. 224

<sup>143</sup>SERRA, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 518 y 519

<sup>144</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, p. 117



desconcentrada.

2. Existe una relación jerárquica con algún órgano de la administración pública federal centralizada.
3. Se crean con libertad técnica y administrativa, determinada.
4. Tienen su régimen establecido por una ley, decreto, reglamento ó acuerdo y se modifican o extinguen conforme a éstos. El Licenciado Rafael J. Martínez expone que estos deben ser un instrumento de Derecho Público.
5. Su competencia se va a ejercer dentro de las Facultades que les sean conferidas por el Gobierno Federal y se originan dentro de los diversos órganos superiores o inferiores de la administración pública, es decir con competencia limitada a cierta materia o territorio.
6. Carecen de personalidad jurídica.

Entre los órganos desconcentrados se encuentran la Comisión Nacional Bancaria, el Instituto Politécnico Nacional, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional del Consumidor, entre otros.

Formas que reviste la desconcentración administrativas, estas van a ser tres:

1) *Desconcentración horizontal o periférica.*— Consiste en que los asuntos cuyo despacho correspondían al superior jerárquico pasan a ser competencia que éste les confiere al organismo desconcentrado. "Ese desplazamiento de competencia ha de ser de un órgano a otro, de lo contrario, si fuera de funcionario a funcionario, estaríamos en presencia de la delegación de facultades y no ante la desconcentración."

2) *Desconcentración vertical o central.*— Aquí "el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondía al órgano central. Por ejemplo, las delegaciones de diversas secretarías en los estados."

3) *Desconcentración Regional.*— En este caso, "el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial. Tal sería el caso de las distintas oficinas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: como las subprocuradurías fiscales regionales."<sup>149</sup>

Algunos autores como el maestro Serra Rojas mencionan solamente dos formas que reviste la desconcentración y lo hacen desde el punto de vista doctrinal:

Una es la Desconcentración horizontal o periférica llamada en ocasiones regional; "o externa, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada."

Y la otra es, la Desconcentración vertical o central,

---

<sup>149</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, p. 117

denominada también interna o funcional, aquí "el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada."<sup>146</sup>

Por otro lado, existen en nuestro sistema de Derecho Mexicano otros organismos que por sus características integran la Administración Pública Centralizada, entre éstos se encuentran las *Comisiones Intersecretariales, Acuerdo Colectivo, Oficinas de la administración Pública en las entidades federativas, la coordinación y agrupamiento de las entidades del sector paraestatal.*

Las Comisiones Intersecretariales se crean por el Presidente de la República, conforme a lo establecido por el artículo 21 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, para el despacho de los asuntos en que deban de intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Y las entidades paraestatales también se podrán integrar a las comisiones intersecretariales, cuando se traten de asuntos relacionados con su objeto.

Así mismo establece este artículo que las Comisiones Intersecretariales serán presididas por quien determine el Presidente de la República, y tendrán una duración de acuerdo al objeto que persiguen, es decir, pueden ser de dos tipos: transitorias ó permanentes.

Sería conveniente para la administración pública establecer comisiones ejecutivas y dictaminadoras para ampliar el ejercicio de sus atribuciones y obligaciones.

### 3.6 PARAESTATAL

Es importante hacer notar que la Doctrina menciona a la "Descentralización" como forma de organización administrativa y nuestro Derecho Constitucional y Administrativo, al tratar sobre las formas de organización de la Administrativa Pública Federal, como ya quedo establecido, señala entre ellas a las dependencias y entidades y formando parte de estas los organismos descentralizados, entre otros.

Por lo que, explicaremos en que consiste, de acuerdo a la Doctrina, la "Descentralización", para después estudiar a las entidades denominadas organismos descentralizados como partes integrantes de ésta.

Aclaremos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala con el nombre de Dependencia a los organismos de la Administración Pública Federal Central y Entidades a los organismos de la Administración Pública Federal Paraestatal

---

<sup>146</sup>SERRA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 520

(artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La "descentralización" es la "acción de transferir a diversas corporaciones o personas o parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Se le considera como el sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial."<sup>147</sup>

También suele definirse, como la "actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlos a órganos autónomos..."

"La descentralización representa, en todo caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización."<sup>148</sup>

Rogelio Martínez Vera señala que la descentralización "puede conceptuarse como una organización de derecho público por la cual se crean entes dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, que se encargan de realizar determinadas actividades en forma y con carácter independiente del Ejecutivo Federal, pero sujetos a múltiples aspectos a su autoridad, dirección y orientación."<sup>149</sup>

Existen distintos tipos de descentralización, algunos autores sólo mencionan dos, que son: 1) Descentralización por Región y 2) Descentralización por Servicio, otros agregan un tercer tipo de Descentralización que es 3) Descentralización por Colaboración, los que a continuación exponemos brevemente.

#### 1) Descentralización por región.

El tratadista Jacinto Faya expone que la "descentralización por región o territorio, tiene su justificación en la prestación de servicios públicos municipales o facultades político-administrativas regionales, y siempre bajo un ámbito limitado de competencia territorial."<sup>150</sup>

Expone Rogelio Martínez Vera que la "descentralización por región consiste en la creación de un organismo público que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, que ha sido creado por preceptos constitucionales para atender las necesidades comunes de un grupo social asentados en un espacio geográfico

---

<sup>147</sup>CABANELLAS DE TORRES, *ob. cit.*, p.p. 98 y 99

<sup>148</sup>DE PINA, Rafael; DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Decimotava Edición, Editorial Porrúa, S.A., Actualizada por Juan Pablo de Pina García, México, 1992, p. 244

<sup>149</sup>MARTÍNEZ VERA, *ob. cit.*, p.p. 178 y 179

<sup>150</sup>FAYA, *ob. cit.*, Tomo II, p. 48

determinado. Este organismo es precisamente el municipio...<sup>151</sup>

El maestro Serra Rojas afirma que la descentralización administrativa territorial o regional "... se concreta al municipio mexicano, -el cual estudiaremos aparte-, es predominantemente una forma mixta de descentralización política y administrativa, si nos atendemos al rigor del artículo 115 de la Constitución..."<sup>152</sup>

2) *Descentralización por Servicio.* Es una "fórmula de la descentralización con que no se trata de darle una base geográfica, cambiando el eje de la acción administrativa (administración local, regionalismo, etc.), sino de considerar objetivamente el servicio público, buscando relajar su dependencia respecto del poder central, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión, en interés general y con mayor garantía para la eficiencia del servicio (ANTONIO VILLANUEVA)" (citado por De Pina).<sup>153</sup>

La descentralización por servicio, explica Martínez Vera, "puede conceptuarse como la institución por medio de la cual el Estado por razones económicas o técnicas, crea un ente que se encarga de realizar una actividad que tenga por objeto la prestación de un servicio público o social, la explotación de los bienes o recursos del Estado o la investigación científica."<sup>154</sup>

Este tipo de descentralización, señala el profesor Serra Rojas, "es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos."

Continuando con este autor, menciona que "la administración descentralizada por servicio llamada también descentralización técnica o administrativa indirecta, se desarrolla en nuestro país inspirada en la organización de los establecimientos públicos franceses, en las comisiones norteamericanas y en general, en los principios teóricos de la descentralización administrativa."<sup>155</sup>

3) *Descentralización por Colaboración.* "Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización..."

Además, expone el profesor Gabino Fraga, que "la descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va

---

<sup>151</sup>MARTÍNEZ VERA, *ob. cit.*, p. 182

<sup>152</sup>SERRA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 712

<sup>153</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 244

<sup>154</sup>MARTÍNEZ VERA, *ob. cit.*, p. 182

<sup>155</sup>SERRA, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 712 y 713

adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y, cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica, de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera."<sup>156</sup>

Sin embargo, al tratar sobre la Descentralización por Colaboración, este tratadista antes aludido, esta en un error, ya que al estudiar sobre este tipo de descentralización se entiende que el Estado va apoyarse y ayudarse conjuntamente con los diversos sectores de la población (artículo 26 Constitucional).

Y como lo señala el autor, Gabino Fraga, se entiende que el Estado no colabora con los diversos sectores de la población, sino que los subordina e interfiere en ellos sin pedirles su opinión o consentimiento, por lo que no estaríamos en presencia de una "Descentralización por Colaboración".

Como ya quedo asentado en los párrafos precedentes que es la "descentralización", pasaremos a la forma de organización de la Administración Pública Paraestatal, que regula nuestro Derecho.

Es importante mencionar que la palabra "*Paraestatal*" es una palabra formada de dos elementos: "*para*", que es una partícula griega, que significa "al lado de", "lado a lado", "paralelamente"; el adjetivo *estatal*, formado sobre el vocablo latino "*status*", en sentido relativo o referente al Estado. Significa en suma, esta palabra algo que no se confunde con el Estado, paralelamente a él. Es, como se ve, un neologismo de formación híbrida que también suele escribirse "*parestatal*". Fue creada por el legislador italiano en la época del fascismo, apareció por primera vez en la expresión *ente paraestatal* en 1924.<sup>157</sup>

Algunos autores extranjeros utilizan la palabra *paraestatal* para designar a entidades autárquicas y otros la utilizan de distinta naturaleza de la "autarquía". Sin embargo han surgido sobre esta forma de organización administrativa diversas discusiones, ya que algunos autores italianos, entre ellos Alessi (citado por Emilio Fernández), consideran que esta denominación de "*paraestatal*" no corresponde a una nítida categoría jurídica. Por otra parte la Doctrina Italiana discute si las entidades *paraestatales* son de carácter público o privado; o si son o no son sinónimo de autarquía.

Sin embargo, en nuestro país la palabra *paraestatal* se utiliza para designar a los organismos que son parte del Estado, y éste les confiere autonomía y libertad para que surjan y se rijan, algunos de ellos van a contar con sus propias disposiciones legales y otros se van a regular por la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. En donde el Estado Mexicano va a

---

<sup>156</sup>GABINO FRAGA, *ob. cit.*, p. 208

<sup>157</sup>FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, p. 547

participar, en forma mayoritaria en unos casos y en otros casos interviene en forma minoritaria en las entidades paraestatales.

Si bien es cierto los Estados Unidos Mexicanos en su Constitución de 1917 no se preveía la administración pública paraestatal, sólo la centralizada.

Durante los años veinte y treinta se impulsó la creación de las primeras entidades paraestatales: el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional Bancaria; después se crearon Ferrocarriles Nacionales de México, la Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, el Complejo Industrial de la Ciudad de Sahagún, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecaria Urbano y de Obras Públicas, entre otros.

Sin embargo, fue hasta el 21 de abril de 1981 se publica en el *Diario Oficial* de la Federación la reforma al artículo 90 Constitucional y en cuyo texto se establece la existencia de la Administración Pública Paraestatal, es decir, en ese año se le dio carta de naturalización a las entidades paraestatales en nuestro país.

La primera Ley que reguló a las entidades paraestatales fue la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947.

En nuestro Derecho Constitucional, en su artículo 90, vigente, como ya mencionamos, prevé a las entidades paraestatales como parte de la Administración Pública Federal. Asimismo, en sus artículos 25, 26 y 28 determina el área de desenvolvimiento y trabajo de estas entidades paraestatales.

Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso...

Y en nuestro Derecho Administrativo también encontramos prevista a la organización de la administración pública federal "paraestatal", en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en sus artículos 19, párrafo segundo, 39 y 99, entre otros, así como en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 14 de mayo de 1986 y modificado por decreto publicado el día 24 de julio de 1992. Así como, en su Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que recientemente fue adicionado y reformado, el decreto de reforma fue publicado el día 7 de abril de 1995 en el *Diario Oficial* de la Federación.

#### *Organismos que integran la Administración Pública Federal Paraestatal:*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 19, párrafo tercero, establece los organismos que integran la administración pública paraestatal.

"Art. 19.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

El artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece otra vez estos organismos, de los cuales el Poder Ejecutivo de la Unión se va auxiliar.

Como ya mencionamos entre las entidades paraestatales existen organismos que se rigen por sus propias leyes específicas, entre ellos están las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía; y otras que queden excluidas de la observancia de esta Ley, como son: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor (art. 2º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Existen otros organismos que se regirán en parte, por su leyes y en parte por las disposiciones que se establecen en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Entre estos organismos se encuentran: el Banco Nacional de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero (art. 4º).

En el caso de el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructuras análoga que hubiere (art. 5º de la Ley citada) se regirán por sus leyes específicas en cuanto a la estructura de sus órganos y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a sus leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de esta Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 2º prevé que las entidades paraestatales son las que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y además cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea su estructura legal que adopten.

Las entidades paraestatales contarán con autonomía para el despacho de su objeto, así como de los objetivos y metas que señalen sus programas. También proporcionarán datos e información a las demás entidades que lo soliciten, así como los que requieran las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el *Diario Oficial* de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen de parte de la Administración Pública Federal.

De conformidad a lo previsto por el artículo 6º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las actividades de las entidades paraestatales se avocarán a áreas estratégicas y áreas prioritarias:

1) Las áreas estratégicas se encuentran previstas en el artículo 28 Constitucional, párrafo cuarto, y son aquellas actividades económicas que por su táctica representan una importancia básica para el desarrollo nacional, ya que su producción de bienes o servicios constituyen el fundamento de las demás actividades derivadas de ellas o son recurso no renovables y de alto valor para la nación, ya sea por su escasez o uso especializado para determinados fines. Por ser áreas fundamentales y básicas intervendrá solamente el sector público, como medida de protección, bienestar y desarrollo de la Nación (las áreas estratégicas son: los correos, telégrafos; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso).

2) Las áreas prioritarias establecidas de conformidad con los artículos 25, 26 y 28 párrafo IV, Constitucionales, y serán aquellas que de acuerdo con las circunstancias del país, resulta más conveniente realizar y fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. En las áreas prioritarias intervendrán el sector privado, el sector social y el sector público, ya sea de manera conjunta o separada o en conjunción las dos primeras con el sector público. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias en los términos del artículo 25 de esta Constitución, art. 28, párrafo IV).

A) *Organismos Descentralizados*. Son las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales) y cuyo objeto sea:

La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social.

Además, en las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, (art. 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales) entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- II. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su



patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el órgano de gobierno y designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalado cuáles de dichas funciones son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades;

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Además, este artículo prevé que el órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico, en el cual se regulará lo concerniente a las facultades y funciones que corresponden a las distintas áreas de los organismos.

Su estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

Y en lo que corresponde a su extinción deberá observarse las mismas formalidades establecidas en su creación.

En lo que respecta a su administración estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser la junta de gobierno o su equivalente y un director general.

*B) Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria* son las establecidas de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 28 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

I. Las Sociedades Nacionales de Crédito en los términos de su legislación específica.

II. Las Sociedades de cualquier naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Las cuales deberán satisfacer algún o algunos de los requisitos siguientes:

"a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;"

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o"

c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno."

También dispone este artículo que se asimilaren a las empresa de participación estatal mayoritaria: "las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas

preponderantes."

Estas Empresas de Participación Estatal mayoritaria deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; además también deberán sujetarse a lo previsto por ésta Ley, sin perjuicio a lo que dispone su ley aplicable. La forma y términos de su disolución o fusión se hará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

*Empresas de Participación Estatal minoritaria* son aquellas en donde participa la administración pública federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Distrito Federal, a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta ley (previstas en el artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

Sin embargo señala el maestro Rafael I. Martínez, que "el Estado tiende abandonar esta forma de entes por razones técnicas de control y orientación política."

En el supuesto de que las Empresas de Participación Estatal tengan inversiones de 1% al 24%, estas empresas debieran ser catalogadas como Empresas Privadas de Interés General y regularlas con el objeto de evitar que salgan del control de la Administración Pública Federal, máxime si se considera que éstas Empresas pueden obtener con el transcurso del tiempo características de Empresas de Participación Estatal Minoritaria, después en Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y después convertirse en Organismos Descentralizados, que pensamos como hipótesis puede darse en la Administración Pública.

C) *Los Fideicomisos.*- son parte de las entidades paraestatales. En cuanto a su regulación jurídica se establece en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 y 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, entre otros artículos.

Art. 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III, de esta ley, son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como

fideicomitente único de la administración pública federal centralizada.

Art. 41.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que correspondan ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitivos...

Naturaleza Jurídica del Fideicomiso.- Corresponde a un control jurídico, ya que es la forma en que se constituyen los "Fideicomisos Públicos".

CH) *Instituciones Nacionales de Crédito*. - Al respecto, el maestro Rafael Martínez, expone que las "Instituciones Nacionales de Crédito ya no existen, correspondían a la banca pública o estatal antes de la expropiación de 1982. Fueron transformadas, en casi todos los casos, en las actuales sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo (ejemplo Banco Nacional de Comercio Exterior).

D) *Las Organizaciones auxiliares nacionales de crédito* son "las arrendadoras financieras, almacenes de depósito, empresas de factoraje, uniones de crédito y afianzadoras en que el Estado participe de modo mayoritario."

E) *Las Instituciones Nacionales de Seguros*: "constituyen sociedades anónimas, lo mismo que el grupo anterior. En ellas, la Federación participa de manera mayoritaria."<sup>100</sup>

*Características de las entidades paraestatales:*

1. Son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Presidente de la República.
2. Cuentan con un patrimonio propio.
3. Tienen personalidad jurídica propia.
4. Gozan de cierta autonomía jerárquica con respecto al órgano central.
5. Realizan función administrativa, en su concepto amplio.
6. Sin embargo existe un control o tutela, por parte del Estado, sobre su actuación.

Es preciso mencionar, que las entidades paraestatales, para su desarrollo y control, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas... (art. 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales) y contarán con organismos encargados de regular su funcionamiento interno, control y vigilancia.

<sup>100</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, (Primer Curso), p. 147

#### 4. CLASIFICACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PRIVADA. COMENTARIOS SOBRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES.

En este punto plantearemos tres concepciones de la administración pública y la administración privada; ya que no es posible tratar todas, expondremos, las más importantes y acordes con el transcurso de la historia, y éstas concepciones son:

- 1) La Concepción legalista,
- 2) La Concepción eficientista, y
- 3) La Concepción psico-sociológica.

##### 1. La Concepción <<legalista>>

Se origina y surge como concepción jurídica, hasta constituirse en un sistema conceptual y didáctico en Europa. Surge como consecuencia del Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos de los ciudadanos contra la intervención del Poder Público, derivándose hasta concretarse y reducirse en una sola premisa: la legalidad (la cual trataremos en el siguiente capítulo). Sin embargo el enfoque que se le da directamente a la legalidad lleva al olvido y menoscabo de todo aspecto técnico de la Administración, así como de su eficiencia y productividad. Así lo exponen de manera extraordinaria y bien planteada los tratadistas españoles Francisco Anson y Fernando de Liffan. "Para esta secuela lo único importante es la legalidad formal de los actos administrativos y de sus consecuencias. La concepción legalista altera la verdadera finalidad del Derecho, al concebirlo no como medio para el desarrollo y perfeccionamiento de la sociedad humana, sino como el objetivo último de ésta."

Siguiendo con estos autores, mencionan que "el legalismo prescribe que la Administración debe proveer a la satisfacción de las necesidades públicas, pero no dice como puede alcanzar este objetivo. De hecho no le importa que la acción administrativa sea injusta, o no se adecúe a las necesidades auténticas de sus ciudadanos, o que no esté a tono con la realidad. Un sólo aspecto le importa: el legal." Y por ello es que esta "concepción legalista" resultó obsoleta.

Exponen, que "al enmarcar a la Administración en un sistema de normas rígidas, las corrientes legalistas impiden a los administradores el ir adaptando la acción administrativa a las cambiantes circunstancias sociales, lo que produce como lógica consecuencia, un desafe con la realidad social que entorpece necesariamente el cumplimiento del mismo fin propuestos por los

propios legalistas para la Administración: la satisfacción de la necesidades públicas."

Como ya mencionamos "es preciso hacer notar que los Estados que atienden sólo el aspecto jurídico-legal de la Administración, orientan la formación de sus funcionarios exclusivamente en este aspecto, con lo que éstos llegan a conocer el <<derecho>> pero no la <<administración>>. Ello tiene incluso el inconveniente, de que este tipo de funcionario piensa que una vez haya alcanzado esos conocimientos jurídico-legales, no le queda ya nada que aprender de administración, lo que le lleva a considerar al Derecho como el fin de la Administración con todas las consecuencias arriba apuntadas."

Explican estos autores que el lado positivo de ésta concepción legalista consiste en que "ha proporcionado aportaciones a la Ciencia de la administración, cuya importancia es imposible desconocer: la acertada regulación de las relaciones entre ciudadanos y Administración, los medios de defensa frente a la posible conducta arbitraria de la Administración, la individualización del concepto de órgano y de las funciones y competencias de cada uno de ellos, -entre otras-, son realidades tangibles y de decisivo valor. Por otra parte el jurista, a lo largo de la Historia, al legislar sobre temas administrativos, aunque sólo sea en su subconsciente, no pudo nunca ignorar los aspectos no jurídicos de la Administración y prescindir de ellos. En este sentido el legalismo ha tocado indirectamente cuestiones de organización administrativa, centralización y descentralización, delegación de poderes," entre otros.

Conviene también resaltar que en la formación de funcionarios, la concepción legalista aporta una serie de valores positivos y de importantes ventajas. "No cabe duda que los estudios jurídicos son de por sí muy formativos. Permiten sistematizar las ideas, pensar en términos abstractos, generalizar y formar categorías, conocer con exactitud el alcance y significado de las leyes que regulan la Administración y la forma de aplicarlas, relacionar estas normas con hechos reales al formular decisiones," entre otras cosas.

A pesar de todos los problemas que ha afrontado la concepción legalista, siguiendo con el transcurso de la historia, ha predominado su aspecto positivo. Y pese a todos sus defectos, ha constituido un gran paso adelante en la concepción de la administración pública. "No obstante, es evidente que la escuela legalista ha cumplido ya su misión y es claro que esta concepción por unilateral e insuficiente, no puede admitirse con carácter exclusivo hoy en día y debe abrir paso a las nuevas corrientes en todo lo que tenga de complemento y acierto, así como de ayuda para alcanzar una concepción real y completa de la Administración Pública."

## 2) La concepción <<eficientista>>

Surge a finales del siglo pasado en los Estados Unidos de América; su fundador y representante más genuino, del campo privado es Frederick Taylor. Esta concepción concibe a "la

administración, como un complejo mecánico de órganos que desarrollan operaciones de interés público en forma económica y eficiente. Sus funcionarios deben actuar con criterios económicos exclusivamente. El funcionario perfecto será el que más se parezca en su trabajo a una máquina. La máquina es el modelo supremo de eficiencia."

Taylor realizó la mayor parte de sus estudios e investigaciones en la empresa privada y para él, el fin último y exclusivo de la empresa privada lo constituye la obtención del máximo provecho. "A partir de aquí y junto con sus seguidores, intentó transplantar este mismo criterio a la Administración Pública y de aplicar a ella las ideas y técnicas que habían nacido para la empresa privada exclusivamente. Con ello, si bien puso de relieve el aspecto organizatorio que, al igual que la empresa privada la Administración Pública tiene, olvidó los fines ideales e institucionales de la misma, independientes y por encima de los puramente económicos y eficientistas. Es decir, si ni para la empresa privada se admite hoy que el provecho sea su único fin, mucho menos es admisible aplicar este criterio a la Administración. El criterio eficientista, tal y como el <<taylorismo>> lo concibió, no puede constituir el fin de la Administración Pública. La eficiencia en la Administración es sólo la medida del modo de realizar una acción. No se construye un dispensario por amor a la eficiencia sino para prestar unos servicios que atienden a unas necesidades justas. Que el dispensario deba ser construido de modo económico y eficiente es lógico y deseable; pero el fin por el que construye es muy diverso de éste."

Son muy claros y precisos en sus exposiciones Francisco Anson y Fernando de Liñan al explicar, que ésta concepción ve "al trabajador y paralelamente en el funcionario, una especie de máquina que debe obedecer ciegamente las órdenes que emanan de la dirección, despreciando la inteligencia y la personalidad por pensar que no tiene efecto alguno en su famosa ecuación del máximo provecho."

El lado positivo de esta concepción, representada por Taylor, se debe a su enorme influencia en los Estados Unidos de América y en el resto del mundo. "Taylor parte del principio del que el administrador no nace, se hace. Eleva, pues, a la categoría de ciencia a la actividad directiva y exige la profesionalidad en los dirigentes. Se introducen entonces conceptos que habrán de ser fundamentales para la ciencia administrativa; el principio de la unidad de mando, el de esfera de control, el de especialización funcional, el de autoridad, el de distinción entre funciones operativas y auxiliares," entre otros.

Concluyendo que la "aportación fundamental de Taylor es la introducción de sistemas de técnicas y prácticas conocidos con el nombre de Organización y Métodos en las organizaciones."

### 3. Concepción <<psico-sociológica>>

Esta concepción va girar en torno a experimentos realizados

en una empresa en distintos grupos de personas, tomando en consideración el grado de iluminación en determinadas áreas de la empresa donde laboran las personas, para observar como la iluminación influía para poder obtener la mayor producción del trabajo realizado por los empleados, vamos a exponer como estos resultados obtenidos fueron asombrosos, ya que el aumento de la producción que se dió en los grupos estudiados, no se debió a que la iluminación fuera escasa o mucha o media, sino que fue producto psico-sociológico, es decir, los trabajadores por el sólo hecho de ser observados aumentaron la producción, olvidándose del medio ambiente que les rodeaba, como en este caso la iluminación.

Esta concepción tiene grandes ventajas y desventajas, por lo que a continuación presentamos en que consiste la concepción <<psico-sociológica>>.

"Durante los años 1927 y 1935, se llevaron a cabo importantes experimentos en "Western Electric", establecimiento industrial situado en las cercanías de Chicago y más concretamente en un lugar llamado "Hawthorne Plant". Los estudios hechos en esta empresa fueron realizados por la Universidad de "Harvard"... Dichos experimentos fueron concebidos con la idea de afirmar y corroborar la corriente de pensamiento que acabamos de estudiar con el nombre de concepción <<eficientista>>. El resultado de las investigaciones, no obstante, modificó sustancialmente los puntos de vista de la secuela <<taylorística>>, aportando una nueva luz sobre el contenido de la función directiva en particular y de la administración en general."

"Los primeros experimentos realizados se hicieron para fijar el óptimo de iluminación en el que el obrero alcanzase la máxima productividad (según los principios de organización científica del trabajo, el aumento de la iluminación dentro de un cierto límite debería aumentar la productividad). Se trata, pues, de confirmar este principio <<taylorístico>> y fijar el grado mejor de iluminación. Los investigadores encontraron la plena confirmación de esta premisa en sus primeros experimentos. Se había elegido para el experimento un grupo de trabajadores y en el lugar donde trabajan se fué aumentando gradualmente la cantidad de luz; como consecuencia directa aumentó la productividad de aquella sección. Sin embargo, un hecho los dejó profundamente sorprendidos. Por necesidad de contraste, otro grupo de trabajadores había sido puesto en observación y, con gran sorpresa de todos, demostró que también había incrementado su productividad, aún sin haberseles aumentado la cantidad de luz. Es decir, de los dos grupos elegidos para comparar las diferencias respecto a la productividad, según se aumentara o no la iluminación, se descubrió que en ambos la productividad se incrementó. Ello suscitó una gran perplejidad entre los investigadores en torno a las causas que hubieran podido motivar el aumento de productividad, en el grupo que no sufrió modificación alguna."

No quedando conforme con este experimento se paso a un

segundo experimento de contenido más amplio. Aquí se eligieron tres grupos de personas, colocados en distintos ambientes: "en uno de ellos fué aumentada la iluminación, en otro permaneció igual, y en el tercero disminuyó. La sorpresa de los investigadores fué aún mayor al comprobar que en los tres grupos se había aumentado la productividad. Este desconcertante resultado motivó en los experimentados la revisión de su premisa inicial." Dándose cuenta que los resultados correspondían a otras causas diferentes que a las variaciones de iluminación. Por lo que investigaron y estudiaron llegando a la conclusión "de que el incremento de la productividad provenía de que, para los trabajadores, el hecho de sentirse en observación, constituía por sí mismo un incentivo capaz de hacerles trabajar mejor."

"Es decir, que eran motivados exclusivamente psicológicos, personales, humanos en una palabra, los que les hacían mejorar su rendimiento."

De estos experimentos "partió la verdadera corriente de pensamiento que constituye la concepción psico-sociológica de la administración. Esta concepción, en realidad, no es más que la aplicación de la ciencia de la psicología social a la administración y de ella nace el movimiento de Relaciones Humanas y Relaciones Públicas, que tanto han contribuido a un mejor y más completo conocimiento de la actividad administrativa. Además consiguió modificar la visión fría y mecánica de la organización científica del trabajo y resaltar la importancia del estudio del factor humano en cualquier organización, hecho que la escuela <<taylorística>> despreciaba enteramente. Incluso, hoy en día, todo curso sería de capacitación de funcionarios para la carrera directiva, pues una atención preferente al estudio de la conducta del hombre en la organización, en el trabajo."

Entre uno de los defectos graves de esta concepción es el de "intentar sustituir los fines objetivos que deben estar siempre presentes en la acción administrativa, por el de bienestar del personal, llegando a suprimir, incluso todo tipo de sanciones disciplinarias."

"Junto a este movimiento de relaciones humanas existe otro dentro de esta misma concepción psico-sociológica de la administración conocido bajo el nombre de relaciones públicas. Es decir, si las Relaciones Humanas se ocupan sobre todo de la conducta del trabajador dentro de su trabajo, a lo que es lo mismo del funcionario dentro de la administración, las Relaciones Públicas se ocupan del público, de las personas que están fuera de las administraciones y de las relaciones de éstas con aquellas. Este movimiento atiende, por consiguiente, sobre todo a las relaciones con el público, a la conducta de las administraciones hacia él, a los sistemas de mantenerlo perfectamente informado, a aumentar su comprensión y colaboración, a conocer sus necesidades," entre otras cosas.

"En este sentido, las relaciones públicas complementan enormemente a las relaciones humanas, al llegar a mejorar a la realidad social, a conocerla y a poder atender, con toda precisión, sus verdaderas necesidades. Por otra parte,



contribuyen a crear un clima más favorable a la colaboración entre administraciones y público; previendo y deshaciendo todo posible equívoco acerca de la bondad de sus actividades."

"Tiene no obstante, el enorme peligro de que, llevado a sus últimas consecuencias, este movimiento quita autonomía a las administraciones y puede hacerlas apartar de sus verdaderos fines."

La concepción psico-sociológica de la administración, afirman estos autores, "ha contribuido en gran manera al mejor y más completo conocimiento del fenómeno administrativo."

## 5. ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La actividad de la Administración Pública, la define Emilio Fernández Vázquez, afirmando que es "inseparable del concepto de "función administrativa", pues ésta consiste en la actividad de la Administración Pública, dentro de la esfera que le esta reservada, tendiente a la realización de cometidos propios de esa esfera, mediante actos jurídicos y operaciones materiales, en cuanto requieren ejecución práctica."

Expone este autor, que de lo anterior se infiere desde un punto de vista de su contenido, la actividad de la administración va hacer doble: "jurídica, con declaraciones de voluntad destinadas a producir efectos jurídicos y no jurídicos, con realizaciones materiales (hechos, que siempre deben trascender al plano jurídico). Ambos -actos y hechos- originan relaciones jurídico-administrativas, vínculos jurídicos, en los cuales la Administración es una de las partes."

Y menciona que "la complejidad de la actividad administrativa deriva de la variedad de cometidos que la Administración tiene a su cargo. Esos cometidos difieren profundamente entre sí y suponen también una actividad muy diversa. Esto se aprecia fácilmente comprobando las tareas tan distintas que realiza la administración. Esta complejidad de actividades de la Administración tiene como consecuencia que su régimen jurídico no sea uniforme."<sup>100</sup> Ya que en varios casos interviene en materia del ámbito público, y en otros, interviene en el ámbito privado.

Para Dromi, citado por Olivera Toro, la actividad de la administración "es consecuencia del ejercicio de la función administrativa realizada por los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, independientemente o sin perjuicio de la específica de

---

<sup>100</sup> ANSON y DE LINAN, *ob. cit.*, p.p. 38 y ss.

<sup>100</sup> FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, p. 5

que a cada uno de ellos asigna la Constitución; vale decir toda la actividad estatal que no sea substancial ni orgánicamente gubernativa, legislativa o jurisdiccional. Y es así como, desde el punto de vista de las consecuencias que esta actividad puede deparar a los administrados -ya sea a través de un decreto, reglamento, resolución, acto administrativo, hechos o actos materiales de la Administración, se considera actividad administrativa la desplegada por cualquier órgano estatal (ejecutivo, legislativo y judicial) con tal de que provenga del ejercicio de la función administrativa." Como ya quedo explicado que es la actividad de la administración, a continuación mencionaremos cuales son las actividades de la Administración Pública.

Las actividades de la administración pública federal en los Estados Unidos Mexicanos son muy amplias y variadas. Por ejemplo, Luis Jordana de Pozas señala que "ante la gran variedad de medios que utiliza la administración para satisfacer las necesidades públicas, concreta y clasifica las actividades administrativas, de acuerdo a su forma en: 1) Policía; 2) Fomento; 3) Servicio Público" (citado por Olivera Toro).

Por su parte Marcel Waline clasifica las actividades de la administración pública en: "1) Policía; 2) Estímulo o apoyo a la iniciativa individual, y 3) Servicio Público" (citado por Olivera Toro).

Olivera Toro agrega a éstas actividades la "gestión económica, la cual se caracteriza por dar bienes o servicios al mercado, es decir, realiza actividades industriales y comerciales."<sup>11</sup>

Es decir, el Estado cuenta con una amplia gama de actividades en la administración pública, de entre las cuales mencionamos algunas, tales como: la prestación de servicios públicos, entre las que se encuentran la seguridad pública, tranquilidad pública, salubridad pública, educación, la planeación; asistencia médica, vivienda; así como también, conservar el orden, la seguridad de los ciudadanos; reglamentar y expedir leyes o reglamentos, ejecutarlas, e impartir justicia en beneficio de la sociedad; disponer del ejército; administrar los bienes de la nación en beneficio de la nación; impulsar el comercio y la industria, así como el desarrollo social, político, cultural, administrativo; regular en materia de transporte público y comunicación (transporte terrestre, transporte marítimo, transporte aéreo), correos, telégrafos, teléfonos, radiodifusión, televisión; entran también, como parte de las actividades de la administración pública regular todo lo relacionado a las de obras públicas, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones en distintas materias; las de Planeación Nacional, entre otras. Tanto a nivel federal, estatal y municipal.

---

<sup>11</sup>OLIVERA, *ob. cit.*, p. 52

## 6. INTEGRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Debido a que en México el sistema Federal es el que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles que lo integran, es decir, la Administración Pública esta integrada de la siguiente manera, para su mejor desarrollo y funcionamiento en todo el país: 1) *federal*, 2) *estatal* y 3) *municipal*.

En cada uno de éstos tres niveles, correspondientemente interviene la administración pública federal, en algunos actividades interviene en forma conjunta y en otras actividades interviene de manera independiente. Lo que a continuación trataremos.

### 6.1 FEDERAL

La palabra federal proviene de "*fédéral*", construido a su vez sobre el latín "*feudus*", "*foederis*", alianza."

El Estado Federal se le define como "Estados que a menudo sucede a una confederación e implica una centralización más amplia, en el sentido que constituye una unidad internacional distinta, superpuesta a los Estados particulares que vincula. A diferencia de la confederación, el Estado federal posee todos los rodajes del Estado: gobierno, parlamento y tribunal federal. En principio, sólo a él pertenece la soberanía externa (diplomacia única). En tanto la confederación de Estados sólo es una forma histórica, la forma federal se práctica ampliamente, sobre todo fuera de Europa, por ejemplo Suiza, Estados Unidos de América, el dominio de Cánada, Estados Unidos Mexicanos y la mayoría de la Repúblicas Sudamericanas, y el "Commonwealt" Australiano."

Los primeros Estado Federales surgieron a partir de los Estado Confederados, por ejemplo "en Suiza, de la Unión Confederal de los cantones se pasó a la federación, manteniéndose el nombre de Confederación Helvética sólo por tradición; en los Estados Unidos de América las colonias formaron una Confederación de Estados (1778) basada en los Artículos de la Confederación sancionados en Filadelfia, la que al dictarse la Constitución federal, en mayo de 1787, y entrar en vigencia en 1789, pasó a ser federación."<sup>162</sup> Los Estados Unidos Mexicanos se encargón de seguir el molde de los Estados Unidos de América y por ende nuestro sistema mexicano es federal.

También se utiliza federal, de acuerdo con lo establecido en

---

<sup>162</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo II, p. 108

el Diccionario de Derecho Usual, como "Federativo o concerniente a un Estado Federal. O bien como Federalista o partido de federalismo." Se le define como "pertenencia, atribuciones o incumbencias del Poder nacional en los países federados." Y suele asignarse Federal a la "jurisdicción territorial plena en ese sistema de compartir la soberanía o la legislación y administración. (Cámara federal de apelaciones, Distrito, Ejecutivo, Ejército, Gobierno, Intervención, Juez, Jurisdicción, Ley, Pacto, Policía, Régimen, República y Tribunal federal)."<sup>103</sup>

Se atribuye federal a la "denominación correspondiente al Estado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados, sin perjuicio de conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señale la Constitución como de su competencia. O relativo a la Federación."

El Estado Federal, expone Carlos Fayt, "nace como un Estado de Estados... Los Estados miembros pasan a ser partes del nuevo Estado, la soberanía queda depositada en el poder originario, o poder constituyente, y en su titular, el pueblo, y emerge un solo y único Estado, el federal, descentralizado en unidades políticas autónomas que poseen órganos propios y facultades de autodeterminación limitadas por la Constitución federal, que es el fundamento y soporte jurídico del nuevo Estado."<sup>104</sup>

En los Estados Unidos Mexicanos el Estado Federal se caracteriza porque dispone de un gobierno central con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que abarcan con su actividad a todo el territorio nacional y por consiguiente, también a su población; y cuenta con gobiernos locales, que tienen autonomía para dictar sus constituciones y sus leyes, que van acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De conformidad a lo establecido en el artículo 40 de la Constitución.

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior; pero unidos en una Federación según los principios de esta ley fundamental.

Así mismo el artículo 41, de ésta Constitución, considerando que el pueblo es el titular inmediato y directo donde emana el poder del Estado y se instituye para beneficio del mismo pueblo, establece en su párrafo primero lo siguiente:

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la

---

<sup>103</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo IV, p. 41

<sup>104</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo II, p. 106

presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal).

Además, de lo anterior se desglosa que la Federación contará con tres poderes; los cuales residirán en el Distrito Federal (art. 44 Constitucional). Y conforme al artículo 49 Constitucional el Supremo Poder de la Federación se divide en tres poderes, y no podrán reunirse dos o más de estos en una sola persona o corporación, salvo en los casos previsto que establezca nuestra Constitución; como ya mencionamos, éstos poderes son:

1. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos (art. 50 Constitucional).- que se deposita en el Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras: Una de Diputados y la otra de Senadores.

2. El Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80 Constitucional).- se deposita en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

3.- El Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicano (art. 94 Constitucional).- se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

## 6.2 ESTATAL

Estatal proviene del latín "*status*", estado. Significa, según lo establecido en el Diccionario de Derecho Usual, "concerniente al Estado. De su incumbencia. Sometido a su jurisdicción. Sujeto a su inmediata gestión económica y laboral. Cual sustantivo, agente administrativo del Estado."<sup>169</sup>

También se define Estatal como lo "relativo al Estado o perteneciente a él."<sup>170</sup>

Expuesto el punto anterior, nos damos cuenta, que en México los Estados o entidades federativas forman parte de la Federación, conforme a los artículos 41 y 44 Constitucionales ya citados. Y en el artículo 43 Constitucional establece que son 31 Estados y el Distrito Federal los que integran la Federación y en el artículo 45, establece que éstos Estados conservaran sus límites y extensiones que han tenido.

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango,

<sup>169</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo III, p. 582

<sup>170</sup>SERRANO GÓMEZ, Miguel, *Diccionario de Términos Socio/Políticos*, Editorial Everest, S.A., León, España, 1977, p. 76

Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

De lo anterior se desprende que la palabra "Estatal", se usa para denominar a las partes de la Federación que proviene del Estado, y a su vez estas partes o entidades federativas (locales) se les denomina también Estado y, en los Estados Unidos Mexicanos cada Estado le corresponde gobernar, de acuerdo al poder que le fue conferido por el pueblo, una demarcación territorial, con una población determinada, y que se rige en su estructura jurídica en primer lugar por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en segundo lugar por su propia Constitución Política y demás leyes respectivas, que tendrán aplicación dentro de su territorio, claro está sin contravenir las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, la organización de los Estados integrantes se avocará a su organización y estructura interna que siga los lineamientos del pacto Federal. Además, también los Estados deben tener una forma de gobierno republicano, representativo y popular, y al frente de cada Estado habrá un gobernador.

Algunas características de los Estados de la República Mexicana:

1. Son libres y soberanos en su régimen interior y mientras que no contravenga las disposiciones del pacto Federal y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.
3. Detentan determinado ámbito de actuación por materia y territorio.
4. Poseen, también tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, para el desempeño de sus funciones.
5. Regulan las materias que le están encomendadas, con excepción las que les corresponden a la Federación y a los municipios.
6. "Los órganos locales de gobierno, no tiene ningún nexo jerárquico con el gobierno federal, directa ni directamente."
7. "La Constitución Federal les impone ciertas modalidades y limitaciones para su organización interior."
8. Además, tienen su Constitución y Leyes, que son de carácter local y aplicados a su territorio.
9. "Existe igualdad, para todas ellas, en cuanto a naturaleza, derechos y obligaciones."<sup>107</sup>

Por lo tanto, el poder público de cada Estado contará para el desempeño de sus funciones con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art. 116 Constitucional y demás artículos relativos a los Estados), los cuales, no podrán reunirse dos o mas poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

---

<sup>107</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, p. 176

1. El Poder Ejecutivo de los Estados se depositará en manos de un Gobernador, el cual durará en su encargo seis años y elegidos en forma directa, al igual que en las legislaturas locales; y deberá ser nativo del Estado que representa.

2. Poder Legislativo de los Estados será compuesto por las Legislaturas locales de los Estados, y dichas legislaturas se integraran con siete diputados si su población no llega a 400 mil habitantes; de nueve si su población exceda de la anterior y no llegue a 800 mil habitantes, y de once si su población sea superior a ésta cifra.

3. El Poder Judicial de los Estados estará a cargo de los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

Además para el desempeño de sus funciones el gobernador como superior en la escala jerárquica, contará con secretario general de gobierno, y por un oficial mayor, un tesorero y el procurador de justicia, que lo auxiliaran; además de otras dependencias secundarias encargadas de ramos específicos, como educación, obras públicas, tránsito, policía, entre otras.

## 6.3 MUNICIPAL

De la forma de integración de la Administración pública municipal, mencionaremos solamente que es muy antigua, data desde la época de los romanos en el Siglo VI antes de Jesucristo; y llega a nuestro Derecho Mexicano a través de la Conquista Española. Sin embargo diversos tratadistas en los Estados Unidos Mexicanos opinan que el antecedente de los municipios datan desde la época de los aztecas y se le conoce con el nombre de "calpulli"<sup>(100)</sup>.

Durante la Época Colonial, el primer "municipio" que surgió en México fue el 22 de abril de 1519, fundado en la Villa Rica de Vera Cruz, por Hernán Cortés.

En el año de 1808 se integró por Azcárate y Primo de Verdad un ayuntamiento en la Ciudad de México.

La Constitución de 1812, en su artículo 321, aunque modificó lo relativo a las atribuciones municipales, espone el maestro Lucio Mendieta y Nuñez, si extendió su radio. "Este artículo fue reglamentado minuciosamente por la "Instrucción para el gobierno económico político de las provincias", decretado por las Cortes

---

<sup>100</sup> "Capul", (proviene del azteca "calpulli", --que significa-- casa grande o sala grande, o barrio) m. Genéricamente, arrabal, o congregación perteneciente a un barrio. SANTAMARÍA, *ob. cit.*, p. 187

Generales y Extraordinarias el 23 de junio de 1813.<sup>169</sup> Es decir, en la Constitución de 1812 se le dedicaron varios artículos al municipio. Sin embargo la Constitución de 1824 no hizo referencia a éste.

Las Constituciones de 1836 y la de 1843 sí mencionan la institución municipal. Y el Acta de Reforma de 1847 no consideró ni la estructura ni el régimen municipal.

Por los años 1856 y 1857 se discutió la cuestión municipal en relación al Distrito Federal, haciendo a un lado los demás municipios del país. Finalmente se tomó en consideración al municipio, llegando a establecerlo en la Constitución de 1917.

Definiremos lo que es el municipio y después, que es lo que se entiende por municipal.

El municipio también es llamado *municipalidad*, "es jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, ya que dependen siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional (Elguera, citado por Ossorio)."<sup>170</sup>

Se le define al municipio como "el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento. Término municipal."<sup>171</sup>

O bien suele definirse al municipio como la "comunidad de personas agrupadas corrientemente en familias, que viven en un mismo territorio y colaboran para la satisfacción de sus necesidades colectivas."

También se utiliza la palabra municipio para designar "el término territorial que está debidamente delimitado, bajo la autoridad de un ayuntamiento."

"Se emplea también como sinónimo de ayuntamiento o corporación municipal."<sup>172</sup>

Por su parte el tratadista Rafael Entrena Cuesta señala, que "el municipio es sin duda, por su importancia histórica y actual, el primero de los entes que integran la Administración local. Puede ser definido como el ente público menor territorial básico."<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup>MENDIETA Y NUNEZ, Lucio, *La Administración Pública en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p.p. 40 y 41

<sup>170</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 474

<sup>171</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 375

<sup>172</sup>GARZARO R., *ob. cit.*, p. 246

<sup>173</sup>ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I/2, Organización Administrativa, Novena Edición 1988, Segunda Reimpresión 1990, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1990,



Y el término municipal "es relativo o perteneciente al municipio."

Por otro lado, otra figura que es muy importante y forma parte del municipio es el "ayuntamiento", que se define como una "corporación compuesta por un alcalde y un grupo de concejales, encargados de la administración de los asuntos de un municipio."

También se llama ayuntamiento "al edificio en que tiene su sede la corporación municipal."<sup>174</sup>

Mencionamos a la provincia como el lugar en donde residen los Municipios, es decir, expone Rafael Entrena Cuesta, que la provincia "puede ser definida como un ente local cuya jurisdicción se extiende sobre el territorio de un conjunto de Municipios, delimitados conforme a la división general del territorio nacional, para la prestación de servicios paraestatales."<sup>175</sup>

El municipio es un organismo consultivo, reducido, y constituido por un grupo de personas, que viven en comunidades, y que forman parte de un ente denominado Estado (local). Es decir, pueden existir en un Estado de la República Mexicana diversos municipios, los cuales son considerados como la célula primaria del todo.

Se considera que la administración municipal, "es una actividad que se desarrolla en un ámbito más específico que el del Estado, desde el momento que su poder surge de la voluntad de los habitantes de los centros urbanos y sus fines. Abarca un sector importante del conjunto social de un país que siempre es objeto de cambios, de acuerdo con los factores políticos, sociales y económicos."

Su campo administrativo gira en torno a la "selección y adopción de sistemas y métodos para la recaudación de impuestos, su custodia e inversión, son atributos típicamente administrativos del municipio, como lo son también las funciones de planeamiento, coordinación y control de los servicios que presta por medio de sus unidades de línea, servicios especializados y auxiliares."<sup>176</sup>

En nuestra legislación Mexicana, el municipio encuentra su fundamento Constitucional, previsto en el artículo 115, este artículo también prevé como se integra el municipio, es decir, que autoridades lo componen, cual es la competencia de los municipios, entre otras facultades.

Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su

---

p. 236 y 237

<sup>174</sup>GARZARO R., *ob. cit.*, p. 29

<sup>175</sup>ENTRENA CUESTA, *ob. cit.*, p.p 272 y 273

<sup>176</sup>*Administración y Política, ob. cit.*, p.p. 69 y 71

organización política y administrativa, el municipio libre...

### *Órganos del Municipio.*

Los órganos del municipio, se encuentran previstos en el artículo 115, fracción I y párrafo tercero, de la Constitución; y en su Ley Orgánica Municipal correspondiente, los cuales son:

1. El Ayuntamiento. Es decir, cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

2. El Presidente Municipal.- Electo popularmente por elección directa, y constituye a su vez el órgano ejecutivo que encabeza el Municipio.

3. Regidores.- Electo popularmente por elección directa, los cuales auxilian y colaboran en forma coordinada al Presidente Municipal en el desempeño de sus labores.

4. Síndicos.- También son electos popularmente por elección directa, así como también auxilian y colaboran en forma coordinada al Presidente Municipal en el desempeño de sus funciones.

5. Las Legislaturas Locales de la Entidad Federativa o del Estado correspondiente.- Aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los Municipios tendrán personalidad jurídica propia y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (art. 115, frac. II, Constitucional). Estas son las excepciones legislativas del Municipio, ya que en las demás actividades su función legislativa estará a cargo del Congreso estatal.

Y conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción III de nuestra Constitución, los servicios públicos que estarán a cargo de los municipios son:

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

Por ejemplo: la "*Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes*", vigente, publicada en el *Periódico Oficial*, del Estado de Aguascalientes, el 11 de diciembre de 1977, y sus reformas, publicadas el 10 de marzo de 1985, en su artículo 9º establece que son nueve los municipios que integran el Estado de Aguascalientes:

- 1.- AGUASCALIENTES.
- 2.- ASIENTOS.
- 3.- CALVILLO.
- 4.- COSIO.
- 5.- JESÚS MARÍA.
- 6.- PABELLÓN DE ARTEAGA.
- 7.- RINCÓN DE ROMOS.

- 8.- SAN JOSE DE GRACIA.  
9.- TEPEZALA.

En el artículo 10 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes* se establece que: Para su organización territorial, las cabeceras municipales se dividirán en demarcaciones y manzanas...

Art. 11. Fuera de las cabeceras municipales la organización territorial será la siguiente:

- I.- Delegaciones Municipales, para ciudades y villas.
- II.- Sub-delegaciones Municipales, para pueblos; y
- III.- Comisariías para rancherías.

En todo caso, las ciudades, villas y pueblos -poblados-, se dividirán en demarcaciones y manzanas.

El artículo 12 de ésta *Ley Orgánica Municipal*, establece diversos centros de población municipal, en razón del número de habitantes y de los servicios públicos que presten. Estos centros son:

1. Se considerará Ciudad, al centro de población que tenga un censo no menor de mil quinientos habitantes y que por lo mismo, requiere los siguientes servicios: alumbrado público, sistemas de alcantarillado, agua potable, calles pavimentadas o arregladas con cualquier otro material, servicios médicos, policía municipal, hospital, mercado, cárcel, rastro, panteón, planteles de educación preescolar, primaria y media, lugares de recreo como jardines y parques, locales destinados a presentar espectáculos sanos y educativos, edificios funcionales para las oficinas municipales y lugares adecuados para la práctica de los deportes.

2. Se considerará Villa, al centro de población que tenga un censo de no menor de setecientos cincuenta habitantes y que en esa razón, requiera los siguientes servicios: alumbrado público, agua potable, servicios médicos, policía municipal, mercado, panteón, cárcel, centros de educación primaria y media, lugares de recreo y lugares para práctica de deportes.

3. Se considera Poblado, al centro de población cuyo censo no sea menor de quinientos habitantes, y requiera los siguientes servicios: agua potable, alumbrado público, policía, mercado, panteón, centros de educación primaria y lugares de recreo y para la práctica de deportes.

4. Se considera Ranchería, al centro de población que no reúna los requisitos anteriores.

Nada más mencionamos que en otros Estados se encuentra aparte de estos centros de población, otras figuras municipales como son: el Caserío y Congregaciones, entre otras.

# CAPÍTULO III

## LA POLÍTICA

## CAPÍTULO III

### LA POLÍTICA.

**"CAPITÁN: YO TE OFRISCO QUE VIVAS, SIMPLEMENTE.  
PEDRO: NO, SIMPLEMENTE NO. USTED ME OFRISCE QUE  
VIVA COMO UN MUERTO. Y ANTES QUE ESO PREFIERO  
MORIR COMO UN VIVO..." ( MARIO BENEDETTI )**

#### 1. CONCEPTO DE POLÍTICA

En el primer capítulo expusimos los antecedentes de la *política*, y por lo que respecta a éste capítulo tercero, nos avocaremos al desarrollo de la *política*.

En este punto iniciamos por dar el concepto de la *política*. Existen diversos autores que tratan sobre la materia y por lo tanto, múltiples definiciones al respecto, por lo que expondremos algunos conceptos de *política*.

La *política* "es la actividad humana destinada a ordenar jurídicamente la vida social humana. De ella deriva el gobierno de los hombres en la comunidad organizada y consiste en acciones ejecutadas con intención de influir, obtener, conservar, crear, extinguir o modificar el poder, la organización o el ordenamiento de la comunidad."

La palabra "*política*" proviene "de "*polis*", la ciudad-estado griega, a la que Aristóteles define como la asociación de varias aldeas o poblados que posee todos los medios para bastarse a sí misma, alcanzando el fin para que fue formada, siendo la más importante de las acciones puesto que comprende en sí a todos los demás. En el pensamiento de Aristóteles, el hombre es un ser político por naturaleza, que debe vivir bajo la ley ("*nomos*")."<sup>177</sup> "Para no vivir en sociedad debería ser un dios o una bestia, es decir, fuera de la humanidad en condiciones suprahumanas o infrahumanas."<sup>178</sup>

También se dice que la palabra *política* proviene "del griego

---

<sup>177</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 9 y 12

<sup>178</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo III, p. 99

"*politiké*", término de "*politikós*", político. Y es el arte de gobernar y dar leyes conducentes a asegurar la buena marcha del Estado y la tranquilidad y el bienestar de los ciudadanos." Considerada también como "cortesía y buen comportamiento." El diccionario Enciclopédico se refiere a la política como el "arte o maña con que se conduce un asunto o negocio o se emplean los medios para la consecución de un fin determinado..."<sup>179</sup>

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece que la palabra política proviene "del latín "*politice*", y este del griego "*πολιτική*", t. f. de "*πολις*", político.) Es el "arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. O la "actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos." O bien es la "actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo." También se utiliza como "cortesía y buen modo de portarse." Suele usarse como "arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado." Así como también se utiliza para decir que son las "orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o una entidad en un asunto o campo determinado."<sup>180</sup>

El diccionario de Derecho Usual define a la Política "en cualquier acepción en que el vocablo *política* se utilice y se persigue uno u otro objetivo, aparece en forma potencial o efectiva una manera de proceder, una práctica, una serie de hechos al servicio de una idea; porque se habla de *política* desde la gestión total de los asuntos públicos a la conducta individual para el logro de un fin privado. Y es que esta voz, dentro de esa coincidencia de procedimientos teológicos, posee dimensiones muy distintas, que la diversifican en grado sumo."<sup>181</sup>

Sin embargo, el tratadista Mario Justo López al referirse al vocablo *política* dice que se deriva de la voz "*polis*", la cual fue usada del griego clásico; pero agrega este autor que "su significado originario estaba circunscripto al tipo de *sistema* (político) a que se refería, que era el que correspondía precisamente a la "*polis*" y estaba, por lo tanto, históricamente condicionado. El vocablo no tenía entonces un alcance ni menor ni mayor."<sup>182</sup>

Para otros, política es sencillamente el "arte de aplicar, en cada época de la historia, aquella parte del ideal que las circunstancias hacen posible (ANTONIO CÁSANOVAS DEL CASTILLO)."

---

<sup>179</sup> Diccionario Enciclopédico, Gran Sopena, Tomo XIV, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, España, 1973, p. 6865

<sup>180</sup> REAL ACADEMÍA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo II, p. 1082

<sup>181</sup> CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo VI, p.p. 297 y 298

<sup>182</sup> LÓPEZ, Mario Justo, *Introducción a los Estudios Políticos*, Volumen I., Teoría Política, Segunda Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires Argentina, 1987, p. 31

Citado por De Pina.<sup>103</sup>

Suele definirse, también, como el "arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados." O la "actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos" (OSSORIO).

La política se ha definido por García Pelayo como "la realidad social específica, caracterizada por la conversión, mediante un proceso integrador, de una pluralidad de hombres y de esfuerzos en una unidad de poder y de resultados, capaz de asegurar la convivencia pacífica en el interior y en la existencia autónoma frente al exterior" (citado por Ossorio).

Para Carlos Ollero la política "es la actividad que se propone la realización, mediante el Poder, de un orden de convivencia libre y voluntariamente admitido" (citado por Ossorio).

Georges Burdeau define a la política como "una actividad ya sea desarrollada con miras a ocupar funciones de dirección; de donde se deriva que la *política* capta los fenómenos en su aspecto dinámico, en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del Poder" (citado por Ossorio).<sup>104</sup>

Se emplea la palabra "política" como rama del saber, diciendo que "es aquella que estudia todo lo relacionado con la adquisición, ejercicio, y mantenimiento de poder. En este aspecto quizás resulte más allá correcto el término "politología" si se trata del poder estatal. También se designa a todo complejo de actividades que se realicen en la práctica para alcanzar, ejercer, o mantener el poder estatal. Así se habla de la política estatal, o de la política seguida por un partido, etc"; por otra parte la palabra política también, suele utilizarse como equivalente a destreza, habilidad, pericia, con que se maneja un asunto delicado, o bien, actitud ya establecida con respecto a determinados asuntos."<sup>105</sup>

Edmundo Hernández y Vela Salgado, exponen que la *política* suele entenderse como "un conjunto de decisiones que definen conductas y establecen metas y cursos de acción, así como las medidas tomadas en su cumplimiento."<sup>106</sup>

En pocas palabras, la política puede definirse "como un proceso por el que un grupo de personas, cuyas opiniones o intereses son en principio divergentes, toman decisiones colectivas que por regla general se consideran obligatorias para

---

<sup>103</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 411

<sup>104</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 587

<sup>105</sup>GARZARO R., *ob. cit.*, p. 288

<sup>106</sup>HERNÁNDEZ y VELA, *ob. cit.*, p. 196

el grupo y se ejecutan de común acuerdo.<sup>187</sup>

Los tratadistas Onikov y N. Shishlin, señalan que la política es la "actividad en la esfera de las relaciones entre los grandes grupos sociales, ante todo, entre las clases, así como entre las naciones y Estados. Lo más esencial de la política es la estructura del poder estatal, la participación en los asuntos del Estado y la determinación de las formas, tareas y el contenido de su actividad."<sup>188</sup>

Para Max Weber la política "es la suma de esfuerzos tendientes a la obtención del poder o a influir en su distribución, o dicho de otro modo, la dirección del grupo político que hoy denominamos Estado y la influencia que sobre esa dirección se ejerce" (citado en la Enciclopedia Jurídica).<sup>189</sup>

Algunos autores define a la política en forma tradicional, señalando que es el "arte de aunar en una comunidad la multiplicidad de las tendencias humanas. En sentido amplio comprende la serie de medidas tomadas por los dirigentes de cualquier sociedad en orden a conseguir los fines de la misma. En sentido más restringido y propio Política es el conjunto de actividades humanas que se orientan hacia el gobierno y la administración de una agrupación suficientemente numerosa de personas organizadas soberanamente. La Política se ocupa por tanto de las relaciones de autoridad y de obediencia entre gobernantes y súbditos, que juntos buscaban un bien común; es el conjunto de reglas que deben dirigir la conducta de los gobiernos con respecto de sus súbditos o a otros Estados..."<sup>190</sup>

Para otros tratadistas la política se deriva "del adjetivo polis ("*politikós*") que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público, y también sociable y social."

Y mencionan que en la edad moderna se sustituyó su significado, por lo que la política se "emplea comúnmente para indicar la actividad o el conjunto de actividades que de alguna

---

<sup>187</sup>MILLER, David; COLEMAN WILLIAM, Janet; CONNOOLLY-ALAN RYAN, *Enciclopedia del Pensamiento Político (The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought, 1987)*. Traducida por M<sup>a</sup> Teresa Casado Rodríguez, Editorial Casta Alianza, S.A., Madrid, España, 1989, p. 518

<sup>188</sup>ONIKOV, L., y SHISHLIN, N., *Breve Diccionario de Política*, Traducido del Ruso por O. Razinkov, Editorial Progreso, Moscú, Urss, 1983, p. 341

<sup>189</sup>*Enciclopedia Jurídica Omeba, ob. cit.*, Tomo XII, p. 574

<sup>190</sup>LA POLÍTICA, OBRA REALIZADA POR EL EQUIPO DE REDACCIÓN PAL, BAJO LA DIRECCIÓN DE JUAN ONTZA, *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Asurio de Ediciones, S.A., Bitt, Madrid, 1983, p.p. 493 y 494



manera tienen como término de referencia ... el Estado."<sup>191</sup>

Por su parte Carlos Fayt, da el concepto de política, desde diversos ámbitos, los cuales expondremos de manera breve.

1. La política en sentido genérico se "vincula a todo tipo de poder organizado, no solamente estatal. En cada formación social." Es decir, "esa relación que encontramos en todos los órdenes de la actividad social humana, entre quienes son dirigidos; relación intrínseca de mando y obediencia, de autoridad y consentimiento es la fuente de poder..."

2. La política en sentido específico "se vincula directamente al poder de dominación de la comunidad, al poder estatal."

3. La política en su acepción vulgar "se identifica con lo útil y lo hábil..."

4. La política en su acepción corriente, "se usa el vocablo vinculado al Estado, al gobierno o a los partidos políticos. Con este alcance se utiliza en expresiones como "historia política", "economía política", "sistema político", "política nacional", "política internacional", "hombres políticos", entre otras.

5. La política desde el punto de vista científico "aparece como el estudio de la organización y gobierno de las comunidades humanas."

6. La política como acción "se nos presenta como técnica o política práctica, como acción inmediata, que se generan espontáneamente y que se traduce en el arte o técnica del gobierno. Deriva en la técnica del Poder. Es el poder de la acción referida al poder."

7. La política como idea "corresponde a la ciencia política o política teórica. Comprende el estudio de fenómenos políticos para establecer sus relaciones, y fijar sus principios y determinar su regularidad. En este sentido, la ciencia es el conocimiento, interpretación y crítica del poder."<sup>192</sup>

Ahora bien, el concepto que nosotros damos de política es el siguiente, en consideración que el origen de la política versa sobre la ciudad ("*polis*"): La política es el arte de dirigir, conducir, auxiliar, opinar, ayudar, coordinar, administrar las cuestiones relativas al gobierno, en beneficio de los integrantes de la Nación. Es decir, intervenir en las cuestiones del gobierno, tanto dentro como fuera de él, y puede ser en forma particular como colectiva al servicio de todos los habitantes.

---

<sup>191</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Traducida al español por Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín, Jorge Tula, Primera Edición en Italiano en 1976, Primera Edición en Español, 1981-1982, Séptima Edición, Volumen II, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., México, 1994, p. 1215

<sup>192</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 11 y ss.

manera tienen como término de referencia ... el Estado."<sup>191</sup>

Por su parte Carlos Fayt, da el concepto de política, desde diversos ámbitos, los cuales expondremos de manera breve.

1. La política en sentido genérico se "vincula a todo tipo de poder organizado, no solamente estatal. En cada formación social." Es decir, "esa relación que encontramos en todos los órdenes de la actividad social humana, entre quienes son dirigidos; relación intrínseca de mando y obediencia, de autoridad y consentimiento es la fuente de poder..."

2. La política en sentido específico "se vincula directamente al poder de dominación de la comunidad, al poder estatal."

3. La política en su acepción vulgar "se identifica con lo útil y lo hábil..."

4. La política en su acepción corriente, "se usa el vocablo vinculado al Estado, al gobierno o a los partidos políticos. Con este alcance se utiliza en expresiones como "historia política", "economía política", "sistema político", "política nacional", "política internacional", "hombres políticos", entre otras.

5. La política desde el punto de vista científico "aparece como el estudio de la organización y gobierno de las comunidades humanas."

6. La política como acción "se nos presenta como técnica o política práctica, como acción inmediata, que se generan espontáneamente y que se traduce en el arte o técnica del gobierno. Deriva en la técnica del Poder. Es el poder de la acción referida al poder."

7. La política como idea "corresponde a la ciencia política o política teórica. Comprende el estudio de fenómenos políticos para establecer sus relaciones, y fijar sus principios y determinar su regularidad. En este sentido, la ciencia es el conocimiento, interpretación y crítica del poder."<sup>192</sup>

Ahora bien, el concepto que nosotros damos de política es el siguiente, en consideración que el origen de la política versa sobre la ciudad ("*polis*"): La política es el arte de dirigir, conducir, auxiliar, opinar, ayudar, coordinar, administrar las cuestiones relativas al gobierno, en beneficio de los integrantes de la Nación. Es decir, intervenir en las cuestiones del gobierno, tanto dentro como fuera de él, y puede ser en forma particular como colectiva al servicio de todos los habitantes.

---

<sup>191</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Traducida al español por Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín, Jorge Tula, Primera Edición en Italiano en 1976, Primera Edición en Español, 1981-1982, Séptima Edición, Volumen II, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., México, 1994, p. 1215

<sup>192</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 11 y ss.

## 1.2 LO POLÍTICO Y LA POLÍTICA

Lo Político y la Política son palabras muy parecidas, pero que tienen un significado distinto, sin embargo algunos autores consideran que es difícil hacer esta diferenciación.

En el punto anterior quedó expuesto que es la política, por lo que para poder desarrollar este punto expondremos algunos significados del término político y a continuación trataremos cual es la diferencia y relación que tiene con la política.

El término "político" -expone Hauriou- es difícil definirlo. "Proviene de la palabra griega "polis", significa ciudad y por consiguiente, su origen nos advierte que se trata de relaciones interhumanas en el marco de una sociedad organizada. La ciudad antigua, pese a su exigüidad y a la institución de la esclavitud, era en efecto, una organización política perfeccionada que en cierta medida, prefiguraba el Estado moderno."<sup>193</sup>

Algunos utilizan el término de "político", designando a la "persona que dedica una particular atención a la acción política, haciendo de ella el principal objeto de su vida."<sup>194</sup>

Por otro lado, se establece en otro diccionario que la palabra político proviene del latín "politicus", y éste del griego "politikós", de "polis", ciudad. Perteneciente a la política o concerniente a ella." Significa también, "cortés, urbano. Versado en las cosas del gobierno y negocios del Estado. También se usa como sinónimo aplicado a nombres de parentesco, denota afinidad."<sup>195</sup>

Otros se avocan al término de "político", explicando que es la persona o individuo que "debe reunir las condiciones de patriotismo, honradez, prudencia, bondad, talento, destreza y suerte en grado superlativo. Poseer una inteligencia sobresaliente, servida generosamente por la habilidad y el acierto. Además, sólidos valores morales y una fuerte dosis de sentido común elevada a la enésima potencia."

Se menciona la palabra "político" como lo "perteneciente o relativo a la política. Así un partido político, un acto político, etcétera."

También "se designa a la persona o grupo que participa en actividades relacionadas con la adquisición, ejercicio o mantenimiento del poder público. Y por último, se aplica a una

---

<sup>193</sup>HAURIUO, André, *Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, 1980, p.p. 21 y 22

<sup>194</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 411

<sup>195</sup>*Diccionario Enciclopédico Gran Sopena, ob. cit.*, Tomo XIV, p. 6865

persona o grupo que tiene conocimientos profundos, que es versada en cosas del Estado."<sup>196</sup>

Expone el tratadista Nicos Poulantzas, que "en resumen lo político, en una concepción histórica del marxismo, desempeña con toda exactitud el papel que reviste fielmente el Concepto de Hegel..."<sup>197</sup>

Carl Schmitt, al respecto menciona, que "es raro encontrar una definición clara de lo político. En general -para este autor- la palabra se utiliza sólo negativamente, en oposición a otros conceptos diversos, por ejemplo, en antítesis como de la política y economía, política y moral, política y derecho, y a su vez, dentro del derecho, entre derecho político y derecho civil, etc. Casi siempre lo <<político>> suele equipararse de un modo u otro con lo <<estatal>>, o al menos suele referirse al Estado."<sup>198</sup>

Expuesto lo anterior, nosotros explicamos que lo "político" son aquellas relaciones de los seres humanos entre sí, en una determinada comunidad, es decir, las personas que dan su opinión o las que se encarga de dirigir, regular, administrar ordenadamente el gobierno. Por lo que, consideramos que los políticos dependiendo en el área social que se desenvuelvan, deberán ser corteses, astutos, inteligentes para poder dar una opinión, análisis o para dirigir los asuntos del gobierno de la mejor manera posible en beneficio de todos los habitantes (tanto gobernados como gobernantes).

Al quedar expuestos los significados de la política y lo político, nos damos cuenta que existe cierta confusión al tratar de diferenciarlos. Por lo cual, aludimos al estudio de éstos, para que quede claro.

Es decir, con la palabra política no habría tanto problema, se utiliza en el sentido femenino, y es la actividad que realiza la humanidad para llevar a cabo los sistemas que deberán regular las condiciones sociales, culturales y administrativas, entre otras, dentro y fuera del Estado.

Para el maestro Manuel Jiménez de Parga al referirse a la política alude, fundamentalmente, a una actividad humana."<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup>GARZARO R., *ob. cit.*, p. 288

<sup>197</sup>POULANTZAS, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista (Pouvoir politique et classes)*, Traducido por Florentino M. Torner, Primera Edición 1968, Vigésima Edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, 1982, p. 35

<sup>198</sup>SCHMITT, Carl, *El Concepto de lo Político, (Der Begriff des Politischen Texttr Von, 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien)*, Versión Española, Traducida por Rafael Agapito, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España, 1991, p. 50

<sup>199</sup>JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Primera Edición 1960, Tercera Edición, Editorial Tecno, S.A., Madrid, 1965, p. 91

El tratadista Georges Burdeau señala que "con la política no hay dificultad en cuanto a su definición. Es una actividad; ora la desplegada por los gobernantes, ora la que se desarrolla dentro del grupo con el propósito de ocupar las funciones de dirección."

"Por consiguiente, la política comprende los fenómenos en su aspecto *dinámico*. De ahí podemos decir que la política engloba todos los fenómenos sociales en la medida en que los comprende la actividad que tiende a la conquista del Poder, o a su ejercicio."<sup>200</sup>

Y la palabra "político" se utiliza en sentido masculino, por una parte, se usa para designar a esa parte de la sociedad que se dedica a regular y a opinar sobre las condiciones y cuestiones del gobierno. Es decir, serán las personas que se encargan de dirigir los asuntos del gobierno, llamados gobernantes. Y por otra parte, el tratadista Jiménez de Parga, expone que "lo político -en neutro- alude a una especie de realidad interhumana, social, que se crea, sostiene y modifica por la actividad política."<sup>201</sup> Desde este punto de vista se entiende que la política es el todo y lo político es una parte de ésta.

El tratadista Georges Burdeau menciona al respecto, que lo político "se entiende a la estructura que las relaciones de autoridad confieren a la sociedad, y como siempre es necesario una estructura semejante en las colectividades humanas, cualquiera que sea su estilo, lo político deberá asociarse a la idea de un imperativo trascendente, a la idea de un orden indispensable y, por esto mismo, impuesto a las voluntades humanas. En esta perspectiva, lo político se desprende del mundo de los fenómenos hasta llegar a integrar, en el universo metafísico, la familia de las esencias. Esta manera de entender lo político, aunque personalmente no parece justificada, nos obligaría a realizar un análisis demasiado largo para este lugar. Por eso -en masculino- cuando consideramos los fenómenos políticos en su aspecto *estático*."<sup>202</sup>

Al respecto, Carlos Fayt, expone que lo político y la política, "en sentido genérico, no puede ser identificado únicamente con lo estatal, pues en cada formación social, familia, gremios, sociedades y asociaciones de todo tipo. Se genera una relación de política entre quienes dirigen y quienes son dirigidos, toda vez que de la interrelación entre dos o más voluntades surge la decisión como imposición de una voluntad sobre las otras. Esa relación intrínseca de mando y obediencia es la fuente de poder, como capacidad para orientar las acciones,

---

<sup>200</sup>BURDEAU, Georges, *Método de la Ciencia Política (Méthode de la science, 1959)*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964, p. 66

<sup>201</sup>JIMÉNEZ DE PARGA, *ob. cit.*, p. 91

<sup>202</sup>BURDEAU, *ob. cit.*, p. 66

como energía que se encarna en actos, como voluntad que se impone a los demás, para la ordenada realización de un fin.<sup>203</sup>

En torno, al ámbito de estudio de lo "político" y la "política", otros autores junto con David Miller, mencionan que algunos analistas se conducen a vincular, "por definición, la <<política>> al estado y, por supuesto, en el discurso coloquial un político es una persona que se compromete en la dirección del estado o en la oposición. También el adjetivo <<político>> puede significar <<relacionado con los asuntos de estado>>."<sup>204</sup>

Se establece que la política pertenece a lo sustantivo; y en cuanto al término político pertenece al aspecto adjetivo, es decir, "<<político>> se califica tanto el quehacer de quien se propone la conquista del poder como el comportamiento del que actúa con cierta dosis de astucia y circunspección."<sup>205</sup>

Por su parte, Nicos Poulantzas (dando un enfoque marxista) señala que: "El problema de lo político y la política se enlaza, en Marx, Engels y Lenin, con el problema de la historia." En donde se muestran, al respecto dos proposiciones fundamentales de Marx y Engels: "a) Toda lucha de clases es una lucha política, y b) La Lucha de clases es el motor de la historia."<sup>206</sup>

A decir, del maestro Pedro Noguero Consuegra, lo político es inherente a la política.

### 1.3 CLASES DE POLÍTICA

El tradista Germán J. Bidart Campos, señala que las "clases políticas" que existen acerca de la tricotomía de la política son: a) política arquitectónica; b) política disyuntiva o agonal (de lucha); y c) política plenaria o total.

a) La política arquitectónica es "la que se desarrolla desde el poder y tiene como protagonistas a los gobernantes que lo ejercen. Es verdad que "sólo" allí hay, y "sólo" ellos realizan, la política arquitectónica: conducir, mandar, planificar, decidir, etc." Aclarando al respecto el tratadista Germán J. Bidart Campos, que esa política "no es la única que circula en y desde el poder."

b) La política disyuntiva o agonal (de lucha) -expone Bidart- es activada cuando el poder es capaz de luchar. "Y no sólo cuando lucha por mantenerse, sino cuando lucha con la oposición, con el disenso, con el antagonismo -tanto si estas actitudes surgen de hombres que están dentro de la esfera del

---

<sup>203</sup>FAYT, *ob. cit.*, p. 239

<sup>204</sup>MILLER, *ob. cit.*, p. 519

<sup>205</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, *ob. cit.*, Tomo XII, p. 572

<sup>206</sup>POULANTZAS, *ob. cit.*, p. 34

poder como si surgen del ambiente societal-."

c) La política plenaria o total surge de la "síntesis o simbiosis... que a veces hemos descrito como <<suma>> de política arquitectónica y política de lucha, cuando en verdad es mucho más feliz que el término <<suma>> el término <<combinación>>."

Sin embargo menciona este autor que no siempre la política desarrollada fuera del poder es lucha<sup>207</sup>, ya que puede existir política en la sociedad y no esencialmente se utiliza la lucha como medio para el desarrollo de la humanidad.

## 2. INSTITUCIONES POLÍTICAS

Las "instituciones políticas" no existen por sí solas, surgen al entrar en contacto con la vida política y las ideas políticas, y entre éstas tres existe una influencia recíproca.

André Hauriou al hacer alusión de los antecedentes de las "instituciones políticas" menciona, en forma detallada, que "la creencia en el valor e importancia del individuo, se presenta indiscutiblemente como una de las ideologías fundamentales que sirven de soporte a las instituciones políticas surgidas en el continente europeo."

Para Andrés Hauriou la historia de las "instituciones políticas" se origina en cuatro períodos sucesivos, que aportaron las bases esenciales para el desarrollo de las "instituciones políticas". Estos períodos son:

1) *La Aportación de la Antigüedad (La de la civilización greco-latina).*

Esta aportación se basa en un conjunto de ideas morales, sociales y políticas.

"En primer lugar, la afirmación de la personalidad humana, libre y responsable," en donde expone Hauriou, que todo hombre por ser racional, debe ser considerado como centro de iniciativas y responsabilidades. Y que al considerarlo desde "un plano económico, este concepto fundamental se ve prolongado en la institución de la propiedad individual", que es "una especie de protección avanzada de la personalidad y de la libertad, establecida en el mundo material."

"En segundo lugar, los principios de la moral estoica", los cuales -afirma Hauriou- son dos fundamentalmente: "a) La afirmación de la superioridad de los valores morales dependientes de nosotros, sobre los materiales, simples accidentes del mundo exterior, a los cuales no podemos ligarnos, y b) La idea de que todo hombre está situado por los dioses en un lugar donde debe prestar su servicio."

---

<sup>207</sup>BIDART CAMPOS, Germán J., *El Poder*, Ediar, S.A., Editora, Buenos Aires, Argentina, 1985, p.p. 76 y 77

"En tercer lugar", la idea de que "las relaciones sociales deben estar basadas en la justicia."

## 2) *La Aportación del Cristianismo.*

Para el cristianismo todo gira en torno a "la idea de la persona humana libre y responsable está valorizada por la afirmación." En donde el cristianismo denuncia la hipocresía, sobre todo en el aspecto de la esclavitud.

Esta idea del cristianismo cuenta con muy poca firmeza, ya que "las concepciones de libertad y personalidad son reducidas a sus justas proporciones por la doctrina del pecado original." Por otro parte, tal firmeza se ha ido perdiendo, porque con el tiempo, el cristianismo se olvidó de sus bases iniciales y se dedicaron a pelear los bienes y el poder sobre la tierra.

Otras ideas del cristianismo son: "la idea de justicia está completada por la idea de caridad."

Por otra parte, "la idea de los estoicos acerca de la superioridad de los valores espirituales sobre los materiales... Y al cristianismo debemos la idea de que las responsabilidades sociales crecen con el poderío, y que de todas las formas de poderío, la más temible para su titular es la riqueza."

En este punto, por último, menciona Hauriou, que "son respetadas las formas clásicas de vida política, Ciudad, República, posición del ciudadano en el Estado. Cristo mismo dijo: "Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios".

Este período, si bien es cierto, tuvo grandes aportaciones en la humanidad y abrió paso al tercer período (el del feudalismo y de la Edad Media), -señala Hauriou- que no fue del todo benéfico.

## 3) *La Aportación del Feudalismo y de la Edad Media (la del Feudalismo).*

Las aportaciones del feudalismo fueron:

- "El desarrollo de un poderoso individualismo de naturaleza aristocrática que, generalizado, aparecerá más tarde como una de las raíces de la libertad."

- "El desarrollo de los lazos de hombre a hombre y la idea de que la sociedad reposa, en gran parte, sobre el intercambio de servicios."

- "La exaltación con la caballería, de los sentimientos del honor y de la fidelidad, que se transpondrán a continuación en la lealtad frente al príncipe y, más tarde aún, en el civismo moderno."

- "Y por último, en este punto, "la perspectiva de igualdad entre los hombres, necesaria para equilibrar el sentimiento de la jerarquía social, se encuentra en la Edad Media..."

## 4) *La Síntesis en el momento del Renacimiento (La de los filósofos del Siglo XVIII, muy particularmente, la de Jean-Jacques Rousseau).*

En este período resalta "la concepción individualista, en el



sentido de que tiende a asegurar el respeto a la persona humana y se apoya, en el orden económico, en la institución de la propiedad individual." La cual presenta aspectos colectivos.

"Esta síntesis de elementos complejos, este equilibrio de derechos y deberes, esta mezcla de individualismo, autoridad política e instituciones colectivas, armonizadas por la idea del bien común, se mantenían más bien en el terreno de los sentimientos sin ser objeto de una expresión clara."

El individualismo moderno se desarrolló, además de estas condiciones, en la idea central de los filósofos (Hevecio, Diderot, Rousseau) y de los fisiócratas que mantenían la idea de someter al imperio la Razón, "al tamiz del razonamiento lógico, no solamente los fenómenos físicos sino también los problemas sociales, políticos y económicos."

Y por otra parte, se originaron las corrientes socialistas, contrarias a la idea individualismo.

Rousseau junto con otros filósofos del siglo de las luces, denominados los enciclopedistas formaron una "doctrina". "Esta doctrina del individualismo absoluto se resume, pues, en una exaltación, una especie de apoteosis del hombre, en cuya razón se cree posible depositar una plena y absoluta confianza: de ahí le viene a la doctrina el nombre de "individualismo optimista."<sup>208</sup>

Y en 1789 es el principio de las grandes conquistas de la ciencia y la técnica. Así como los grandes descubrimientos ("El globo de aire caliente de los hermanos Montgolfier, los primeros altos hornos con las primeras fábricas, la invención del pararrayos y la máquina de vapor, entre otros").

Todo esto, es lo que da la confianza a los individuos y con ellos cambia la forma de regirse en la sociedad tanto en el campo social y político, y la forma de elegir a sus gobernantes mediante el sufragio universal. Para después, dar paso al sistema de representación y organización política de la sociedad hasta llegar a nuestros días.

A continuación mencionaremos el campo de estudio en el que se desenvuelven las "instituciones políticas" (junto a la vida política y a las ideas políticas).

Tenemos que "la organización social logra su estabilidad en base a las instituciones, que constituyen la osamenta de la sociedad, en el sentido de ser lo durable, lo que se modifica menos." Expone Fayt, al respecto, que una "institución existe para algo y ese algo es "la idea de la tarea a realizar", la actividad necesaria para dar consistencia objetiva a una función o competencia determinada. La institución presidencial, o el Congreso, o la función judicial, o los partidos políticos, corporizan ideas objetivas sobre el ejercicio de poder, los ámbitos de la actividad gubernamental, el reclutamiento de los dirigentes, su selección y nominación. Esas ideas supone un plan de acción y de organización. Objetivadas en la institución. Tienen fines o funciones. De este modo, las ideas y las

---

<sup>208</sup>HAURIOU. *ob. cit.*, p.p. 58 y ss.

instituciones se incorporan a la vida política e integran la vida política. De este modo la realidad política ofrece el espectáculo de un permanente movimiento de incorporación de ideas o doctrinas que se objetivan y cristalizan en instituciones, las que a su vez influyen sobre la realidad política. La noción de institución tiene un enlace profundo con la noción de legitimidad. El poder ha dejado de ser una simple denominación de hecho. Se ejerce a través de instituciones, y esto le confiere mayor o menor "legitimidad"...<sup>209</sup>

Por su parte Mario Justo López, expone que por *vida política* se entiende la "*dinámica política*", es decir, la acción de las <<fuerzas políticas>> engendradas del movimiento y del cambio en y de las estructuras políticas; por *instituciones políticas*, en el sentido de "institución-persona" o "institución cuerpo" o colectividades humanas unificadas, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa, y una compleja red, relaciona que liga entre sí a sus componentes y que da lugar además, a "instituciones-órganos" e "instituciones-normas", y por *ideas políticas* al conjunto del conocimiento político, aunque preferentemente al conocimiento integrado o práctico, es decir, a las "doctrinas".

Entonces el *influjo de las instituciones políticas* -señala Mario Justo López- se desarrollan en su triple carácter, es decir, "instituciones-cuerpo", "instituciones-órganos", e "instituciones-normas", las cuales actúan como instrumento de "control social" e inclusive de "técnica social", y en tal sentido, consideran la *vida política* y a la vez influyen en las *ideas políticas*.<sup>210</sup>

Al respecto de las *instituciones políticas*, expone Burdeau, que el objeto de éstas es "normalizar tanto la lucha por el Poder en cuanto a las condiciones de su ejercicio, por medio de lo que podría denominarse una reglamentación de mando."<sup>211</sup>

Por otra parte, la Asociación Internacional de Ciencia Política, reunida en París a iniciativa de la Unesco (1943-1949) elaboró una lista-tipo, en donde prevé que las *Instituciones Políticas*, entre otras materias de la Ciencia Política, son:

"*Instituciones Políticas*:

- a) La Constitución;
- b) El Gobierno Central;
- c) El Gobierno Regional y local;
- d) La Administración Pública;
- e) Las funciones económicas y sociales del gobierno; y

---

<sup>209</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo I, p. 34

<sup>210</sup>LÓPEZ, Mario J., *ob. cit.*, p.p 113 y ss.

<sup>211</sup>BURDEAU, *ob. cit.*, p.p. 438 y 439

1014 f) Las Instituciones Políticas Comparadas.<sup>1212</sup>

En nuestro país, las instituciones políticas, dependiendo a su jerarquía, son:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) El Gobierno Federal (Central);
- c) Los Gobiernos Estatales y Municipales;
- d) La Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal;
- e) Las funciones económicas y sociales de los gobiernos;
- f) Las Instituciones Políticas.

Expuesto lo anterior, nosotros mencionamos que las *instituciones políticas* son creadas, por una parte, para que por medio de ellas se controle el Poder y auxiliien de alguna forma al gobierno; por otra parte, relacionadas con la *vida política* y las *ideas políticas*, se complementan para el logro de los objetivos primordiales, que es el *bien común* y la igualdad de todos los hombres ante la ley ("*isonomía*"). Es decir, para que, los seres humanos en conjunto participen, opinen, auxiliien, planeen sus estructuras, regulen sus conductas, normas y sus reglas, es necesario que intervengan las *instituciones políticas*, que deberán ser organismos encargados de auxiliar tanto a los gobernantes como a los gobernados.

## 2.1 CONCEPTO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS

En este punto expondremos el concepto de las Instituciones Políticas.

La palabra Institución proviene del latín "*institutio*"; en inglés se escribe "*institution*"; en francés "*institution*"; en alemán "*Anstalt*" y en italiano "*istituzione*".

La institución surge cuando "la *lógica*" medieval da este nombre a la adopción de un nuevo vocablo en el curso de la discusión y por el que ésta dura (c.f. *occam, summ. Los III, 3, 38*). Y la finalidad de ésta adopción es la de hacer más conocido el lenguaje o el discutir acerca de una cosa desconocida; también la de engañar al interlocutor o permitirle responder más fácilmente a las objeciones...<sup>1213</sup>

<sup>1212</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, *ob. cit.*, Tomo XII, p. 583

<sup>1213</sup>ABBIGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía (Dizionario di filosofia)*, Primera Edición Italiana 1961, Octava Reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, D.F.,

Expone André Hauriou que "según el diccionario, las instituciones son "cosas establecidas por los hombres". Las instituciones son, pues, cosas establecidas por los hombres en el campo de la vida política."

Siguiendo con André Hauriou, afirma que el término de "institución política" desborda el Derecho Constitucional y, de hecho, se orienta hacia lo que se llama ciencia política."<sup>14</sup>

El concepto de institución política es: "una entidad jurídicossocial que organiza y asegura duramente la realización del proceso de orientación política."

Y las instituciones políticas se les define como "entidades jurídico-sociales, es decir, están regladas, sistematizadas y coordinadas por normas jurídicas con eficacia social organizadora. Los estatutos jurídicos (constitución, leyes, reglamentos, estatutos propios de cada institución), la costumbre y los usos sociales regulan su creación y enunciamiento. Cada institución cuenta con ciertas peculiaridades que le individualiza."

De lo anterior, se desprende que "las instituciones políticas realizan las exigencias típicas del sistema". Es decir, "la función aseguradora de las instituciones políticas... garantizan el cumplimiento de la orientación política en la medida que aseguran no sólo la encarnadura de las ideologías en el marco institucional, sino también su dinamismo dentro del proceso de orientación política."

Se establece, también que las instituciones políticas "son ideologías enraizadas en la sociedad y concretadas en un sistema organizado."

Esto es, las instituciones políticas organizan, se sirven de instrumentos personales (agentes, funcionarios, empleados, y auxiliares) y de instrumentos técnicos (oficios, poderes, facultades, funciones) para asegurar permanentemente el cumplimiento de la orientación política. Las instituciones se sirven de los órganos, no al réves..."

Además, las instituciones políticas "requieren para su normal y efectivo funcionamiento, una situación; que no se manipule para fines exteriores a los indicados en su definición, concebida ésta desde la alta perspectiva ética..."

Y se exalta, que "el valor ejemplar de las instituciones políticas por su función garantizadora y conservadora (en el limpio sentido de la palabra; por su eficaz funcionamiento al servicio del bienestar general, porque sirven para tutelar la dignidad, libertad y perfeccionamiento de la persona humana, meta y definición del Derecho. Porque cualquier otro fundamento y justificación de las instituciones políticas nos parecería cruel

---

1991, p.p. 690 y 691

<sup>14</sup>HAURIOU, *ob. cit.*, p. 36

burla del Derecho natural y de la persona humana."<sup>219</sup>

Fayt menciona que las *instituciones políticas* sirven como medios técnicos aptos para materializar las tendencias en normas jurídicas, realizando políticamente el contenido ideológico del grupo dominante.<sup>220</sup>

En consideración a lo aludido, nosotros definimos a las *Instituciones Políticas* como aquellas entidades jurídico-social establecidas y fundadas por la colaboración, participación y coordinación de los diversos sectores de la sociedad, para organizar, estructurar y sistematizar sus principios, normas y ordenamientos jurídicos, con el objeto de asegurar y mantener el bien común por medio del orden público y la "isonomía" en beneficio de la misma sociedad.

### 3. EL PODER Y SU CONCEPCIÓN SOCIAL

En este punto trataremos que es el "poder", es decir, como surge, como se define y como se desarrolla en la humanidad en su aspecto social.

Los antecedentes del "poder" se remontan desde la creación de la humanidad, en donde los primeros seres humanos sólo tenían noción, respecto de lo natural, es decir, respecto del mundo exterior, los fenómenos que ocurrían en la naturaleza, los que consideraban como un poder natural, y al no entender como ocurrían dichos fenómenos de la naturaleza, tuvieron que asignárselas posteriormente al poder divino. En este poder divino una parte de la humanidad se valió de él, para dominar a los demás; utilizando para ello su inteligencia; o por medio de la fuerza, es decir, utilizaron la fuerza física para sobresalir en la tribú y valiéndose del poder que tenía dominaron a los demás seres (claro que otros utilizaron la fuerza para ayudar y proteger a los demás integrantes de su comunidad), sustentando que dicho poder era emanado por las divinidades.

A esto atañe, que el poder de la humanidad y de lo que les rodeaba (cosas naturales y sobrenaturales) estaba consagrado a los dioses, es decir, al poder divino, el cual sirvió a los antiguos pueblos para gobernarse por mucho tiempo. Ya que después surgió otro poder, como lo veremos en los siguientes párrafos.

---

<sup>219</sup> Nueva Enciclopedia Jurídica, ob. cit., Tomo XII, p.p. 85 y ss.

<sup>220</sup> FAYT, ob. cit., Tomo I, p. 171

- Por ejemplo en la antigua Grecia, el poder "asume caracteres de omnipotencia, no existiendo para el ciudadano vida privada, ni personalidad autónoma, ni esfera de derechos, ni un sistema de garantías frente al gobierno de la "polis"..."

La vida de la "polis" se apoya "en la ley -"isonomía"- y ésta en la reflexión. Siendo la Asamblea Popular titular de la decisión política." Es decir, el poder en Grecia era detentado por los integrantes de la Asamblea.

- En la "civitas" romana "el poder de mando o "imperium", como la "majestas", radica en un órgano supremo correspondiéndoles a los demás un derecho privado."

El poder de mando de los romanos provenía de las "comitia", para desembocar en el centro de poder efectivo, que estaba en posesión del Senado.

Sin embargo, "el "pater" familias -expone Jellinek-, tenía un poder político sobre los suyos que duraba toda su vida; tenía un poder de autoridad independiente y no derivado del Estado -las "civitas"- no sometido a su fiscalización" (citado por Fayt). Por lo que, en la cuestión de las "civitas" el poder se encuentra inmerso en la comunidad del pueblo.

- En la Edad Media, para saber en manos de quien se encontraba el poder, es necesario establecer tres estructuras o períodos acordes al transcurso de la historia de ésta época, estos son:

1) Los Reinos Germánicos.- Se establecieron alrededor de los siglos V a VIII después de Cristo. El poder lo ostentaban los reyes, pero, "el poder del rey aparece compartido con la asamblea del ejército franco, según las traducciones germánicas..."

Es importante aclarar, por otro parte, que durante el siglo VIII, después de Cristo, surgió una alianza entre la monarquía franca y la Iglesia, en donde los reyes se adjudicaban el ejercicio de poder en base al derecho divino que les fue otorgado por el Papado.

2) La Estructura del Feudalismo.- Se presentó aproximadamente durante los siglos IX a XIII, d. C. Es ésta época había cierta disgregación de los integrantes de las ciudades, por lo que, el poder era ejercido por "cada señor que gobernaba a los hombres que habitaban su feudo y del que económicamente dependían, y su autoridad comprendía tanto el poder público como privado."

Pero, entre los siglos IX a X, d. C., "los antiguos funcionarios imperiales, duques, marqueses, condes, vizcondes y barones usurparon el poder derivado, que se les había dado, dejarón de obedecer al rey o al emperador... -Con esto- el poder real quedó nominalmente intacto..."

3) La Estructura Estatal.- Se inicia y desarrolla durante los siglos XIV a XVI, d. C. Esta "forma de organización política se caracterizó por el gradual predominio del poder real y la consiguiente decadencia del poder feudal..."

En ésta época surge la burguesía, entonces, "el poder real

se sirvió de las ciudades en su lucha contra la aristocracia feudal y estas apoyaron sus pretensiones de convertirse en monarquías nacionales, como medio para lograr su propia emancipación."

- Estado Moderno, se caracteriza por un dualismo, es decir, "el rey-poder, poder temporal y poder espiritual. En síntesis, en un sólo centro de poder dió como resultado una nueva estructura, la del Estado Moderno, concebido como una unidad o asociación."

En donde, la "tensión de la lucha entre el Imperio y el Papado, que ascienden juntos y juntos son desplazados por los poderes nacionales, había desacreditado sus propias formas."<sup>217</sup>

En el Estado Moderno el poder va a constituir parte de uno de los elementos del "Estado", es decir, el Estado como forma de organización política, estará estructurado por un territorio, una comunidad organizada (pueblo), un poder en el que se radica la soberanía, y un orden jurídico.

Por el momento, sólo mencionaremos que el Estado Moderno, ha dado origen al surgimiento del Estado Monárquico absoluto durante los siglos XVI a XVII, d. C., el poder estaba concentrado en los monarcas, que se decían representantes del pueblo; en los siglos XVIII y XIX y los primeros años del siglo XX, d. C., aparece el Estado Liberal; durante la tercera década del siglo XX, d. C., nace el Estado Totalitario, y finalmente se crea una figura en la escena política, denominada Estado Actual o Estado Democrático Social o Estado Social de Derecho, basado en las leyes (Constitución).

En México, desde la época precolombina en los diversos pueblos que se desarrollaron (olmecas, aztecas, toltecas, chichimecas, zapotecas y mixtecas, entre otros), se manifestó el "poder" al principio en las cosas naturales y después este poder emanó de los dioses, a los cuales algunos pueblos ofrecían sacrificios humanos, para aumentar su poder sobre otros pueblos. En la época Colonial el poder era detentado por los virreyes, los cuales al principio para dominar a los pueblos ejercieron la fuerza física, para sojuzgar a los pueblos de América, el poder que ellos defendían provenía del continente europeo (poder derivado). Al igual que en otras partes del mundo, por estas fechas, la lucha por mantener el poder, era tanto de los Monarcas como del Papado.

Después en la época independiente se quitó el poder a los españoles, sin embargo, existían en nuestro país ciertos grupos reducidos de personas que siguieron detentado el poder, en razón de su inteligencia, o en razón a la fuerza que tenían y los medios y armas con que contaban. El poder pasaba constantemente de una persona a otra, mientras que la mayoría (el pueblo) sufría las consecuencias de las diversas revueltas. Por lo que, al iniciarse la Revolución, se consagró que el poder dimanaba del

---

<sup>217</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 176 y ss.

pueblo y en beneficio de este, creándose la Constitución de 1917, que es la que nos rige actualmente, con base en las anteriores luchas y Constituciones.

Al entrar a estudio de la definición de "poder", nos damos cuenta de que existe una gran variedad de significados o definiciones acerca de el "poder" que exponen diversos autores, debido a la importancia que ha tenido y tiene en las distintas relaciones de la humanidad, por lo que a continuación expondremos algunas.

La raíz etimológica de la palabra inglesa "power" (poder), viene del francés "pouvoir", que a su vez se deriva del latín "potestas" o "potentia" (ambas del verbo "potere", ser capaz de), que significa <<capacidad>>. Para los romanos, "potentia" se refería a la capacidad que tenía una persona o cosa de influir en otra. Potestas que tenía el sentido político más estricto, hacía referencia a las facultades peculiares de las personas que se relacionaban y actuaban en concierto; hoy en día captamos algo parecido a ese concepto cuando decimos que la unión hace la fuerza. CICERÓN estableció la distinción "Potestas in populo", "auctoritas in senatu" (<<el poder en el pueblo, la autoridad en el senado>>); es importante apreciar que el concepto de poder se diferenció con precisión de otros conceptos como AUTORIDAD, coerción, fuerza y VIOLENCIA...<sup>218</sup>

José Chanes Nieto, explica que gramaticalmente poder "es dominio, imperio, facultad y jurisdicción para mandar o ejecutar una cosa; referido al Estado, es la facultad para organizarse, dictando y reformando sus constituciones, en suma, es una suprema potestad rectora y coactiva del Estado."

Siguiendo con este autor, expone que en "términos generales el concepto de poder se refiere a la posibilidad que tiene un hombre o un grupo de imponer a otro hombre o grupo una determinada conducta en función de los fines que desean alcanzar..."<sup>219</sup>

En un Diccionario, por ejemplo, se establece que el poder significa "autorización en virtud de la cual una persona ejerce en nombre de otra los actos jurídicos que esta le encargue." O bien es el "instrumento notarial o carta en que se otorga la facultad de representación." También se define como el "conjunto de las atribuciones conferidas por ley a un órgano de autoridad." Se utiliza también al "Imperio, dominio o jurisdicción que se tiene para ordenar, mandar o hacer una cosa y que en la esfera política se manifiesta como Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial."<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup>MILLER, y otros autores, *ob. cit.*, p. 515

<sup>219</sup>FRANKEN, *ob. cit.*, p. 80

<sup>220</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 409



En el Diccionario de Derecho usual, se define el "poder" como la "facultad para hacer o abstenerse o para mandar algo. Potestad. Imperio. Mando. Jurisdicción. Atribuciones. Fuerza, potencia, vigor, fortaleza. Capacidad. Posibilidad. Facultad que una persona da a otra para que obre "ésta en su nombre y por cuenta de aquélla. Documento o instrumento en que consta esa autorización o representación. Posesión o tenencia actual; como al decir que tal cosa o asunto se encuentra en *poder* de quien se nombra. Autoridad. Gobierno. Superioridad, Hegemonía..."<sup>221</sup>

En un Diccionario de política, poder es la "probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun en contra de toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad."<sup>222</sup>

O bien el poder se define, señalan Hernández y Vela Salgado, como "la capacidad que tienen los sujetos de la *sociedad internacional* de lograr sus propósitos internos y externos, y la facultad de imponer su voluntad a los demás para que faciliten y contribuyan a su cumplimiento..."

Es decir, en cuanto a las relaciones internacionales, se define el poder como "una capacidad o facultad global e integral, cada vez más compleja, que determina el peso específico de cada uno de los autores de la sociedad internacional y que, muy a nuestro pesar, se afianza firmemente en su basamento militar."<sup>223</sup>

Para el tratadista, Mario Justo López, la "palabra poder sirve tanto para designar una especial *aptitud* para hacer algo (*potencia*, en el lenguaje aristotélico-tomista) como al *sujeto o titular* de esa aptitud. Con tales acepciones se puede *tener poder* y *ser poder*. En el primer caso se lo *posee*; y en segundo, se lo *personifica*."

En su acepción amplia, expone Mario Justo López, que se vincula con la política, y por lo tanto se le define como "la relación de mando y obediencia -lo cual- abarca un ámbito muy extenso... en definitiva, el poder no es otra cosa que otro hombre que se de a la *relación política*, o quizás con más propiedad, al complejo de relaciones políticas."

Y "en su acepción limitada, -señala Mario Justo-, que el poder es, pues, el *poder político* en sus distintas manifestaciones."<sup>224</sup>

Daniel Moreno, en su obra, define al poder como el "dominio, imperio, facultad o jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa. De otra manera, es la capacidad para decidir en la evolución histórica, particularmente en el desempeño de su

---

<sup>221</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo VI, p.p. 283 y 284

<sup>222</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, p. 284

<sup>223</sup>HERNÁNDEZ y VELA, *ob. cit.*, p.p. 194 y 195

<sup>224</sup>LÓPEZ, Mario J., *ob. cit.*, Volumen I, p.p. 39 y ss.

capacidad y función de mando. Desde otro punto de vista la facultad de coerción es el conjunto de fuerzas de un Estado particularmente las armadas."<sup>225</sup>

Por su parte, el profesor argentino Germán J. Bidart Campos, alude al término de poder, afirmando que "es energía; es fuerza; es capacidad de acción, de hacer, de obligar, de dirigir, de influenciar, de plegar voluntades, de suscitar adhesiones, de inducir conductas, de obtener obediencia, de dominar y tantas cosas más..."

Max Weber define al poder, exponiendo, que "el poder consiste en la probabilidad que tiene un hombre, o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria, incluso contra la oposición de los demás..." (citado por Bidart).

Por su parte, Sánchez Agesta, da el siguiente concepto de poder: "es una energía o principio motor que establece y desenvuelve en un grupo humano el orden necesario para que realice mediante el derecho los objetivos concretos en que se cifra la idea del bien público..." (citado por Bidart).

Para, Alberto A. Natale el poder "es la fuerza social destinada a imponer comportamientos humanos en las direcciones que fija quien efectivamente la ejerce..." (citado por Bidart).<sup>226</sup>

Expone el tratadista Norberto Bobbio, junto con otros autores, en su obra ya citada, que el término poder en su significado más general se utiliza, para designar "la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, y puede ser referida tanto a individuos o a grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza (como en la expresión "poder calórico" o "poder absorbente")."

Agrega Norberto Bobbio, junto con otros autores, que el poder "se define a veces como una relación entre dos sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pesar el comportamiento, pero como el dominio sobre los hombres generalmente no tiene un fin en sí mismo sino que es un medio para obtener "alguna ventaja" o más exactamente los "efectos deseados"..."<sup>227</sup>

El concepto de poder, que aporta Carlos Fayt, es el siguiente: "es un fenómeno social, producto de la interacción humana. Consiste en la realización de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos. Esa relación de subordinación en que requiere la presencia de dos términos el mando y la obediencia."

Entonces el poder al relacionarlo con la política, es "el

---

<sup>225</sup>MORENO, Daniel, *Diccionario de Política*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980

<sup>226</sup>BIDART, *ob. cit.*, p. 80

<sup>227</sup>BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen II, p.p. 1190 y 1216

centro de las acciones políticas...<sup>228</sup>

Burdeau, designa con el nombre de poder dos formas:

"Por una parte, las múltiples formas históricas que reviste la autoridad; en esta acepción, el Poder exterioriza a través de sus encarnaciones político-sociales. Es un hecho que pertenece al mundo de lo concreto."

"Por otra parte, la energía, difundida en toda la sociedad política que asegura su coherencia y desarrollo. Aquí la palabra Poder designa una síntesis de fuerzas, un equilibrio entre tensiones contradictorias; en este sentido, el poder responde a la idea que el grupo se forma de esta energía que lo mueve. Deja de ser un hecho identificable por sus manifestaciones exteriores para construir una representación intelectual."

Menciona, Burdeau que "la reintroducción de la palabra Poder hoy de uso tan corriente en la ciencia política, data al menos de Francia, de época reciente. Anteriormente la influencia preponderante de la escuela de LEÓN DUGUIT entre los publicistas tuvo el efecto de prescribir el estudio del poder y hasta la misma palabra."

Y Burdeau, define al poder como "una fuerza al servicio de una idea. Es una fuerza nacida de la voluntad social preponderantemente, destinada a conducir al grupo hacia un orden social que estima benéfico y, llegado el caso, capaz de imponer a los miembros los comportamientos que esta búsqueda impone".

El poder es la facultad, el imperio, el dominio que tiene una persona, o un grupo de personas (en razón de sus dones o atribuciones físicas o que se le haya conferido), para ordenar y mandar a los demás integrantes de la sociedad; el poder debe ser ejercido y aplicado en beneficio de todos los integrantes del país (es decir, puede o pueden ejercer influencia tanto en un individuo como en diversos individuos o a toda la colectividad de seres que se determinen en un territorio).

La concepción social de poder es que el poder tiene su base y fundamento en la sociedad, es ella la que le otorga su consentimiento y autorización para que regule en beneficio de todos. El poder social "nació en forma espontánea y natural, como consecuencia de las estructuras sociales primitivas -el hombre como obra de las circunstancias-, responde al medio humano que lo envuelve"<sup>229</sup>, es decir el poder social lo es desde el momento que es interhumano.

El poder social existe en la célula primaria de la humanidad, el poder que se ejerce de individuo a individuo, por ejemplo la familia, en donde los padres ejercen poder sobre sus

---

<sup>228</sup>FAYT, *ob. cit.*, p.p. 10 y 12

<sup>229</sup>SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Primera Edición 1964, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 543

hijos; y se desarrolla a esferas más amplias, es el poder que se ejerce un individuo sobre un grupo de individuos, o un grupos de individuos sobre otro individuo o sobre agrupaciones de hombres, por ejemplo el poder que ejercen los gobernantes sobre los gobernados. O también, por ejemplo, a nivel internacional se puede ejercer el poder de un país sobre otro país u otras naciones.

Es decir, el *poder* entendido "en sentido específicamente social, esto es la relación con la vida del hombre en sociedad, el poder se precisa y se convierte de genérica capacidad de obrar, en capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre; poder del hombre sobre el hombre. El hombre no sólo es el sujeto sino también el objeto del *poder social*. El poder social es la capacidad de un padre de impartir órdenes a los hijos, o la de un gobierno de impartir órdenes a los ciudadanos; mientras no lo es la capacidad del hombre de controlar la naturaleza y servirse de sus recursos."

El poder social "no es una cosa, o su posesión: es una relación entre los hombres."<sup>230</sup>

El poder social es aquel que se origina, en virtud de las relaciones de los seres humanos, y se desarrolla a partir de que éstos son los que deciden la forma en que deberán ser gobernados y proponen quienes serán elegidos para tales funciones.

### 3.1 LA LEGALIDAD Y LA LEGITIMACIÓN DE PODER

La legalidad y la legitimación son palabras que tienden a ser confundidas, pero, tienen un significado diferente, ahora bien, explicaremos que se entiende por cada una de ellas, para poderlas determinar en el campo de estudio del Poder.

#### *La Legalidad de Poder.*

La palabra legalidad proviene del latín medieval "*legalitis*", "*tis*", de igual, significado, derivado de "*legalis*", -e "*legal*", y éste de "*lex*", "*Legis*", ley. En algunos idiomas se escribe la palabra legalidad de la siguiente manera: en inglés "*legality*"; en francés "*légalité*"; alemán "*legalität*", "*Gesetzlichkeit*"; italiano "*legalità*".

Por lo tanto, legalidad significa "la conformidad de una acción a la ley. Kant distinguió la Legalidad así entendida de la verdadera y propia moralidad. <<El puro acuerdo o desacuerdo de una acción con la ley -dice- sin mirar el móvil de la acción

---

<sup>230</sup>BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen II, p.p. 1190 y 1191

misma se denomina Legalidad (conformidad con la Ley); en cambio, cuando la idea del deber que resulta de la ley es al mismo tiempo móvil de la acción se tiene moralidad (doctrina moral)>>" (citado por Abbagnano).<sup>231</sup>

La legalidad se define como lo que está "conforme con la ley. Régimen político estatuido por la Ley Fundamental del Estado: Gobierno legal es el establecido de acuerdo con las normas de la Constitución."<sup>232</sup>

Suele definirse también lo legal como lo que está "permitido por la ley y que actúa en su marco, en oposición a lo clandestino, prohibido y que existe y actúa en secreto (ilegalmente)."<sup>233</sup>

La legalidad también se define como la "calidad o atributo que posee una conducta o acto jurídico realizado de acuerdo a lo establecido en la Ley."<sup>234</sup>

La legalidad se utiliza para definir "lo que tiene calidad; todo lo que se haya sometido a una ley tiene el carácter de legalidad..."<sup>235</sup>

Por su parte Germán J. Bidart Campos señala que "al hablar de legalidad es referirse a algo formal; a lo que se basa en la ley, a lo que encuadra en la ley, a lo que se hace o se prohíbe conforme a la ley." Y agrega, que "empleada la palabra ley en este ámbito legal se usará a *toda norma jurídica*.

Prosiguiendo con Germán J. Bidart añade que "la legalidad puede equipararse al orden normológico, a normatividad escrita. Y con esa acepción... el poder del estado contemporáneo aparece normalmente incrustado en una legalidad antecedente, salvo el poder de facto..."<sup>236</sup>

La legalidad en un lenguaje político, que es el que nos interesa, es "un atributo y un requisito de poder, por el cual se dice que un poder es legal o actúa legalmente o tiene carácter de legalidad cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo con las leyes establecidas o de algún modo aceptada... se puede emplear la legalidad a propósito del ejercicio del poder y la legitimidad a propósito de la titularidad: un poder legítimo es un poder cuyo título está fundado jurídicamente, un poder legal es un poder que se ejerce de acuerdo a las leyes..."

---

<sup>231</sup> ABBGNANO, *ob. cit.*, p. 721

<sup>232</sup> GARRONE, *ob. cit.*, Tomo II, p. 409

<sup>233</sup> ONIKOV, L. y SHISHLIN, N., *ob. cit.*, p. 254

<sup>234</sup> COUTURE, *ob. cit.*, p. 378

<sup>235</sup> FERRATER MORA, José, *Diccionario de Filosofía*, Primera Edición 1979, Séptima Reimpresión, Volumen III, Alianza Editora, S.A., Barcelona, España, 1990, p. 1927

<sup>236</sup> BIDART, *ob. cit.*, p.p. 46 y 47

Ahondando un poco más al respecto, se entiende por principio de legalidad "el principio de acuerdo con el cual todos los órganos que ejercen un poder público se consideran que actúan dentro del ámbito de las leyes, salvo en casos excepcionales establecidos expresamente, y legalizados también por el hecho mismo de haberse establecido expresamente..."

Por lo cual, "el principio de legalidad se considera como uno de los puntos de apoyo del estado constitucional moderno, del llamado "estado de derecho", es tan antiguo como la especulación sobre las diversas formas de gobierno. Se remonta al ideal griego de la "isonomía", o sea la igualdad ante las leyes, considerada como esencia del buen gobierno... como lo atestigua el elogio de Eurípides en *Las Suplicantes*. -Así como- en el "*De Legibus*", de Cicerón..."

Nos damos cuenta, que "desde la antigüedad hasta nuestros días uno de los términos recurrentes del pensamiento político es la contraposición entre el gobierno de las leyes y el gobierno de los hombres, contraposición que va acompañada por un juicio de valor constante, por el cual el gobierno bueno es el primero y el malo es el segundo. Donde gobiernan las leyes, ahí está el reino de la justicia; donde gobiernan los hombres, ahí está el reino del arbitrio..."

Así tenemos, que la "isonomía" de los griegos, la "supremacía de la ley" ("*rule of law*") de la tradición inglesa, el "estado de derecho" ("*Rechtsstaat*") de la doctrina alemana del derecho público del siglo pasado, reflejan, aunque en diversa situaciones históricas, la permanencia del principio de legalidad como idea reguladora del buen gobierno, aunque después sólo se pueda encontrar la plena realización del principio... (Max Weber) en el poder legal el ciudadano obedece "las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. (*Economía y Sociedad*, México, 1964, t. I, p. 172)" (citado por Bobbio).

"La importancia del principio de legalidad está en el hecho de que asegura dos valores fundamentales en cuya realización consiste la función del derecho, el valor de la certeza y el valor de la igualdad (formal)."<sup>237</sup>

Es fundamental destacar que la legalidad de poder tiene sus orígenes como hemos visto, a través del transcurso de la historia, y de lo antes expuesto, en la antigua Grecia, es decir, descansa en la "isonomía".

Por lo tanto, es importante mencionar que el término de "isonomía" fue utilizado por primera vez por Heródoto, "quien en <los nueve libros de la historia> designa al gobierno popular con el nombre de "isonomía" -"isos", que significa "igual", y "nomos", que significa "ley".

Sin embargo el término "isonomía" fue reemplazado por el término de "democracia". La palabra "democracia" se uso

---

<sup>237</sup>BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen 2, p.p. 860 y ss.

inicialmente "durante el siglo V antes de Cristo, en la época de Pericles. El vocablo "democracia" esta compuesto por dos palabras griegas -"demos", que significa "pueblo" y "kratos", que significa "autoridad", o "kratein", que significa "gobernar".<sup>238</sup>

Nos damos cuenta, que el término de "isonomía" es más acorde y completo para todos los habitantes de la sociedad, es decir, partiendo de la base de que todos somos iguales ante la ley. Por lo cual, el poder emana del pueblo, y se consagra en la "ley", ley que es establecida por los hombres y debe ser respetadas por todos éstos. Y el principio de legalidad se sustenta en lo que ésta acorde con la ley, o lo que esta establecido en la ley.

En donde la legalidad de poder alcanza su valoración y respeto entre los habitantes de un Estado, porque esta conforme a la "ley", de donde se desprende: <<Todos somos iguales ante la ley, o bien la igualdad de todos los individuos ante la ley ("isonomía").>>

Por lo que, la legalidad de poder consiste en que el gobernante en virtud del puesto que desempeña, debe gobernar conforme a la ley, es decir, puede hacer lo que le esté permitido por la ley, ya que todos los actos que de él emanen deben ser conforme al Derecho y a las leyes establecidas. Ya que el poder en nuestro país, tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es decir, en nuestro país la legalidad de poder, emana del pueblo, y ésta sustentada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en sus artículos 39, 41, y 49.

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

---

<sup>238</sup>LÓPEZ, Mario J., *ob. cit.*, Volumen II, p. 148

legislar.

#### *La Legitimación de Poder.*

La legitimación se define como el "favor otorgado por la ley, por efecto del cual se confiere la legitimidad a un hijo ilegítimo (natural o adulterino). Está condicionada, en general, por el reconocimiento del hijo por sus padres y el matrimonio de éstos, si bien no hay uniformidad legislativa con respecto a la posibilidad de la legitimación, ni a la forma de realizarla."<sup>239</sup>

Se utiliza legitimación como 1) la "forma de identificación del ciudadano en los Estados que no tienen sistema de pasaportes. 2) En el Derecho Civil burgués, prueba del derecho del ciudadano a recibir un pago, realizar alguna acción, etc."<sup>240</sup>

Por legitimidad entendemos, que es "la justificación o conformidad del poder, por su fuente y naturaleza de su organización, por el origen, aceptado por un consenso general... En las monarquías antiguas, hasta la Revolución Francesa la legitimidad procedía de acuerdo con las leyes de sucesión, era por tanto principio hereditario. Pero a partir de 1789 un nuevo principio de legitimidad de poder fue esgrimido por los partidos de las teorías democráticas, por tanto, la legitimidad de poder se justifica, en la mayor parte de los países, a través del proceso electoral..."<sup>241</sup>

Por otra parte, "la cuestión de legitimidad de la dominación, se identifica con la coincidencia de un sistema de dominación, o de las acciones efectuadas, en su ámbito, con las concepciones dominantes en una situación dada y generalmente aceptadas acerca del Derecho y de la Justicia y sus fundamentos o trascendentes..."

Se establece, que "en el postulado de la legitimación democrática de la dominación política, según el cual dicha dominación sólo es legítima cuando procede de la libre decisión del pueblo y permanece bajo su control, opusieron las dinastías restauradas tras la derrota de Napoleón la legitimidad histórica de la monarquía hereditaria. El concepto de legitimidad se identificó, en consecuencia, inmediatamente con la legitimidad monárquica. Para la burguesía, por el contrario, la <<legalidad era expresión de la racionalidad y una forma históricamente superior a la legitimidad>>. (C. Schmitt)" (citado en el Diccionario de Ciencia Política).<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo II, p. 416

<sup>240</sup>ONIKOV, *ob. cit.*, p. 256

<sup>241</sup>MORENO, *ob. cit.*, p. 151

<sup>242</sup>*Diccionario de Ciencia Política (Handlexikon zur Politikwissenschaft)*, Dirigido por Görlitz Axel, Traducida al Español por Jaime Nicolás Muñiz y Germán López Orfanel, Segunda Edición 1972, Alianza Editorial, Madrid, España, 1980, p. 356



La legitimidad se le define también, en sentido general. Es decir, "en lenguaje ordinario el término legitimidad, tiene dos significados: uno genérico y uno específico. En el significado genérico, legitimidad es casi sinónimo de justicia o de razonabilidad (se habla de legitimidad de una decisión, de una actitud, etc.). El significado específico aparece a menudo en el lenguaje político. En este contexto, el referente más frecuente del concepto es el estado."

"En una aproximación se puede definir la legitimación como el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legalidad, es pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrolla en el ámbito estatal."

Ahora bien, considerando al Estado desde un punto de vista sociológico se comprueba que el proceso de legitimación, tiene como punto de referencia al Estado en sus diversos aspectos: "la comunidad política, el régimen, el gobierno y, cuando el estado no es independiente, el estado hegemónico al que está subordinado (los que a continuación expondremos). Por lo tanto, la legitimación del estado es el resultado de una serie de elementos dispuestos en niveles crecientes, cada uno de los cuales concurre de modo relativamente independiente a determinarla."

"a) La *comunidad política* es el grupo social con base territorial que reúne a los individuos ligados por la división del trabajo político." Entonces, en la creencia de legitimación del estado se presenta "cuando en la población se ha difundido sentimientos de identificación con la comunidad política."

"b) El *régimen* es el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio de poder y de los valores que animan la vida de esas instituciones. La característica fundamental de la adhesión del régimen, sobre todo cuando ésta se basa en la fe de la legalidad, consiste en el hecho de que los gobernantes y su política son aceptados en cuanto están legitimados los aspectos fundamentales del régimen prescindiendo de las distintas personas y de las decisiones." Es decir, la persona que legitima el poder puede estar acorde al gobierno del que forma parte, pero en caso contrario, en donde el que legitima el poder no este de acuerdo con el gobierno que se forme, lo debe aceptar y debe actuar "de conformidad con las normas y valores del régimen, a pesar de que no lo apruebe o hasta que se oponga al mismo y a su política." Todo ello se fundamenta en virtud de que el régimen adoptado es común entre los distintos grupos políticos que se encuentran en lucha."

"c) El *gobierno* es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político. Lo anterior se presenta

"cuando la fuerza del gobierno descansa en la determinación institucional del poder para que se califique como legítimo basta que éste último se haya formado de conformidad con las normas del régimen y que ejerza el poder de acuerdo con normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política."

En virtud, de este punto se desprenden tres tipos de legitimidad, en torno de los cuales giran las personas que detentan el poder. Expone Max Weber, (citado por Bobbio), que estos son:

1) Poder Legal.- "Se basa en la creencia en que la legalidad de las normas del régimen estatuidas *"ex professo"* y de modo racional, y el derecho de mandar de los que detentan el poder basado en tales normas."

2) Poder Tradicional.- "Se apoya en el respeto a las instituciones consagradas por la tradición y a la persona (o a las personas) que detentan el poder, cuyo derecho de mando se atribuye a la tradición."

3) Poder Personal o Carismático.- "Se funda sustancialmente en las cualidades personales del jefe, y en forma subordinada en las instituciones. Este poder de legitimidad tiene una duración efímera porque "no resuelve el problema de la transmisión del poder".

"d) -Cuando el estado no es independiente- "no es capaz de desempeñar la tarea fundamental de garantizar la seguridad de los ciudadanos..." (o, algunas veces, ni siquiera el desarrollo económico, entre otras actividades). Se trata "de un país conquistado, de una colonia, de un protectorado o de un satélite de una potencia imperial o hegemónica." Por lo tanto, se basa en la lealtad que le debe a otro estado, es decir, por cuanto a la referencia de creencia de legitimidad será cuando la lealtad se base "completamente o en parte en el *sistema hegemónico o imperial* del que forma parte."

Cada ideología, cada principio de legitimidad de poder, para desarrollarse con eficacia, debe, en efecto, contener también elementos descriptivos que lo hagan creíble y, en consecuencia, idóneo para producir el fenómeno del consenso.<sup>243</sup>

Por su parte, el tratadista Germán J. Bidart Campos, al referirse a la legitimidad de poder, menciona que hay "una dualidad: de legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio." A lo que hay que agregar dos cosas más:

Una es, el "hecho corriente de que todo individuo tiende a buscar su título legitimador (ningún poder gusta exhibirse como ilegítimo, o admitir que lo es) y, por ende, todo gobernante que ejerce el poder aspira a legitimar su título;" y la otra, se debe "al hecho de cómo ve la sociedad al poder, o qué representación se hace de él, en orden a la legitimidad del mismo: si lo tiene

---

<sup>243</sup>BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen 2, p. 862 y ss.

como legítimo o como ilegítimo, con independencia de que algo funcione bien o mal).

Agrega Germán J. Bidart, que la legitimidad de poder es independiente del gobierno, ya que el gobierno no es el poder, bien que es "el aparato visible que le imprime dinámica, que le da imagen, que muestra su cara invisible; y porque la legitimidad de la forma de gobierno ronda una disquisición que procura descubrir cuál es el mejor, sea abstracto, sea entre las formas posibles." De todos modos, "por lo menos en las representaciones sociales, atribuir, legitimidad a una forma de gobierno, es de alguna manera y normalmente, asignársela al poder que ese gobierno ejerce, y negársela es retaceársela..."<sup>244</sup>

La *Legitimación de poder* es el reconocimiento que hacen los integrantes de la Nación (gobernados) con respecto de sus gobernantes, es decir, el pueblo otorga su voluntad y su consentimiento para que determinado individuo o individuos los gobierne. Por lo que, el gobernante detenta el poder porque le fue conferido por consenso del pueblo. Es muy importante que un gobierno sea legitimado, por que es la base fundamental para que esté tranquilo, al igual que los gobernados, y sea la pauta para mejorar las condiciones de vida de todos los integrantes de la Nación.

Por otro lado, el problema que se plantea en relación de que si puede existir o no puede existir la legalidad de poder y la legitimación de poder al mismo tiempo, al respecto mencionamos lo siguiente:

1. Legalidad de poder y legitimación de poder.- Es decir, cuando un gobierno se apega a la ley, y además, es reconocido por todo los habitantes del pueblo.

2. Legalidad de Poder y No Legitimación de Poder.- Se presenta cuando un gobernante gobierna conforme a lo previsto y permitido por las leyes, pero no es reconocido y no goza del consenso de los integrantes del pueblo, quienes lo consideran como ilegítimo, en virtud de que la forma y los medios por los que obtuvo el poder no fueron los correctos.

3. No Legalidad de Poder (ilegal) y Legitimación de Poder.- Es decir, cuando un gobernante que no se apega, ni rige conforme a las leyes, pero que obtuvo el consenso del pueblo, por lo cual detenta el poder.

4.- No Legalidad de Poder (ilegal) y No Legitimación de Poder (ilegítimo).- Cuando un gobernante no gobierna conforme a lo previsto por las leyes, y además, tampoco cuenta con el consenso del pueblo (por lo que, se mantiene en el poder por el uso de la fuerza).

---

<sup>244</sup>BIDART, *ob. cit.*, p.p. 42 y 43

De lo anterior, se desprenden las cuatro formas:

Legal	→	→	Legítimo
No Legítimo (ilegítimo)	→	→	No Legal (ilegal)

### 3.2 EL PODER Y SU DISTRIBUCIÓN EN LA SOCIEDAD

Ya quedó explicado el Poder, a continuación vamos a tratar cual es el papel que desempeña el Poder en la sociedad y la importancia de éste. Pero, primero nos referiremos al significado del término "sociedad".

La palabra *sociedad*, considerada en su acepción vulgar, "se usa como sinónimo de consorcio, liga, reunión, círculo, confederación, reunión, compañía, la sociedad gremio, corporación, unión. Se utiliza tanto, para referirse al todo el género humano, como una relación transitoria. Se habla de *sociedad* en el sentido de la humanidad, de "alta sociedad" en el sentido de élite, de "hacer una sociedad" en el sentido de asociarse con fines utilitarios y así sucesivamente."

En su *acepción política* -señala Carlos Fayt- el término ha sido utilizado como sinónimo de comunidad política y como antagónica a la comunidad política. "Así Hobbes, Locke y Rousseau hacen equivalente la sociedad al Estado, en oposición a un estado prepolítico o estado de naturaleza; Aristóteles, Cicerón, San Agustín y las escuelas católicas, "como coordinación de actividades humanas" la hacen comprensiva de la comunidad política; la sociedad sería el género, la comunidad política la especie; y por último, los anarquistas la conciben como una forma de expresión de vida."

En su *acepción sociológica* -siguiendo con Fayt- el término *sociedad* se emplea para designar, indistintamente: 1) el hecho de la interacción; 2) las formas de interacción (comunidad, sociedad y asociación); 3) los productos de la interacción, es decir, los grupos, formaciones o agrupamientos humanos, además, se distingue entre la sociedad en general, como conjunto de relaciones humanas derivadas de la convivencia y acción recíproca; *sociedad global*, al conjunto de esas relaciones determinadas espacial y temporalmente, y *sociedades* o grupos sociales, como formaciones originadas en las relaciones de convivencia dentro de una *sociedad global*."

Agrega Fayt que en el ámbito del Derecho Político la sociedad será definida, en sentido genérico, como "el conjunto de interacciones humanas".

En sentido específico la sociedad es "el conjunto de

individuos relacionados entre sí por la acción recíproca de la vida común."

En sentido amplio, para que se origine la sociedad "basta que haya interacción humana... y en sentido limitado, para que haya sociedad debe existir una formación social o un grupo humano, donde los hombres conviven y actúan recíprocamente relacionados."

Alfredo Povifia define a la sociedad como "la reunión de individuos que obre en conjunto con el propósito de alcanzar fines determinados" (citado por Fayt).

Maclever y Page, por su parte definen a la sociedad como "<<un sistema de costumbres y procederes, de autoridad y ayuda mutua, de múltiples agrupaciones y divisiones, de controles de conducta humana y de libertad>>. En otras palabras es el conjunto de relaciones humanas sometidas a continuo cambio" (citado por Fayt).<sup>245</sup>

La sociedad "es la actividad organizada de personas, que conviviendo entre ellas, cooperan en forma directa e indirecta para tratar de satisfacer las necesidades principales de sus integrantes a fin de lograr una mejor forma de vida física e intelectual."

Aludido lo anterior, ahora entraremos al estudio del poder y su distribución en la sociedad.

En este sentido, expone Germán J. Bidart Campos, a grandes rasgos que "el estado es una organización política mediante la cual se ejerce el poder en la sociedad y sobre la sociedad. Por eso lo llama poder público o poder político." De esta forma, se le concibe como poder total. Agregando este autor que "es obvio que al estar la sociedad formada por hombres y grupos, que constituyen la causa material o el elemento humano del Estado, el poder guarda estrecha relación con la sociedad."

Afirma Bidart que, "siendo el poder el centro o motriz de la dinámica política, es él que acciona y repercute sobre la sociedad; y son sus titulares quienes comprometen la forma de convivencia política de los hombres."

Y "la actitud del aparato del poder frente a la sociedad engendra todas las categorías relacionales que pueden ensayarse en torno al nexo entre estado y persona humana. -Es decir-, "la convivencia en sí misma, la forma de la instalación de la sociedad y de sus partes dentro del estado, dependerá de éste, del modo como se ejerza el poder, de su estructura gubernamental."

Por lo que, poder y sociedad plantean diversas cuestiones, éstas son algunas: "como se sitúan los hombres y los grupos en su convivencia políticamente organizada; si hay o no pluralismo social; si hay o no libertad social y personal; qué actividades quedan libradas a la iniciativa privada de los hombres y grupos, y cuáles se sitúan en la órbita del poder, o se someten a su

---

<sup>245</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 55 y ss.

dirección, a su fiscalización, a su autorización, a su intervención del poder, en el proceso del poder, y en la gestión final del poder..."

Es decir, entre poder y sociedad "hay una osmosis recíproca; con la pluralidad de variantes, la sociedad coadyuva a dar cierta fisonomía al poder, y el poder incide en la fisonomía de la sociedad..."

Bidart expone, que "prácticamente, todo el margen de disponibilidad de energía por parte del poder está estrechamente vinculado con la sociedad, con su forma de ser, de representarse el orden político, de actuar. En la sociedad está la usina de alimentación del poder, allí radica el consenso y el disenso, los apoyos y las resistencias, las fuerzas y las debilidades. Y en esa misma sociedad la que, cualquiera sea la simpatía o el antagonismo que dispensa al poder, apetece de él eficacia y el bienestar, se los reclamamos, se los exige. La última responsabilidad del poder juega, en definitiva ante la sociedad."<sup>46</sup>

El Poder se distribuye en la sociedad de acuerdo al grado participación de cada individuo dentro de ella, es decir, unos serán gobernados y otros serán gobernantes, por lo que, los primeros son los individuos que se unen, reúnen y cooperarán con su apoyo para otorgar el poder a otros individuos; los segundos son los que reciben este poder, lo detentan, organizan y distribuyen al servicio y beneficio de todos los habitantes del pueblo.

#### 4. SISTEMAS POLÍTICOS

Desde la antigüedad hasta nuestros días se han presentado una gran diversidad de sistemas políticos, que hasta entre ellos se han podido mezclar, además, "pueden ser tipificados, analizados y evaluados según de diferentes formas y sus combinaciones." Estas son:

"1) Relaciones entre instancia política y Estado, por una parte, y la sociedad civil, por la otra."

"2) Relaciones entre Estado y derecho, el primero como formador y aplicador del segundo, éste con papel cambiante de la organización y funcionamiento del primero."

"3) Formas organizativas del Estado, con referencia a sus estructuras y órganos, y a sus relaciones entre sí y con la población nacional. Ellas se despliegan a través de una enorme multiplicidad, tanto histórica como contemporánea, la cual deriva de los impactos e influjos del ambiente natural, de los antecedentes y fases previas de evolución, de las tradiciones, costumbre y especificaciones nacionales, del grado de desarrollo.

---

<sup>46</sup>BIDART, *ob. cit.*, p.p. 70 y 71

de la tecnología, de las estructuras económicas y sociales (en especial la estratificación y la movilidad), de la cultura y las ideologías, de las relaciones con el exterior, del grado de dependencia respecto al sistema internacional, etc."

Estas formas organizativas del Estado "se despliegan y especifican a través de las formas del gobierno, del régimen político, del orden estatal, del poder estatal." Las que a continuación se mencionan.

4) Las formas de gobierno "corresponden a diferentes modos de asignación de la autoridad suprema como jefatura del Estado en favor de órganos determinados."

5) Las formas del régimen político "corresponden a los distintos tipos de relaciones que pueden establecer entre el aparato estatal y la población nacional." Por ejemplo, la democracia y sus diferentes elementos, grados y variedades, entre otras de sus características. Así como, "los autoritarismos, la autocracia como su extremo, y sus manifestaciones de izquierda y de derecha."

6) Las formas del orden estatal "surgen de las distintas relaciones que pueden establecerse entre los órganos centrales del aparato estatal y los otros; es decir, la mayor o menor centralización, tanto desde el punto de vista funcional como especial. A ello corresponden por una parte los sistemas de confederación, federación, unitarismo; y por la otra, los de autonomía municipal y regional, de congestión y autogestión. Los intentos y perspectivas de cooperación e integración supranacionales, como los intentos de Europa Occidental, aunque fenómenos apenas emergentes, se insertan en este nivel de la problemática del sistema político."

7) Las formas del poder estatal "se manifiestan según diferentes tipos y grados de poderes para el dictado, la adopción, la aplicación y el control de las normas jurídicas. A ello corresponde la problemática político-jurídica de los poderes legislativo, ejecutivo-administrativo, judicial; sus divisiones, relaciones y equilibrios; los regímenes presidencialista, parlamentario, o convencional y unidad de lo legislativo y ejecutivo (Revolución Francesa)."<sup>247</sup>

Como ya mencionamos los *sistemas políticos* han existido en todas las sociedades antiguas. Porque desde éstas épocas ha habido relaciones del poder con la sociedad, y la política, esta última a coadyuvado para la creación de los *sistemas políticos*, los cuales son de diversa forma, dependiendo de las condiciones de cada pueblo (cultura, política, así como otras costumbres).

Todo se debe, a que "la realidad política es variable y polifacética." Incluso simbólica teniendo en cuenta que en la base de todo sistema político se encuentra como lo señala Burdeau, un "universo de representaciones, de creencias y de

---

<sup>247</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ob. cit.*, Tomo IV, p.p. 2933 y 2934

apariciencias.<sup>240</sup>

El norteamericano David Easton, establece los elementos que debe comprender un sistema político, los que a continuación trataremos.

Al respecto señala David Easton que un "sistema político" es "un conjunto de interacciones políticas comprobadas en un ambiente político dado." Por lo que, el sistema político tendrá los siguientes elementos:

"- Unas exigencias, cuya articulación, reducción y formulación son realizadas por unos partidos políticos o grupos de presión."

"- Unos apoyos con respecto al sistema político."

En este campo, Easton, manifiesta que el sistema político "permite a unos órganos de decisión, mediante la existencia -en este caso- de un procedimiento constitucional, elegir entre las exigencias y precisar los programas que deben ponerse en servicio para convertir estas exigencias en apoyos."

Por lo cual, "unos medios administrativos realizan estos programas ("out-put")." En donde, "puede producirse una regulación por retroacción: influido por las exigencias y los apoyos, el sistema político puede, a su vez, tomar unos programas para disminuir las exigencias y aumentar los apoyos mediante unos programas..."

El sistema político integrado en el *Modelo integrado*, "se considera encargado no sólo de producir los bienes colectivos, sino también de organizar la producción económica en su conjunto. El esquema de funcionamiento de la colectividad es el siguiente:"

"- un *consenso* colectivo en torno al ejecutivo (objetivo electoral);"

"- la *realización* de cierto programa (objetivo ideológico)."

Uno y otro de éstos productos "dependen de la producción de dos especies de bienes intermediarios, económicos y mitológicos."

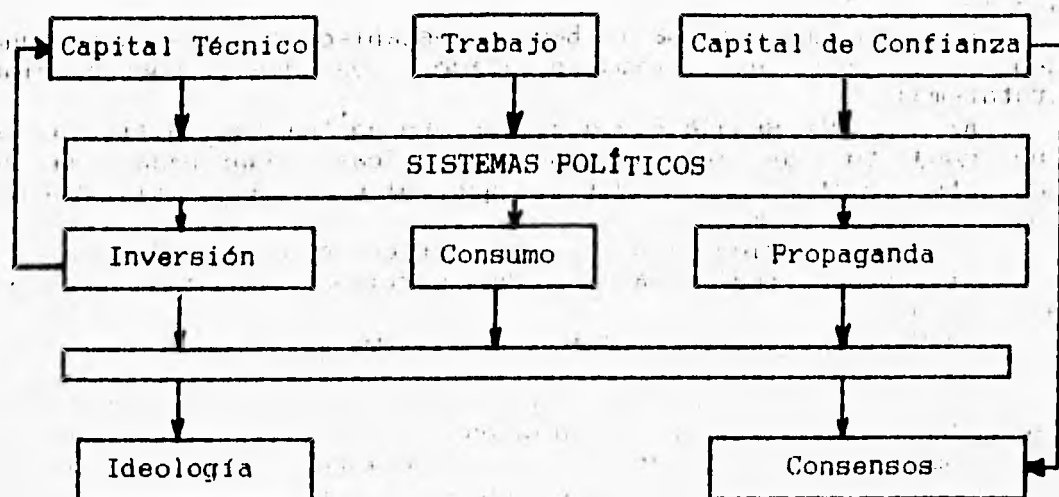
Esto es, los bienes económicos "son los bienes clásicos, que es posible representar mediante el producto nacional. Los bienes mitológicos son las otras producciones de la sociedad humana, como la propaganda, el aseguramiento, la incitación a la integración social. Su naturaleza es extremadamente compleja, pues son a la vez consumo e inversiones... su papel esencial en el equilibrio y la evolución de la sociedad política."

Para producir estos bienes intermediarios -expone Easton- se necesitan ciertos recursos, de los cuales la sociedad distingue tres tipos: el capital técnico, el trabajo y el capital de confianza.

---

<sup>240</sup>FAYT, *ob. cit.*, p. 19





Es decir, la estrategia del ejecutivo consistirá entonces "en maximizar una función del programa y del consenso, funciones a su vez de producciones intermediarias."<sup>249</sup>

Los elementos del sistema político son los individuos, los grupos, los partidos, el gobierno, los Estados. Para Jean William La Pierre, los elementos de un sistema político son unos procesos de decisión y unas relaciones de poder; entre éstas cabe distinguir las relaciones de mando-obediencia, que implica un consenso sobre la legitimidad, y las relaciones de dominación-sumisión, que implica un poder coercitivo.<sup>250</sup> Es decir, para ser observado adecuadamente, cualquier agrupamiento social debe ser considerado bajo un perfil: como una constelación de miembros y como una más o menos compleja red de relaciones interindividuales, observables en forma unitaria justamente en términos de *sistema*.<sup>251</sup>

Los sistemas políticos no pueden estar aislados de los demás sistemas de la sociedad, es decir, a su vez están formados por otros sistemas sociales, de los cuales se auxilian, se ayudan y se apoyan, tales como:

"a) Por una parte, los sistemas (bicosocial, ecológico, económico y cultural) de la misma sociedad global forman su entorno <<intrasocietal>>";

"b) Por otra parte, los sistemas sociales (incluso los sistemas políticos) de las demás sociedades globales forman su

<sup>249</sup> ATTALI, Jacques, *Los Modelos Políticos (Les Modèles politiques)*, Traducción de Enrique Muñoz Latorres, Editorial Labor, S.A., Barcelona, España, 1974, p.p. 127 y ss.

<sup>250</sup> LA PIERRE, *ob. cit.*, p. 40

<sup>251</sup> BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen 2, p. 1464

entorno <<extrasocietal>>.<sup>252</sup>

Los sistemas políticos como hemos expuesto, se integran en *modelos*. Por lo que es importante saber que es un modelo; al respecto Jean William La Pierre, define al modelo, exponiendo que "es un instrumento provisional, una herramienta intelectual cuyo valor teórico (función explicativa) y cuyo valor práctico (función heurística) se hallan limitados en el tiempo y asimismo en la extensión del campo de los objetos estudiables y de las problemáticas posibles a propósitos de tales objetos."<sup>253</sup>

Sólo mencionaremos que existen diversos modelos: ecléctico, sincrético, teórico y sintético, entre otros.

## 4.1 DEFINICIÓN DE SISTEMAS POLÍTICOS

Empezaremos por exponer algunos conceptos de *sistema*, para después definir lo que es un *sistema político* y que son los *sistemas políticos*.

La palabra *sistema* proviene del griego "σῖστημα"; en inglés se escribe "system"; en francés "système"; en alemán "system"; en italiano "sistema".

El término *sistema* en la significación de los estoicos daban al vocablo griego "σῖστημα", éste designaba primariamente un <<orden>>, especialmente un <<orden del mundo>> u <<orden cósmico>>. Se consideró a menudo que no sólo lo real está sometido a una ley, sino que también el pensamiento debe seguir el orden <<sistemático>>.

El *sistema* se define como un "conjunto de elementos relacionados entre sí funcionalmente, de modo que cada elemento del sistema es función de algún otro elemento, no habiendo ningún elemento aislado."⊃>254

También se entiende por *sistema* "un conjunto de partes interrelacionadas de manera tal que el funcionamiento de una parte afecta necesariamente la otra."<sup>255</sup>

Un *sistema* es "un conjunto de objetos unidos para la

---

<sup>252</sup>ATTALI, *ob. cit.*, p. 44

<sup>253</sup>LA PIERRE Jean-William, *El análisis de los Sistemas Políticos*, (*L'analyse des systemes politiques*; publicada por PUF de París Press Universitaires de France, 1973), Traducida por Juan de Benavent, Primera Edición, Ediciones Península, Barcelona, 1976, p. 25

<sup>254</sup>FERRATER, *ob. cit.*, Volumen 4, p. 3062

<sup>255</sup>LÓPEZ, José M.; MORI, Roberto; y LABARCA, Rene, *Principios de Política y Economía*, Primera Edición 1973, Segunda Edición, Ediciones Panteón, Madrid, España, 1976, p. 64

realización de objetivos. Incluso es un complejo de entidades en relaciones>> (ACKOFF, citado por Attali)... Un sistema, pues, es la descripción de la realidad percibida y diseminada por sus componentes y de las relaciones entre sus componentes.<sup>256</sup>

Jean-William La Pierre presenta algunas definiciones de la palabra *sistema*, las que a continuación exponemos:

De un modo general, "un sistema es un conjunto de elementos cualesquiera, cada uno de los cuales puede hallarse en diverso estado... Un sistema es entonces un conjunto de variables que pueden poseer diversos valores."

De manera más amplia, el concepto de sistema es el siguiente: "el enunciado indica las condiciones mínimas para que se pueda hablar de sistemas..."

El término sistema en forma más estricta y menos nominalista es la definición propuesta por Hall y Fagen: <<Un sistema es un conjunto de objetos y de relaciones entre estos objetos y entre sus atributos>>" (citados por La Pierre).

En sentido más estricto, el sistema es "un conjunto de elementos interdependientes, es decir, unidos entre sí por tales relaciones que, si una de ellas queda modificada, las demás lo quedan asimismo y, por consiguiente, todo el conjunto queda transformado..."<sup>257</sup>

Ya quedo expuesto que es un sistema, entonces el *sistema político* significa "un entramado o red de relaciones sociales de poder mediante el cual se decide cuál o cuáles de los valores e intereses en conflicto se convertirán en una solución obligatoria y universal."<sup>258</sup>

Se le define al *sistema político*, según Garzaro, como "el conjunto de doctrinas que orientan todas las ideas y actuaciones relacionadas con la adquisición, ejercicio y mantenimiento del poder público. Un régimen político puede estar basado en un sistema o en otro. El socialismo y liberalismo constituyen dos sistemas políticos."<sup>259</sup>

O bien, *sistema político*, de acuerdo a lo establecido en el Diccionario Jurídico, es el "conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinadas."

De lo anterior se desprende, que la "realidad y el concepto de sistema político implica, por una parte, la estrecha interdependencia, la red de vinculaciones recíprocas y de mutuas influencias, de todos los componentes fundamentales del sistema,

---

<sup>256</sup>ATTALI, *ob. cit.*, p. 127

<sup>257</sup>LA PIERRE, *ob. cit.*, p.p. 27 y 28

<sup>258</sup>LÓPEZ, José M., *ob. cit.*, p. 64

<sup>259</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, 343

y su constitución como conjuntos coherentes y articulados, como instancia política. Esta se presenta como una esfera separada de la sociedad, colocada sobre ésta y en relación de supremacía respecto a ella. Por otra parte, existe una red de interrelaciones entre la instancia política organizada en sistema, y las principales fuerzas, estructuras y procesos (tecnológicos, económicos, sociales, culturales, ideológicos, internacionales, etc.) de la sociedad civil.<sup>260</sup>

Concepto de *sistema político*, en su acepción más general, "se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. En la ciencia política contemporánea, sea como fuere, cuando se habla de "sistema político" y de "análisis sistemático" de la vida política, se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de usos."<sup>261</sup>

Por su parte, O. Razinkov, afirma que el sistema político es "un sistema de instituciones (entidades estatales, partidos políticos y organizaciones sociales) y de normas en el marco del cual transcurre la vida política y se ejerce el poder estatal. El carácter del sistema político de la sociedad depende de sus bases socioeconómicas."<sup>262</sup>

El tratadista Mario Justo López, define el sistema político mayor como "aquel que corresponde a un grupo humano superior a todos y que incluye en sí a los demás."

El uso de la expresión "sistema político" está muy generalizado en la ciencia política contemporánea. Para el norteamericano Robert A. Dahl, citado por Mario Justo López, (*Análisis sociológico de la política*) un sistema "es un grupo de objetos reales que actúan entre sí", y un sistema político es, cuando en "cualquier sistema persisten relaciones humanas que comprenden, en una extensión significativa, gobierno, autoridad o poder... un sistema político es únicamente un aspecto de una asociación."

Para otro, tratadista norteamericano, David Easton (citado por Mario Justo López), expone que, "quien procura a través, de él <sistema político>, comprende la realidad política en su conjunto. El "sistema político", para Easton, esta conectado de su ámbito ("*environment*") por medio de "*inputs*" (acción de la sociedad sobre el Estado) y de "*outputs*" (acción del Estado sobre la sociedad), todo entrelazado en un circuito o proceso

---

<sup>260</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ob. cit.*, p. 2933

<sup>261</sup>BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen 2, p. 1464

<sup>262</sup>O. RAZINKOV, *ob. cit.*, p. 403

único.<sup>263</sup>

Jean-William La Pierre, afirma que la definición de "sistema político" debe cumplir dos condiciones:

"a) debe ser de tal suerte que se aplique a sociedades muy diversas, incluso a aquellas cuya organización no entraña un vocabulario especialmente político ni unos símbolos propiamente políticos, como ocurre en ciertas sociedades llamadas <<arcaicas>>";

"b) en cada una de estas sociedades debe permitir señalar los elementos del sistema político y distinguirlos de los otros sistemas sociales."

Por lo tanto, la definición que aporta Jean-William La Pierre, de sistema político es la siguiente: "es el conjunto de los procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global."<sup>264</sup>

La definición que nosotros aportamos de los *sistemas políticos*, es la siguiente: Son las agrupaciones de seres humanos (grupos, partidos, asociaciones y instituciones, entre otras) que relacionados recíprocamente entre sí (gobernados y gobernantes) coadyuvan para lograr y mantener un buen gobierno dentro del Estado, en beneficio de todos éstos.

## 4.2 TIPOS DE SISTEMAS POLÍTICOS

Entendiendo lo que es *Sistemas Políticos*, expondremos brevemente que es "tipo", para poder mencionar los tipos de *sistemas políticos* que han surgido en la historia.

En el Diccionario de la Lengua Española, se establece que el vocablo "tipo" proviene del latín "typus", y este del griego "τύπος", y significa "modelo, ejemplar. -O bien- símbolo representativo de cosa figurada. -O es una- pieza de metal en que ésta de realce a una letra u otro signo. Cada una de las clases de esa letra. Figura o talle de una persona extraña y singular. Individuo, hombre frecuentemente con matiz despectivo." En "*Botánica y Zoología*" se utiliza a "cada uno de los grandes grupos taxonómicos en que se dividen los reinos animal y vegetal, y que, a su vez, se subdividen en clases. *Numismática*. Figura principal de una moneda o medalla. Jugarse el tipo. Locución figurada y familiar. Exponer la integridad corporal o la vida al peligro. Mantener el tipo en francés -significa en sentido- figurado y familiar comportarse de modo gallardo ante la adversidad y el peligro."<sup>265</sup>

Los tipos de sistemas políticos atañen a tiempos remotos, por lo cual, éstos son variados, por lo que nos avocaremos a señalar los más conocidos, y explicaremos algunos.

<sup>263</sup>LÓPEZ, Mario J., *ob. cit.*, Volumen I, p.p. 40 y 62

<sup>264</sup>LA PIERRE, *ob. cit.*, p.p. 38 y 39

<sup>265</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo II, p. 1311

## TIPOS DE SISTEMAS POLÍTICOS

- Anarquismo. El término de anarquismo proviene de "a" que quiere decir "sin" y de "arkos" que es gobierno", entonces el anarquismo significa "sin gobierno", la cual es una doctrina política importante, expone Norberto Bobbio, data desde los griegos. Pero lo encontramos realmente expuesto en la "Primera Internacional del Marxismo", de ahí surge el anarquismo.

- Aristocrático. Del griego "aristo"=apto, y "cratos"=poder. Es gobierno de los mejores, según la expresión de Aristóteles, es el gobierno de las personas privilegiadas por la organización social o favorecidas por la naturaleza.

- Burocrático. La palabra "Burocracia", proviene del francés "bureau"=oficina o escritorio, y del griego "κράτος", poder; surge a mediados del s. XVII, D.C., introducida por Vincent para designar al cuerpo de funcionarios y empleados de la Administración del Estado. "Es la influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado", es decir, es una "clase social que forman los empleados públicos".

- Comunista. La palabra proviene del vocablo "común", y es el "sistema de organización social y económico en que los bienes se consideran de propiedad común y predomina lo colectivo sobre lo individual."

- Democrático. Del griego "demos"="pueblo", y "cratos"="poder". Significa el predominio popular en Estado, es el gobierno del pueblo, para el pueblo; o al menos de sus representantes elegidos legítimamente, que ejercen directamente la soberanía nacional.

- Dictadura. Proviene el término del latín "dictatura". Es la "dignidad y cargo de un dictador." Es decir, es el "gobierno que invocando el interés público se ejerce fuera de las leyes constitucionales de un país."

- Liberal. La palabra deriva del latín "liberātis". El uso de la palabra liberal se uso desde las Cortes de Cádiz en 1812, dice Norberto Bobbio. El Estado liberal aparece en la Edad Moderna, en Europa, en el S. XVIII y en el S. XIX, D.C., fue llamado siglo del - liberalismo. Por lo que, se ha adecuado a cada época presentando sus propias características. En sí, rechazan la intervención del Estado, en la economía y en las propiedades privadas, estan basados en el principio "laissez-faire", "laissez-passer"; que el Estado sólo debe ser arbitro y no debe alterar las leyes naturales; la ley estatal debe ser observadora.

- Nacionalismo. Proviene de Nación (latín "natio-ōnis"), es el "apego de los naturales a una nación a ella propia y a cuanto le pertenece." Es la "doctrina que exalta en todos los órdenes la personalidad nacional completa, o lo que reputan como tal los partidarios de ella. Aspiración o tendencia de un pueblo o una raza a constituirse en un Estado autónomo nacionalsocialismo. Es la doctrina totalitaria y racista del Partido Nacionalsocialista fundado en Alemania por Adolfo Hitler, el cual gobernó en dicho país desde 1933 a 1945."

- Oligárquico. Del griego "ὀλιγαρχικός", perteneciente a la oligarquía. Define el "gobierno de pocos. Forma de gobierno en el cual el poder supremo es ejercido por un reducido grupo de personas que pertenecen a una misma clase social."

- Parlamentario. Es una "doctrina del sistema parlamentario. Perteneciente al parlamento judicial o policial." Y la palabra Parlamento proviene de "parlar" ("parabolare", de "parabla"), este sistema surgió en Francia en donde gobernaba "la Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba a tratar negocios importantes." Es un sistema en donde el parlamento tiene la dirección del Gobierno y los ministros del gabinete son responsables ante el parlamento.

- Presidencialista. Es el sistema de "organización política en que el Presidente de la República es también Jefe de Gobierno, sin perder la confianza de las Cámaras." En donde el Presidente es la cabeza superior del Gobierno.

- Socialista (Utópico, Científico, Cristiano). Este sistema político se caracteriza por una limitación a la propiedad privada de los medios de producción. Hay un intervencionismo estatal que puede consistir en dirigir o monopolizar la economía, tiende a la colectivización de la sociedad. Es decir, "es el sistema de organización social y económico basado en la propiedad y administración colectiva y estatal de los medios de producción y en la regulación por el Estado de las actividades económicas y sociales y distribución de los bienes."

- Tiránico. Es el gobierno que establece un hombre que se le denomina tirano, y ejerce el mando de poder, abusando de las atribuciones que le fueron conferidas, es decir, gobierna en forma arbitraria. La palabra "tirano" proviene del latín "tyrannus" y este del griego "τυραννία". El tirano es la persona que "obtiene contra derecho el Gobierno de un Estado, y principalmente lo rige sin justicia y a medida de su voluntad." (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, ob. cit., consultados los tomos I y II, p.p. 843 y ss.) Es decir, abusa del poder conferido y para mantenerlo utiliza la fuerza.

### 4.3 EL COMPORTAMIENTO POLÍTICO

El comportamiento político se desencadena a partir de que los seres humanos entran en contacto entre ellos mismos, es decir, con el objeto de intervenir en la regulación del gobierno y por ende para gobernarse y ser gobernados, dependiendo el caso en que se encuentren van a intervenir de alguna u otra forma en la vida política de la sociedad.

El comportamiento político son las actitudes, actos o acciones que tomen los individuos en las actividades políticas dentro y fuera del gobierno. Es decir, el modo y la manera como los individuos reaccionan ante tales relaciones políticas.

Tal comportamiento político puede ser activo, pasivo o apático, o puede ser violento o pacífico, respecto del individuo o de los diversos sectores o grupo de la población. Por ejemplo: Votar, pensar acerca de la política, tener preferencia por cualquier partido político o propuesta, llevar o mantener una oficina política, asesinato político (en nuestro país se han presentado diversos crímenes, en los últimos dos años), sabotaje, actos de guerra, de conciliación (el caso de Chiapas), entre otros más.

También pueden determinar su comportamiento político los integrantes de una población cuando un gobierno es legítimo o ilegítimo, por ejemplo: "Si determinados individuos o grupos se dan cuenta de que el fundamento y los fines del poder son compatibles o está en armonía con su propio sistema de creencias y actúan en pro de la conservación de los aspectos básicos de la vida política, este comportamiento podrá definirse como *impugnación de la legitimidad*."<sup>200</sup>

Ya que la política concebida como "una acción conjunta de los ciudadanos para la consecución del bien común, la participación política sería un deber ineludible de todo ciudadano. Sin embargo, en la vida actual hay una serie de factores que contribuyen al abastecimiento político (alineación) de amplios sectores de la población. Entre esos factores cabe mencionar: el "irenismo" que entiende el ideal de paz como un total abstencionismo de toda actividad política que como la política necesariamente implica tensiones; el *consumismo* que centra los intereses del hombre en obtención de más bienes materiales cuya necesidad se crea por una hábil propaganda; la *evasión individualista*; la *primacia* de la técnica en la jerarquía de valores; el *pesimismo* procedente del desencanto por las luchas partidistas, los escándalos públicos; la *falta de preparación* del individuo que no ha sido suficientemente educado para el cumplimiento de sus obligaciones cívicas; el *dirigirismo* de los medios de información, orientados más a mantener el orden constituido que a promover la colaboración; la *presión* de grupos

<sup>200</sup>BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen 2, p. 864

económicos interesados en mantener la exclusividad en la dirección de la vida política.<sup>207</sup>

## 5. LOS FACTORES DE LUCHA POLÍTICA

Los "Factores de Lucha Política" son las condiciones internas y externas del individuo o de los grupos de individuos que integran la población propicias o adecuadas que influyen en la conducta de estos individuos para que peleen, una parte (la gran mayoría) en defensa de sus intereses y la otra parte para mantener sus privilegios, o ambos grupos luchan por el poder, en el campo de la contienda política. Es decir, cuando se altera o se rompe el orden establecido, se desencadenan, en forma violenta las conductas de los individuos, la mayoría de las veces, los móviles personales o naturales de éstos serán los factores de lucha política.

Es decir, los "factores de lucha política" serán las condiciones o elementos que provocan una reacción violenta (disputa, contienda, combate, contrariedad), exterior entre las relaciones de la humanidad con el objeto, por parte de los gobernados de defender sus garantías individuales y las condiciones necesarias de vida; y por otra parte, los gobernantes pelean por seguir detentando el poder, ya sea por ir en contra de los intereses de los integrantes del pueblo y por ir en contra de las leyes.

Al respecto, Duverger, menciona seis "factores de lucha política", estos son: 1) Factores Biológicos; 2) Factores Psicológicos; 3) Factores Demográficos; 4) Factores Geográficos; 5) Factores Socioeconómicos; y 6) Factores Culturales. Los que mencionaremos de manera breve en que consisten.

1) Los Factores Biológicos.- Existen dos teorías que conceden mayor importancia a los factores biológicos.

a) "la teoría de *"struggle for life"* (lucha por la vida), transplanta a las sociedades humanas el esquema darwinista de la evolución de las especies animales. Cada individuo debe combatir a los demás para sobrevivir; sólo los más aptos lo conseguirán."

En este factor biológico se hace una comparación de las agrupaciones de los animales irracionales a las sociedades de la humanidad. En los cuales, los primeros se relacionan, colaboran y coordinan por instinto, en la mayoría de los casos es por el instinto de la supervivencia, en donde "el pez mas grande se come al más chico", o bien, en otros casos mantienen una relación de jerarquía, por ejemplo, en las agrupaciones de abejas se encuentra en escala de mayor a menor: la reina, zánganos, y las abejas obreras de los cuales cada uno por instinto sabe cual es

---

<sup>207</sup> Enciclopedia de las Ciencias Sociales, ob. cit., p. 494



la función que le corresponde. En otras agrupaciones el animal más fuerte goza de ciertos privilegios, y en otros casos defiende a los miembros más débiles de su manada.

Los segundos, en épocas remotas actuaban por instinto de supervivencia, pero al ir razonando y reflexionando sobre las cosas que les rodeaban se diferenciaron de los demás animales, es decir, un animal pensante que se diferencia de los demás, por lo cual no necesita llegar a estos extremos, pero en la realidad vemos que los hombres (gobernantes) cegados por la ambición del poder ejercen prepotentemente y en algunos casos arbitrariamente el dominio sobre los demás seres (gobernados), por lo que de ahí surgen las luchas políticas, unos por mantener su poder y otros por obtener y recobrar su libertad y las condiciones de vida fundamentales y básicas de cada integrante de la sociedad, en donde se presenta el factor biológico del "pez más grande se como al pez más chico". Pero los habitantes de los pueblos tienden a reflexionar, organizarse para defender sus derechos.

b) La teoría del "racismo", toma las ideas de la teoría del "struggle for life" para pasarlas a un plano colectivo.

La teoría racista es considerada como nefasta, se basa prácticamente en determinados grupos de seres humanos que por tener ciertos rasgos físicos comunes, pretenden dominar a otros grupos de seres humanos que son diferentes físicamente a ellos. Por lo que, expone Duverger, que en esta teoría "existen razas que están capacitadas para el mando y hechas por la naturaleza para la dominación, otras han sido creadas para obedecer, aunque no se dobleguen espontáneamente. -En donde- el enfrentamiento entre las razas inferiores y las razas superiores, constituyen la lucha política esencial."

Tal como sucedió en Alemania, que se consideraban una raza superior a todas, y como escudo utilizaron esta teoría racista para asesinar a los judíos.

Ciertamente hay una polémica, porque desde nuestro punto de vista personal, esta teoría racista nefasta, se presenta tanto a nivel nacional como internacional. Es decir, a nivel nacional muchos de nosotros somos mestizos, y sin embargo a los originarios de determinada región o poblado se les desprecia, utilizándose el término de "indios" en sentido peyorativo, en virtud que poseen rasgos biológicos característicos de su región y su raza. Pero por otra, parte si viene un extranjero de color blanco el mexicano trata de darle y brindarle todo su apoyo, lo que no es correcto.

A nivel internacional se considera, por ejemplo, en Estados Unidos de América que la raza blanca es superior, por lo que discriminan a la negra y a la mestiza (que es la de nosotros). Hasta han formado organizaciones y grupos racista para pelear en contra de los que ellos consideran que no son de su raza (por ejemplo el Ku klux klan).

Menciona Duverger, que esta teoría se debe tomar en cuenta, sólo en el aspecto de tener conocimiento que existen diversos tipos de razas en razón de ciertos rasgos que presentan (color de la piel, textura del pelo, tipos de cara, ojos, nariz, boca,

grupo sanguíneo, entre otros). Por lo que, "de manera general se admite la existencia de cinco razas determinantes por las frecuencias relativas de algunos genes: 1º La raza europea o caucasica; 2º La raza africana o negroide; 3º La raza amerindia; 4º La raza asiática o mongólica; y 5º La raza australoide." Debido a que se han relacionado estas razas, por todo el mundo, han surgido otras.

Sin embargo, "en cuanto a las razas verdaderas (negra, blanca, amarilla, entre otras), las únicas diferencias que la ciencia reconoce en ellas son de orden biológico: pigmentación de la piel, color de ojos y de los cabellos, tallas, forma del cráneo, grupo sanguíneo, etc. -Por lo cual, expone Duverger, que nadie ha podido establecer jamás que de estas diferencias genéticas se desprendan desigualdades de aptitudes intelectuales o de capacidad social y política."

Estas teorías, son ideas de individuos frustrados, egoístas y ambiciosos, que sin embargo, debido a ciertas condiciones internas y externas (carisma, entre otras) logran generalizarlas (sus pensamientos) e influir en determinadas personas e inclusive a nivel nacional como sucedió en Alemania y detentan el poder utilizándolo en su beneficio, no importándoles las opiniones de los demás integrantes de su país o de otros países.

Por lo que, coincidimos con Duverger, que "ninguna de estas dos teorías poseen un valor científico," sin embargo, se llevan acabo en la actualidad, lo que hace que estas teorías desencadenen las luchas políticas entre los integrantes dentro de un determinado País o afecte a nivel Internacional a otros Países.

2) *Factores Psicológicos.* - Se considera que estos factores, tienen una importancia secundaria en el desencadenamiento de las luchas políticas. Expone Duverger, que estos factores "al principio, se describieron con segundas intenciones morales, más o menos inspirados por los teólogos de la Edad Media, los cuales hacían del deseo de dominio uno de los apetitos humanos fundamentales junto al deseo sexual y el deseo de conocer; de este modo denunciaba la triple concupiscencia, de la carne, del espíritu y del poder. La última constituirá el fundamento esencial de las luchas políticas. Más tarde los liberales adoptaron una psicología más sumaria aún, basando los antagonismos sociales en la búsqueda desplegada de cada individuo para obtener las máximas ventajas con el mínimo esfuerzo. El desarrollo del psicoanálisis, ha suministrado fundamentos más sólidos a las teorías occidentales, aunque en algunos casos con exageraciones."

Estos factores, analizan la conducta del individuo desde que nace y se desarrolla en el núcleo familiar, por lo que, "el psicoanálisis estriba en que toda la primera infancia de un individuo tiene importancia decisiva en su composición psicológica".

En donde, el niño "vive en un estado en el que domina el goce y la libertad." Y cuando se ve "forzado a abandonarlo; de

ahí procede el primer choque, el primer "traumatismo" de su existencia, que marcará al individuo durante toda su vida." Es decir: sustituye el principio del placer por el "principio de la realidad".

De esto se desprende, para los expositores de esta teoría, que surgen los conflictos "entre la sociedad y este apetito de placer, que es el origen de las frustraciones y que son la causa fundamental de los antagonismos políticos y sociales."

Expone Freud que "la agresividad y la violencia, principalmente, descansaban también en el "instinto de muerte", -en donde- el hombre no puede ver su propia muerte cara a cara, la cual repele y al mismo tiempo atrae.", y la vierte a los integrantes de la sociedad.

Por lo que, "el deseo de dominar y la actitud autoritaria, pueden ser resultado ya de la voluntad real de poder de un individuo fuerte y enérgico, ya de una habilidad psicológica, de un trastorno interno o de una incapacidad para dominarse así mismo y para hacerse respetar por el prójimo, todo lo cual se disimula detrás de la actitud opuesta."

Agrega Duverger, que "el psicoanálisis no esclarece solamente el problema de los antagonismos, sino que ofrece también una explicación interesante del doble carácter que los hombres han reconocido siempre a la política: lucha e integración."

También esta teoría estudia los temperamentos políticos, los cuales "se basan en la idea de que es posible clasificar a los individuos en categorías de comportamiento y de actitudes, condicionando fundamentalmente por aptitudes innatas, de naturaleza más o menos biológica." Sin embargo los psicólogos - menciona Duverger- no la aceptan.

Los pensadores de los factores psicológicos pasan por desapercibido que muchos niños no cuentan con la libertad de hacer lo que quieran, puesto debido a las condiciones culturales, sociales y económicas, muchas veces se les restringe las cosas que deseen.

Por otra parte hay que tomar en cuenta que en ciertos aspectos si influyen los padres en los hijos, pero, por otro lado, algunos individuos poseen ciertas características natas que les ayuda a salir adelante y razonar sobre lo que quieren.

Si bien es cierto, se da la relación de padres a hijos, en donde el individuo en su infancia goza de placer, también se le debe educar y enseñar a valerse por sí mismo, esto es, a valorar a las personas y cosas que le rodean y de la cual forma parte, sino como podrá ser responsable en su madurez y exigirle que cumpla ciertas conductas, en su caso. Se presentará una madurez física en el individuo, pero no una madurez mental, acorde y coordinada con su edad. Lo que propiciará un desequilibrio entre él y los sujetos que le rodean (ya que no todos cuentan con la capacidad y facultad de dirigirse y estabilizarse sobre lo que hacen y quieren ser y son en su vida).

Por otro lado es cierto que al nacer somos "víctimas" de la sociedad, pero si no reflexionamos, razonamos y maduramos,

pasaremos hacer un "producto" de la misma.

Respecto de los temperamentos políticos, más bien depende de la voluntad y decisión de los individuos que voten o se alíen a un partido o en su caso se presenten apáticos, independientemente de su carácter.

3) *Factores Demográficos.*— Según esta teoría las luchas políticas surgen por el exceso de población, por lo que, "el vulgo admite con agrado la explicación de las guerras y las revoluciones como fruto de la presión de la población. Sin embargo, las grandes teorías políticas no conceden importancia a los factores demográficos."

Según, expositores que defienden estos factores, "consideran a la presión demográfica como el factor esencial de los conflictos más graves."

Esta teoría es obsoleta en parte, ya que actualmente en países superpoblados no se presentan las luchas, claro que en otros países sí.

Y consideran estos autores que por el contrario en los países menos poblados no existen controversias entre sus integrantes. También esta mal que generalicen, puesto que hay países que cuentan con poca población y sin embargo se presentan los antagonismos políticos.

Otro aspecto que se señala entre estos factores es el de mantener un equilibrio demográfico, es decir, "la humanidad primitiva es análoga, esto es una fecundidad natural muy fuerte junto con una ausencia de restricción de los nacimientos, provoca la natalidad muy elevada. Pero, por otro lado, la carencia de higiene, las dificultades de la alimentación, las enfermedades y el envejecimiento prematuro, provocan igualmente una fuerte mortalidad."

Por el contrario, "en los países industriales muy desarrollados, la situación es diferente en ambos puntos de vista. Una mejor higiene, una alimentación más abundante y más equilibrada, junto al desarrollo de la medicina, hacen aminorar la mortalidad. La natalidad tiende a decrecer igualmente, en principio por efecto de factores biológicos, aún mal conocidos, pero de cuya acción no se duda apenas... Por otra parte el desarrollo del "confort", de la educación y del individualismo aumenta la restricción voluntaria de los nacimientos."

Otro factor que incluye, menciona Duverger, en su teoría, es en razón de la composición de la población, es decir, dependiendo del sexo y de la edad, ya que se considera, por una parte, en cuanto a la edad, que los países que cuentan con población joven en su mayoría tienden a ser más revolucionarios, y los jóvenes votan por los partidos de izquierda. Por el contrario, en los países donde predomina la gente adulta, hay menos revoluciones, ya que votan por los partidos conservadores.

Dependiendo del sexo, es decir, se considera que en algunos países las mujeres son más conservadoras que los hombres, en relación también de la edad, ya que la mujer madura más rápido, por lo que, sus votos se orientan más a la derecha. (Como sucede

en "las sociedades occidentales desarrolladas"). Sin embargo, en otros países es totalmente lo contrario (tal es el caso de los países musulmanes, en Asia), las mujeres constituyen la clase "social más oprimida, por lo que será la más revolucionaria".

Sin embargo, aunque "estas nociones son vagas, por ello no dejan de responder a una cierta realidad."

4) *Factores Geográficos.* - Mencionan que las luchas políticas se originan en virtud de que los individuos pelean en torno de determinada área territorial y sus condiciones climatológicas. Por ejemplo, "en las sociedades arcaicas, los antagonismos políticos dependen en gran parte de la geografía; lo que ya no ocurre en las naciones modernas."

Se establece que en virtud de que el clima es caliente, los pueblos tenderán a ser más revolucionarios, por el contrario en los climas fríos, los pueblos serán más pacíficos.

Esta teoría es inadecuada en virtud de que en algunos países de climas fríos son revolucionarios y en los climas calientes en algunos países son pacíficos.

Por lo que, "la acción del clima más bien es sociológica que psicológica, pues influye en el modo de vida en general, las instituciones, las costumbres."

El clima "ejerce su más importante acción a través de los recursos vegetales o animales."

Otro factor geográfico son los recursos naturales. Algunos consideran que la fertilidad de la tierra y la abundancia de los bienes conducen a la esclavitud -Montesquieu-, por el contrario la pobreza de recursos naturales favorece a la libertad de los ciudadanos y la independencia frente al extranjero."

Otros piensan lo contrario, es decir, "ven en la penuria un factor de agravación de los conflictos políticos que hacen más difícil el funcionamiento de las democracias. -Y- la riqueza tendería a reducir los antagonismos políticos y a favorecer la libertad."

Otro factor geográfico aunado al clima y a los recursos naturales, es el espacio. Depende en parte de que un país se encuentre aislado de los demás, será más conservador, "mientras que en las regiones de "hábitat" aglomerado tenía inclinaciones novadoras."

Ciertamente en algunos países se lleva a cabo esta teoría, pero en otros no.

Tales situaciones dependerán, "como en todos los demás factores geográficos, tanto de la idea que uno se hace, como de los elementos materiales."

5) *Factores Socioeconómicos.* - Duverger los considera como los más importantes de los antagonismos políticos. "Desde los tiempos más remotos hasta nuestros días, todas las sociedades humanas han estado caracterizadas por la penuria, es decir, por la insuficiencia de los bienes de que dispone en relación con las necesidades que hay que satisfacer... No solamente sus necesidades elementales (alimentación, vivienda y vestidos), sino

también sus necesidades secundarias (confort, diversión y cultura)."

Pero, menciona que ningún país ha alcanzado ese nivel de bienestar. Es decir, la "penuria" acarrea que se produzcan los antagonismos políticos debido a la desigualdad que existe entre privilegiados y oprimidos.

Las clases sociales es otro problemas de estos factores. Por lo que, expone Duverger, ciertamente, "que los conceptos de clase y de herencia de privilegios, son inseparables." Esta teoría gira en torno de que la clase privilegiada, acomodada, tanto económica, como políticamente, es la que detenta el poder.

Pero también, depende del sentimiento de cada individuo de pertenecer a determinada clase social.

En Estados Unidos de América se hicieron encuestas ("Middletown") para determinar cuantas clases sociales existían, donde se obtuvieron seis: "superior-superior, superior-inferior, media-superior, media-inferior, inferior-superior, inferior-inferior."

Cada nivel posee sus propias costumbres, identidad en el género de vida, entre otras cosas.

Otra clasificación que se hace, establece sólo dos clases: "la que posee los medios de producción, y la que no tiene para vivir más que la fuerza de su trabajo." En virtud de esto se presentarán los antagonismos políticos, ya que las élites tratan de quedarse con el poder y la mayoría de la población lucha por alcanzar sus condiciones de vida adecuadas.

Existe otro factor que propicia los antagonismos políticos, es el progreso técnico, que para "algunos occidentales produce un mundo inadaptado a las necesidades y a los deseos del hombre, lo cual agrava las tensiones, los conflictos y los antagonismos."

Se considera este factor por otros países que "no suprime las desigualdades, pero las hace menos sensible." Es decir, el progreso técnico "tiende a disminuir los antagonismos políticos."

Es decir, el progreso técnico sirve de base para el desarrollo de un país, pero debe cuidar en donde y como se utilizará y cual será la participación de los integrantes de la sociedad al respecto.

**6) Factores Culturales.** - Son las ideologías, las creencias, las representaciones colectivas, las instituciones, y los sistemas de valores conforman la cultura.

Es el conjunto de todos los factores mencionados que de alguna manera interviene para que se presenten los antagonismos políticos.

Tal es el caso de las instituciones, que son las sociedades humanas que se estructuran, "pareciéndose a un edificio más bien que a un montón de piedras. Las instituciones determinan la arquitectura de este edificio..." Sin embargo, en el punto 2 y 2.1 de este capítulo hemos explicado que son las "instituciones", por lo que, aquí mencionaremos, por que, las instituciones suscitan las contiendas políticas. Es decir, "un mismo sistema de

producción puede promover una gran diversidad de instituciones familiares, escolares, culturales, políticas y religiosas, sin que la aparición de tal tipo más bien que del otro se halle vinculado a una modalidad del sistema de producción." Estas instituciones de alguna forma participan en menor o mayor grado, por lo que, propiciarán el desarrollo de los antagonismos políticos (como son los partidos políticos: bipartidistas o multipartidistas, dependiendo el caso de cada país). En donde, "cada uno se esfuerza pues en señalar las diferencias de matiz que le oponen al más próximo de sus rivales, en lugar de poner en evidencia sus profundos caracteres comunes." Lo que, conlleva a la lucha por parte de unos para mantener el poder y por parte de otros obtener el poder del gobierno.

Las ideologías son los pensamientos, conocimientos e ideas de algunos individuos que las expresan y manifiestan a la colectividad, para obtener una reacción, dependiendo de su educación, su medio ambiente, experiencia, aptitud, expresión, para exponer sus ideas y darlas a conocer. Estas ideologías en muchas ocasiones repercuten tanto a nivel nacional como internacional. En donde, las ideologías -exponen Duverger- desempeñan dos papeles principales: I) "Coordinan y sistematizan las oposiciones particulares y las insertan así en el marco de un conflicto global." II) "Confieren a éste el carácter de una discusión de valores, lo que suscita un compromiso más profundo y total."<sup>200</sup>

## 5.1 PODER POLÍTICO

En este punto trataremos qué es el poder político y cuál es su base o fundamentación.

Se define al *poder político* como el poder que "se basa en la posesión de los instrumentos a través de los cuales ejerce la fuerza física (las armas de todo tipo o grado): es el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra..."

Esto es, el poder político pertenece a "la categoría de un hombre sobre otro hombre (no del poder del hombre sobre la naturaleza)". Además el poder político se caracteriza por "estar dirigido en el interés de los gobernados es un carácter definitivo no de cualquier gobierno sino sólo del buen gobierno..."

Es decir, lo que caracteriza al poder político es "la exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social, exclusividad que es

---

<sup>200</sup>DUVERGER, Maurice, *Introducción a la Política* (*Introduction à la politique, 1964 Editions Gallimard, Paris*), Novena Edición, Traducida al castellano por Jorge Esteban, Editorial Ariel S.A., Barcelona, España, 1987, p.p. 21 y ss.

el resultado de un proceso de desarrollo en toda sociedad organizada hacia la monopolización de la posesión y del uso de los medios con los cuales es posible ejercer la coacción física."

Por lo cual, los detentadores del poder político, deberán "tomar las decisiones legítimas y efectivamente operantes para toda la colectividad respecto de la distribución y del destino de los recursos (no sólo económicos)."<sup>269</sup>

Talcott Parsons al definir el poder en sentido específico, señala que es el "poder político", que no es otra cosa, que "la capacidad generalizada de asegurar el cumplimiento de las obligaciones vinculadoras de un sistema de organización colectiva, en el que las obligaciones están legitimadas por su coesencialidad con los fines colectivos, y por lo tanto pueden ser impuestas con sanciones negativas, sea cual fuere el agente social que las aplica..." (citado por Bobbio).<sup>270</sup>

Carlos Fayt, el concepto que aporta del *poder político* desde un punto de vista de poder estatal o poder en sentido estricto, es el siguiente: "El Poder Político se caracteriza como irresistible, sobre todo el ámbito espacial y personal de la comunidad, con capacidad de imponer coactiva y obligatoriamente sus decisiones, contando con la fuerza material suficiente para asegurar su dominio mediante la coacción."

En teoría -afirma Fayt- el poder político "o simplemente poder se diferencia de cualquier otro por la esfera de su actividad, su modo de influir en la conducta humana, los instrumentos que controla y los propósitos que los orientan. Su esfera no la constituyen algunos individuos ni una determinada categoría de individuos sino la totalidad de un pueblo o de una nación dentro de un ámbito especial determinado. Los individuos se someten a él y le prestan obediencia en virtud de creer en su legitimidad no pudiendo resistir su acción. Posee la coacción y los instrumentos de control social que le permiten hacer efectivas sus sanciones mediante el monopolio de la fuerza física... el poder político es un poder dominante y coactivo."<sup>271</sup>

Mario Justo López, menciona que la definición de poder político, en su aspecto psicosocial hecha por Friedrich: "Es una relación humana en la cual el <<líder>> y los secuaces están unidos para el logro de algunos objetivos comunes en parte por el consentimiento y en parte por la coacción."

Y concluye Mario Justo López que "el poder político -"la constelación- se manifiesta en la actividad por una parte, de los

---

<sup>269</sup> BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen 2, p.p. 1216 y ss.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 1199

<sup>271</sup> FAYT, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 12, 236 y 237



ocupantes de los cargos o roles de gobierno ("los poderosos" en el lenguaje de Dahl)- que imputa al Estado, en tanto y cuanto se traduce en normas jurídicas- y por otra, de los ocupantes de tales cargos o roles ("poderes de hecho" en el lenguaje de Burdeau y "contrapoderes" en el de Jouvenel), en tanto pugna por ocupar dicho cargos o roles ("los buscadores de poder" en el lenguaje de Dahl) o en tanto procuran ejercer influencia sobre la actividad de los ocupantes (grupos de presión).<sup>272</sup>

Por su parte, Maurice Duverger menciona que "para comprender lo que es el poder político puede partirse de la distinción que hacía un gran jurista de comienzos de este siglo, León Duguit, entre los "gobernantes" y los "gobernados". En todo grupo humano estimaba él, desde el más pequeño al más grande, existen los que mandan y los que obedecen, los que dan órdenes y los que las acatan, los que toman decisiones y los que las aplican; los primeros son los "gobernantes" y los segundos los "gobernados". Así los miembros del comité dirigente de un partido, de un sindicato o de una asociación, los miembros del consejo de una sociedad mercantil, el Papa, los cardenales y los obispos de la Iglesia católica, "gobernantes" dentro de sus programas respectivos, así como el Presidente de la República, el Primer Ministro, los ministros y los diputados de la nación. En cada grupo social, el poder político estaría constituido por los gobernantes así definidos."<sup>273</sup>

Existen distintas clases de poder político, sólo mencionaremos algunas.

Por ejemplo, Bertran Russell (citado por Duverger), "distingue entre poder *tradicional*, *revolucionario* y *desnudo*. En el primero impera el consentimiento; en el segundo la ideología, la utopía o el mito; y en el tercero impera la coacción."

Otra clase de poder político, sería el que expone Maurice Duverger, "entre poder *inmediato* y poder *institucionalizado*, que resulta de la escuela sociológica de Durkheim. El primero es propio de las sociedades primitivas, es un poder generalizado, difuso de todo el grupo. El segundo es un poder basado en el sometimiento a normas jurídicas, determinantes y establecidas al efecto."

Y la clasificación, ya aludida anteriormente, de Max Weber, citado por Duverger, en donde establece tres clases de poderes en "relación a la legitimidad: a) de carácter racional (dominación legal con administración burocrática); b) de carácter tradicional (dominación tradicional); y c) de carácter carismático

---

<sup>272</sup>LÓPEZ, Mario J., *ob. cit.*, p. 34 y ss.

<sup>273</sup>DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional (Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Primera Edición 1955, Décima Primera Edición 1970)*, Traducción Castellana de Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José María Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe, Quinta Edición en Español, Ediciones Ariel, S.A., Barcelona, España, 1970, p. 25

(dominación carismática)... " 274

Luis García Cárdenas explica que el "poder político se manifiesta, en términos generales, a través de instituciones estatales que ejercen autoridad y obtienen obediencia, con el consentimiento o la inconformidad de los gobernados." 275

En los Estados Unidos Mexicanos el *poder político* tiene su origen en el pueblo, es decir, el pueblo se encarga de depositar su poder en los gobernantes, para que éstos gobiernen en beneficio de todos. Por lo que, para poder entender un poco más esto, mencionaremos algunas características del poder político:

- El poder político no se va a limitar a una sola persona o cosa, sino que se va aplicar a todos los integrantes del pueblo, así como de los bienes que se encuentren dentro de su territorio, y en beneficio de éstos (art. 39 Constitucional), puesto, que tiene el mando total que le otorgó la sociedad.

- El poder político es la potestad de mando y por lo tanto, hace efectivos los postulados establecidos en la Constitución, ya que es el punto de arranque creado por el Estado. En determinado momento el poder político es una facultad de mando para evitar la concentración de poder en un sólo individuo, ya que el poder se distribuye en cada órgano administrativo, los cuales contarán, a su vez, con sus órganos respectivos, en beneficio de la colectividad o de sus integrantes (Art. 41, párrafo primero y 49).

- El poder político tiene autoridad política, y por lo tanto, ésta será su estructura política Constitucional. De ahí se desprende que el poder político está subordinado a la Constitución.

- El poder político es susceptible que se delegue entre los órganos que formen parte de él, es decir, el poder político puede pasar de un órgano a otro.

- El poder político es de ejercicio permanente. Dado que nos regula desde que nacemos, no se puede dejar de aplicar o aplicar de vez en cuando, puesto que esto traería un descontrol de la sociedad.

- El poder político es un poder ordinario, es decir, debe operar en todo tiempo, de tal manera que hay autoridades que trabajan de día y de noche (Ministerios Público, Policía, Hospitales, Obreros, entre otros sectores que trabajan en todo lapso), todo ello se debe a que la vida es continua, y por ello, se debe gobernar siempre, claro esta conforme a lo previsto en la Constitución y en las Leyes.

- El poder político es limitado, ya que tiene restricciones impuestas por la Constitución, las leyes que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, y sancionados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Senado (art. 133 de nuestra

---

274 LÓPEZ, Mario Justo, *ob. cit.*, Volumen I, p. 346

275 FRANKEN, *ob. cit.*, p. 41

Constitución), a lo que los gobernantes sólo podrán hacer lo que les este permitido en ella.

El poder político es un poder derivado, puesto que deriva de la Constitución.

## 5.2 FENÓMENOS POLÍTICOS

Es importante, antes que nada, saber que es un fenómeno político, o por lo menos tener la noción de lo que son los *fenómenos políticos*, lo que a continuación expondremos.

Se define el *fenómeno político* como "cualquier acontecer que se produce en el campo relacionado con la adquisición, ejercicio y mantenimiento del poder estatal." O bien es una "persona muy destacada en el campo político, ya sea como teórico o como practicante de la política."<sup>276</sup>

Georges Burdeau, al referirse a los fenómenos políticos, los relaciona con las Ciencias Sociales, es decir, las cuales "no implican, como sucede con las Ciencias físicas-químicas, el estudio de un conjunto de hechos exteriores a los hombres; de datos cuyos elementos, en su totalidad, son anteriores a la atención que se les presta. Su materia esta dotada por hechos, sin duda, pero a los cuales se agrega una calificación. Así se habla de hechos históricos, sociológicos étnicos, jurídicos o políticos por referencia a una cualidad que la reflexión les confiere. En estado natural -si es que se puede emplear el término-, o sea, cuando se hallan vírgenes de toda penetración por el espíritu, los fenómenos sociales están desprovistos de toda significación. El sentido que los distingue se debe a la inteligencia, que los aprehende y sitúa. A sí ocurre con el fenómeno político que sólo llega a ser tal a partir del momento en que es aprehendido por el espíritu."

Afirma Burdeau, que en el fenómeno político "hay que admitir, por tanto, que no aparece en la medida en que entra en relación directa, con lo que el pensamiento considera que tiene el valor, alcance o consecuencias políticas..."

Señala, Burdeau, que el fenómeno político "llega a serlo cuando ese atuendo resalta ser el uniforme de los *"demi-soldes"* (se aplica este nombre a los oficiales de los ejércitos de Napoleón I caídos en desgracia después de la Restauración <N. del T.>)"

Concluyendo Burdeau que el fenómeno político es "aquel fenómeno social que directa o independientemente comprende al Poder, por vía de corolario la ciencia política será la ciencia

---

<sup>276</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, p. 156

del poder."<sup>277</sup>

Señala André Hauriou que la participación del poder político en relación de los fenómenos políticos se establece, pues, en todas las sociedades, una distinción entre los que conducen la sociedad -los *gobernantes*- y los que son conducidos -*gobernados*-.

Entonces, "lo más usual es que sean los gobernantes los que realicen los actos políticos. Por eso se ha afirmado que los fenómenos políticos son los que se refieren a la conducción de los hombres que viven en sociedad." Aunque como hemos mencionado, también los que no son gobernantes realizan actos políticos, en beneficio de la sociedad o suyo. (Por ejemplo votar, tener credencial para votar).

Siguiendo con André Hauriou, expone, que los fenómenos políticos, en realidad, los fenómenos propiamente políticos pueden abordarse a partir de tres planos diferentes:

1. *El reconocimiento total del hombre por el hombre.* - "Por lo tanto, en primer nivel, las relaciones políticas son distintas de las que se producen en el marco de la familia con motivo del intercambio de bienes o en el proceso de fabricación de mercancías o de productos."

"Las relaciones políticas tienen como primer objetivo el reconocimiento del hombre por el hombre tomado en su totalidad y en su libertad..."

2. *El de la determinación de lo que es bueno para la sociedad.* - "La política es, por tanto, la búsqueda de lo que es "bueno" o "útil" para la sociedad. Es la determinación del "bien común". Por otra parte, en eso consiste la acción política habitual. Los partidos políticos, en particular, buscan a través de sus programas de gobiernos, lo que es "bueno" para la sociedad política y se esfuerzan por imponerlo."

3. *El de las relaciones entre los dirigentes o gobernantes y gobernados.* - "La determinación de lo que es "bueno" para la sociedad y el gobierno de ésta manera no puede ser obra de todos los hombres, al menos habitualmente. Esto pasa sobre todo, cuando una sociedad de que se trata adopta la forma de un "Estado-Nación", o sea, un grupo humano de grandes dimensiones que a menudo abarca decenas e incluso centenares de millones de habitantes."

Afirma Hauriou, que la Ciencia Política "tiene por objeto el conocimiento de los fenómenos políticos, sin ninguna preocupación normativa, no lo que debería ser, sino lo que es."<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup>BURDEAU, *ob. cit.*, p.p. 62 y ss.

<sup>278</sup>HAURIOU, *ob. cit.*, p.p. 21 y ss.

## 6. POLÍTICA COMO CONDUCTA EXTERIOR DEL ESTADO

En el transcurso de este trabajo hemos hecho alusión en diversas ocasiones al Estado, sin embargo, no lo hemos definido, ni tratado, por lo que a continuación expondremos brevemente donde surgió y como se le define.

La palabra *estado* proviene de la voz latina "*status*". Pero ni en la antigua Roma (ni en otros pueblos) se utilizaba el término *Estado* para designar a éste ente abstracto u organización compleja, con ciertos elementos (pueblo, poder, territorio, ) que conocemos actualmente. Más bien, el término *estado* se empleaba para determinar cual era la condición o constitución o integración o forma de alguna cosa u objeto, es decir, cuales eran los elementos físicos, químicos ó biológicos que lo constituían.

Los antecedentes del *Estado* los encontramos en la Edad Media, es decir, fue Nicolás Maquiavelo quien introdujo el término *estado*, en su obra *El Príncipe*, en donde menciona que: "Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados."

De lo anterior, expone el maestro Mario de la Cueva que el "*estado* es un término genérico de dos formas de gobierno, república o principado..."

En algunos países, tal es el caso de Inglaterra, "la nobleza y la burguesía naciente se impusieron a la corona, inventaron el sistema parlamentario de gobierno y consignaron las libertades del hombre frente al poder público," y en otros países, como España, Francia y Prusia, "que caminaron hacia el absolutismo del monarca, hasta llegar, con Luis XIV y Federico el Grande al *despotismo ilustrado*. El pueblo continuaba trabajando en beneficio de las clases privilegiadas y en los ejércitos de *sus majestades* que aspiraban constantemente a extender sus dominios."

Entonces, "el Estado Moderno es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble dimensión externa e interna."

A decir, del maestro Mario de la Cueva, "el estado moderno es la estructura política creada por la nobleza y por los reyes para explotar las tierras y los siervos de Europa, y en Inglaterra, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, por la burguesía para proteger además, la industria y el comercio del capitalismo incipiente, o para expresarlo en un fórmula breve: el estado es la estructura del poder de los poseedores de la tierra y de la riqueza para poner a su servicio a los sin-tierra y sin-

riqueza."<sup>279</sup>

El Estado Moderno se confundía con la persona del Príncipe, tal es el caso que "el rey Luis XV de Francia, pronuncio las siguientes palabras, en una Corte de Justicia el 3 de marzo de 1766":

"Es en mi persona en quien reside el poder soberano... Es únicamente a mi a quien pertenece el poder legislativo, sin dependencia y sin coparticipación alguna. Es por mi autoridad única que los oficiales de mis cortes procedan, no a la formación, sino al registro de mi ley... Todo el orden público emana de mí, yo soy el guardián supremo; el pueblo es uno conmigo, y los derechos y los intereses de la nación... están necesariamente en mis manos..."<sup>280</sup>

El estado contemporáneo surgió en el *Siglo de las luces*, causando con ello la quiebra del absolutismo y de la nobleza y la *Declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano*, una declaración equivalente a la idea del *gobierno pueblo, formado por hombres iguales, para la libertad de todos los seres humanos*, o expresado con otras palabras: *la democracia de los ciudadanos devino la base sobre la que se elevarían los derechos del hombre: la igualdad y la libertad.*

Es decir, durante el Siglo XVIII, después de Cristo, se presentaron la filosofía de la Ilustración, y por otro lado surgieron dos acontecimientos de gran trascendencia: *la independencia de las colonias inglesas y la Revolución Francesa.*

El siglo XIX se convirtió en el siglo de la "burguesía", donde se manifestaron dos ideas: "el pensamiento democrático que venía de la Revolución francesa, y el pensamiento liberal, que era su propia manera de pensar, cuyas raíces se encontraban en Inglaterra y los Estados Unidos de América."<sup>281</sup>

Los cuales venían arrastrando las condiciones de la Edad Moderna, para imponer la propia. Así, expone el tratadista Hermann Heller, "...el absolutismo, que por medio de la política mercantilista convirtió al Estado en el más fuerte sujeto económico capitalista, hizo de los medios de dominación política un monopolio del Estado y arrebatólos estamentos sus privilegios públicos de autoridad. Pero no sólo dejó a los señores feudales el capital agrario sino que fomentó, lo que pronto había de ser más importante, el nacimiento de un poder económico burgués muy potente, en la forma del capital móvil financiero, comercial e industrial, al que el Estado liberal dio luego casi absoluta

---

<sup>279</sup>DE LA CUEVA, Mario. *La Idea del Estado*. Editorial Unam, México, 1975, p.p. 42 y ss.

<sup>280</sup>*Ídem.*, p. 81

<sup>281</sup>*Íbid.*, p. 117

libertad de acción.<sup>202</sup> Sin embargo, el Estado Liberal desde que surgió y como se fue desarrollando en cada Siglo adoptó características propias.

A últimas fechas se atañe al "Estado Social de Derecho", teniendo en común que estos tres términos son creados por la humanidad, y además se instituyen en beneficio de esta, es decir, buscan su preservación y conservación. Por lo que, el Estado en este ámbito es la organización política, social, entre otras, de los seres humanos, asentados en un territorio, quienes depositan su poder, de acuerdo a las leyes, en otros individuos, para que éstos gobiernen en representación y beneficio del pueblo.

Se define al Estado, según el maestro Eduardo García Máynez, (que a su vez la toma del tratadista Icilio Vanni) como "*la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.*"<sup>203</sup>

Al hacer mención de la Política como conducta exterior del Estado, antes que nada, hacemos la aclaración que la política surge primero que el "Estado", es decir, como ha quedado expuesto la "política" data desde los tiempos remotos, y por lo que respecta al "Estado" surge en la Edad Media. Por lo cual, y como ya quedo claro que es la política, y que es "Estado", nos damos cuenta de antemano que no son lo mismo, aunque se relacionan estrechamente. Haciendo ésta aclaración importante, pasamos al estudio de éste punto.

La "política" se presenta tanto dentro como fuera del Estado, esto es, "no sólo el Estado es el que despliega puro poder político, sino también los grupos políticos intraestatales o interestatales tales como los Partidos, alianzas, la Sociedad de las Naciones y demás grupos..." De donde, "el poder del Estado se diferencia de todas las otras formas de poder político porque tiene a su disposición el orden jurídico establecido y asegurado por órganos estatales. Dado que el Estado representa el "optimum" político, es decir, la organización política normalmente más fuerte, precisa y practicable, toda actividad política, en virtud de su inmanente función de sentido, debe esforzarse, no ciertamente por conquistar el poder estatal en su totalidad, pero sí por tomar su parte en él. En este sentido puede definirse la política como el arte de "transformar tendencias sociales en formas jurídicas".<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup>HELLER, Hermann, *Teoría del Estado (Staatslehre)*, Primera Edición en alemán 1934, Primera Edición en español 1942, Decimaprimer Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, S.A., de C.V., México, D.F., 1985, p. 153

<sup>203</sup>GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Primera Edición 1940, Cuadragésimacuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, p. 98

<sup>204</sup>HELLER, *ob. cit.*, p. 223

Por lo que, la política como conducta exterior del Estado se presenta a nivel internacional. Es decir, no solamente el Estado rige su política interna y de sus entidades federativas o Estados (con lo previsto en el artículo 26 Constitucional, primer párrafo: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación". Y art. 76 fracción VI, "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se han interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas..."); sino también, externa, en la cual se relaciona con otros países, con los cuales celebra tratados, convenios o convenciones diplomáticas, para mantener relaciones recíprocas de paz, concordia, apoyo y ayuda mutua y orden público a nivel internacional (conforme a lo establecido en el artículo 15, "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni convenios ni tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano." Artículo 18 párrafo quinto, y 133 Constitucionales). En donde el encargado de realizar tales funciones será el representante del pueblo, que actúa en forma directa, en nuestro país es el Presidente de la República el encargado de realizar dichas tareas, él que además, cuenta con otros organismos políticos, para llevar a cabo estas tareas. Conforme a los artículos 76, fracción I, 89, fracción X.

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión...

Art. 89. fracción X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el



Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Así, como en la *Ley Sobre la Celebración de Tratados*, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de enero de 1992 (art. 19.- La presente ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público...); y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en sus artículos 28, fracción I y 36 fracciones IV, XI, entre otros, regulan la política exterior del Estado.

Art. 28. A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;

Art. 36. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV. Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales;

XI. Participar en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales;

## 6.1 ÓRGANOS POLÍTICOS EN EL MEXICO ACTUAL

Al entrar al estudio de este punto, es necesario exponer la definición de "órgano".

La palabra "órgano" proviene del latín "*organum*", y este del griego "*ὄργανον*". Significa un instrumento musical de viento, compuesto de muchos tubos donde se produce el sonido, unos "fuelles" que impulsan el aire y un teclado y varios registros ordenados para modificar el timbre de voces." O bien se utiliza para designar un "aparato refrigerante formado por una serie de tubos de estaño, alrededor de los cuales se pone nieve o hielo y dentro el líquido que se trata de enfriar. Se usaba antiguamente en las alojerías y tabernas." Se designa también a "cualquiera de

las partes del cuerpo animal o vegetal que ejercen una función." O se define al "medio o conducto que pone en comunicación dos cosas." O es la "persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o designio..."<sup>205</sup>

Al tratar de plantearnos la cuestión de los órganos políticos en el México actual, nos damos cuenta que la palabra "órgano" se tomó del campo de la biología, para adecuarlo al campo de la política (y de la administración) del Estado y darle la connotación correspondiente a nuestra naturaleza, es decir, "órganos políticos" (órganos administrativos).

Se traspasa de un plano particular (ser: individuo biológico) a un plano general (abstracto: Estado-política). Es decir, ya en el campo político el Estado es el principal órgano (cabeza) y para el desempeño de sus funciones necesita de la colaboración, subordinación, coordinación de otros órganos (cuerpo), que son de distinta categoría.

Para el maestro Hans Kelsen, el órgano es "la persona que cumple una función determinada por el orden jurídico... Tales funciones sean de creación o de aplicación de normas, tienden, en última instancia, a la ejecución de una sanción jurídica."

Afirma este autor, que "un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica." Y agrega, entonces que los "órganos del Estado, en el sentido estricto, se llaman funcionarios."<sup>206</sup>

Por lo que, el profesor Andrés Serra Rojas añade que "en sentido social, el órgano es una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado; el Estado es una persona jurídica que no puede concebirse, ni existir sin órganos que lo hagan funcionar. Un órgano es una esfera de competencia, una posibilidad jurídica."<sup>207</sup>

Desde, el ámbito del derecho privado, se le considera al órgano como la "entidad que expresa legalmente la voluntad de una persona jurídica. A los funcionarios, personas físicas se les denomina "portadores de órganos". (Doctrina alemana)."

En tanto, que en derecho público el órganos "puede ser una persona, una institución, una unidad administrativa a quien se encomienda aplicaciones parciales de la ley."

De esto se desprende que el órgano se integra de dos elementos, que se relacionan entre sí:

1. "En la persona o conjunto de personas llamados funcionarios públicos que tienen a cargo cumplir con los mandatos de la ley en el círculo determinado en su competencia."

2. "... la unidad a la que la ley le asigna una finalidad.

---

<sup>205</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo II, p. 984

<sup>206</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Traducción de Eduardo García Máynez, Primera Edición 1949, Cuarta Reimpresión, UNAM, México, 1988, p.p. 229 y 230

<sup>207</sup> SERRA, *ob. cit.*, p. 544

Esta unidad formada con diversas posibilidades o capacidades jurídicas: competencia, derechos, deberes, limitaciones..."

Es decir, en nuestro país para que tengan validez los órganos políticos, por los cuales el Estado se apoya y auxilia en el desempeño de sus actividades, deberán ser creados a través del derecho, esto es, "en situaciones jurídicas determinadas, que contienen la intención del legislador para encomendarles tareas de interés público."

Por lo que, los órganos políticos en el México actual, en consideración de que son los entes de los cuales se ayuda el Estado para el desempeño y regulación de sus funciones políticas, y sobre todo para mantener el orden público, son: el pueblo (es el órgano primario y fundamental de todos los demás), Ejecutivo, Legislativo y Judicial (los cuales se relacionan, a su vez, entre sí), de los que ya hemos hecho alusión. Además, éstos contarán con otros órganos a su vez, tales como: Presidente de la República, Secretarios de Estado, Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces, entre otros.

## 6.2 PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MÉXICO ACTUAL

Es necesario, tener presente que son los partidos políticos y cuando surgen, por lo menos, para poder entrar al desarrollo de éstos en el México actual.

El término "*Partire*" pasó al inglés "*partakin*" que significa toma, y después pasa al francés "*Partiage*" y este a su vez nos lleva al español, en el siglo XVI y XVIII y se usa hasta nuestros días, pero la voz de *partido político* se encuentra hasta el siglo XIX, es una concepción muy nueva. Los partidos políticos son regulados con el tiempo en varios países y en la actualidad nuestra Constitución los reglamenta.

Usada la voz partido, como adjetivo, significa "lo repartido o dividido. O separado." Utilizando "el vocablo como sustantivo se le define como "partida o parcialidad. -O bien- ventaja o beneficio." También significa "concierto o estipulación. Distrito judicial o administrativo, parte casi siempre de una provincia." Es también considerado como una "agrupación de quienes comparten una aspiración en distintos órdenes, y sobre todo en la vida pública y en el gobierno de los pueblos." En el ámbito "familiar y conyugal, -se emplea el término de partido designado- a la persona que por sus cualidades personales, y muy en especial por su composición económica, se juzga adecuada para contraer

matrimonio con aquella otra de que se trata."<sup>288</sup>

Partido es definido como el "grupo de personas que se forman en torno a una idea. Así los "guélfos" y los "gibelinos" eran dos partidos formados en torno a la idea de que el poder civil y el eclesiástico deben estar ejercidos por el Papa o el primero de los monarcas y el segundo por el Papa."<sup>289</sup>

También se define el término de *partido* como la "división administrativa dentro de una provincia."

Y partido político se le define como una agrupación ciudadana formada por quienes coincidiendo en su ideología política actúan mediante esta organización para dar a los problemas nacionales las soluciones que desde su punto de vista estiman más acertadas para la comunidad."

Entonces los partidos políticos son "los órganos imprescindibles en la democracia." O bien, cada partido político es "un conjunto de personas que unidas por una misma ideología, persiguen, mediante unas elecciones, conseguir el poder, para que desde él, lograr imponer su concepción ideológica y realizar su programa político."<sup>290</sup>

El partido político significa, también, una "agrupación de personas organizadas de acuerdo con una ideología, unos intereses, un programa de acción, o cualquier otro tipo de principio aglutinante, con el propósito de participar en la actividad relacionada con la adquisición, ejercicio y mantenimiento del poder público. Los *partidos políticos* son agrupaciones con fines generales; se presentan como sistemas completos y coherentes de explicación social, y tienden a un órgano de conjuntos de la vida nacional e incluso internacional..."<sup>291</sup>

Se emplea el término de partido político para designar a un "grupo de personas que poseen una conquista del poder político de una nación o un estado. Se considera que los Partidos Políticos son no sólo necesarios sino imprescindibles en la vida de los Estados Modernos, para mejorar la realización de la vida democrática."<sup>292</sup>

También se alude a los partidos políticos para denominar a "las agrupaciones de personas que con distinto ideario unas de

---

<sup>288</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 551

<sup>289</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, p. 271

<sup>290</sup>ROBLES, Gil; PÉREZ SERRANO, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Editorial Taurus, Madrid, 1977, p.p. 396 y 397

<sup>291</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, p. 273

<sup>292</sup>SOTO ALVAREZ, Clemente, *Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos*, Editorial Limusa, México, 1981, p.p. 217 y 218

otras, sostienen" opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efecto de orientación y de la gobernación del Estado. De ahí que se haya dicho por algún autor que el "gobierno representativo es el gobierno de los partidos políticos". Los partidos políticos son esenciales dentro de los sistemas democráticos, "no sólo para ejercer la función gubernativa en un momento determinado, a causa de representar a la mayoría o a la minoría del país, sino porque las agrupaciones no gobernantes ejercen desde la oposición una fiscalización de los actos de los gobernantes..."<sup>293</sup>

Al partido político también se le define al "conjunto de ciudadanos que se asocian con el objeto de defender sus intereses políticos y luchar por el poder, con el fin de realizar un programa de acción y doctrinario. En algunos países se considera que es la parte más activa política de una clase o capa social."<sup>294</sup>

También se utiliza el término de partido político haciendo alusión a "la parte más activa y organizada de cualquier clase o de su sector que expresa sus intereses."<sup>295</sup>

Se usa el concepto de partido político para referirse a "agrupamientos humanos organizados que pretenden tomar el poder político del Estado para realizar un programa de gobierno."<sup>296</sup>

Para Carlos Fayt los partidos políticos son "grupos sociales concretos que tienen por vínculo funcional la dirección de la sociedad a través del Estado."

Merriam y Gosnell, citado por Fayt, señala que el partido político "puede ser considerado como un tipo del grupo social, primordialmente vinculado con el control social ejercido a través del gobierno."

Burke, citado por Fayt, define al partido político como "un núcleo de hombres unidos para promover, mediante un esfuerzo conjunto, el interés nacional, sobre algún particular en el cual están todos de acuerdo."

Por su parte, Blunstchli, citado por Fayt, expone que los partidos políticos son "la expresión y la manifestación natural y necesaria de los grandes resortes ocultos que animan al pueblo."

Para Jellinek, citado por Fayt, los partidos políticos "son por su naturaleza, grupos que mediante convicciones comunes relativas a ciertos fines del Estado tratan de realizar estos fines concretos."

Brooks, citado por Fayt, menciona, desde un punto de vista del derecho, los Partidos Políticos son "una organización voluntaria de individuos que, como su función característica,

---

<sup>293</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 551

<sup>294</sup>MORENO, *ob. cit.*, p. 188

<sup>295</sup>O. RAZINKOV, *ob. cit.*, p.p. 331 y 332

<sup>296</sup>*Enciclopedia Jurídica Omeba, ob. cit.*, Tomo XXI, p. 603

nombra a algunos líderes como candidatos para los cargos públicos, apoyándolos en sus esfuerzos para obtener los mismos."<sup>297</sup>

Max Weber, citado por David Pantoja, concibe a los partidos políticos como "formas de "socialización" que descansando en el reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)."

Schtttschneider, citado por David Pantoja, señala que el partido político puede ser "definido en razón a sus fines, o en razón a los métodos que utiliza para su consecución. "Un partido político es ante todo, un intento organizado de alcanzar el poder, entendiendo por tal el control del aparato estatal."

J. La Palombara, citado por David Pantoja, se concreta a señalar que un partido político requiere: "1) Continuidad en la organización - que es una organización cuyas expectativas de vida no dependen del término de la vida de sus líderes actuales. 2) Organización manifiesta y presumiblemente a nivel local con comunicaciones regularizadas y otras relaciones entre unidades locales y nacionales. 3) Determinación autoconsciente de los líderes a nivel local y nacional por apropiarse y conservar el poder, de decidir solos o en coalición con otros y no simplemente para influir en el ejercicio del poder. 4) Un interés en la parte de la organización para conseguir seguidores en las elecciones o en otras formas de competencia por el apoyo popular."

Neuman, citado por David Pantoja, afirma que un partido político es una "organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del Gobierno y que rivalizan por obtener apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del Gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política."

Duverger explica que los partidos políticos son "organizaciones especializadas en el combate político, cuyo papel en cuanto a partidos es la actividad exclusiva o fundamental." Para, Duverger, los partidos políticos tienen "por objetivo directo la conquista, el poder o el participar en su ejercicio, en tanto que los grupos de presión sólo buscan tener influencia sobre los que poseen el poder y, por otra parte, los partidos reposan sobre una solidaridad más amplia, en tanto que los grupos de presión reposan sobre solidaridades particulares" (citado por David Pantoja).

Cerroni, citado por David Pantoja, manifiesta la noción común de partido político, es decir, se le define como "la organización permanente de un agrupamiento humano unido por la

---

<sup>297</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo II, p.p. 271 y ss.

identidad de opiniones acerca de la vida política y consagrando a conquistar el poder con técnicas más o menos semejantes."

David Pantoja Moran define al partido político, "desde un punto de vista puramente jurídico, esto es, "los partidos políticos aparecen como particulares asociaciones políticas caracterizadas porque están compuestas de ciudadanos, reunidos con el fin común de influir en la orientación política general del Gobierno, valiéndose de una organización estable basada sobre el vínculo jurídico bien definido."

Agregando David Pantoja, que de tal definición se desprende lo siguiente:

"1) Ordinariamente se exige como requisito de inscripción ser ciudadano. 2. El fin común de los partidos, que operan como partes múltiples de un todo, debe inspirarse en una ideología política general. 3. La nota que diferencia a los partidos de las simples agrupaciones con fines electorales es la estabilidad de la organización, lo que en los últimos años ha determinado la aparición de un auténtico profesionalismo político y de una amplia burocracia del partido. 4. El recíproco *vínculo jurídico*, en fin surge con el *acto constitutivo* (negocio de asociación de naturaleza contractual), o bien, y comúnmente, con la *presentación* de la correspondiente *solicitud* y su *aceptación* después de un adecuado expediente (análogamente a lo que sucede en la llamada *admisión* en el Derecho Administrativo)."<sup>298</sup>

El profesor Ignacio Burgoa Orihuela al referirse a los partidos políticos, afirma que estos son: "las entidades a través de las cuales las minorías ciudadanas intervinieron en la cosa pública, y esta intervención, que manifiesta de varias maneras que reconocen como fundamento de la libertad de la expresión idéntica, puede llegar a ser un franco o contrapeso a la actividad gubernamental."

El partido político, por ende, es el laboratorio donde se formulan las directrices de un gobierno, cuyos funcionarios desarrollan si habiendo sido postulados por él, obtienen la mayoría de sufragios... Desde un punto de vista meramente electoral, el partido político es un ente de selección de candidato, y el pueblo político o ciudadanía, un cuerpo de elección del funcionario. La tarea selectiva que tiene a su cargo un partido político debe obedecer, a su vez, al progreso democrático "de abajo arriba", es decir, a la circunstancia de que la voluntad mayoritaria de sus miembros intervengan en la selección, ya que de otra manera o sea, si dicha selección proviene de los "jefes", sin que en ella participen todos los componentes de la citada entidad, se degenera en la oligarquía o

---

<sup>298</sup>BURGOA ORIHUELA, Ignacio; GARCÍA LAGUARDIA, Mario; PANTOJA MORAN, David; RUIZ MASSIEU, José Francisco; VALADES, Diego; VANOSSI, Jorge; y REINALDO A., *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975, p.p. 47 y ss.

en el autocratismo dentro del partido que se trate."<sup>299</sup>

Respecto al nacimiento de los partidos políticos se considera que surgieron después de 1850, antes de ésta fecha, sólo existen en los Estados Unidos de América, es decir, el término de partido político como se conoce actualmente no pudo existir en tiempos anteriores, sino que "había tendencias de opiniones, clubes populares, asociación de pensamiento; grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos."<sup>300</sup>

Los partidos políticos surgieron por la necesidad de representar, velar por los intereses del pueblo en el Estado, esto es, se formaron con la idea de "tener representantes más justos que ocuparan los distintos cargos del gobierno y administraran en beneficio y provecho de la colectividad tanto los bienes, como lo concerniente a la vida política. Además al formarse dichos partidos políticos de ellos emanaría los representantes y los partidos políticos se encargarían de ver cuales son las necesidades de los habitantes y poder ayudar al Estado a resolver los problemas que surgen del país."<sup>301</sup>

El constitucionalista mexicano, Ignacio Burgoa, al respecto, manifiesta, que "el ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es una de las características de la forma democrática de gobierno. Representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado."<sup>302</sup>

Donde toman su carta de naturalización los partidos políticos -señala el tratadista mexicano Diego Valadés-, cronológicamente, "fue después de la Segunda Guerra Mundial, cuando aparecieron referencias a los partidos políticos, una vez que ya no fue posible ignorarlos por mucho tiempo su importancia en la vida constitucional. Entre las primeras, figuró la Constitución de Baden (1947) significándose por el extenso tratamiento del tema (Ollero, Carlos. *El Derecho Constitucional de la Postguerra*. Barcelona, 1949, p. 56). La Constitución Italiana también indicó, aunque de una manera muy lacónica, la tarea Constitucional que corresponde a los partidos: representar a una autoridad intermediaria (Biscaretti, también la llama "intermediaria") entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales."

En los Estados Unidos Mexicanos, por los años de 1823, a los pocos años en que se había Independizado la Nación, debido al caos por mantener el gobierno, en el nuevo Congreso surgieron dos

---

<sup>299</sup> *Ídem.*, p.p. 9 y 10

<sup>300</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba, ob. cit.*, Tomo XXI, p. 603

<sup>301</sup> O. RAZINKOV, *ob. cit.*, p. 331

<sup>302</sup> BURGOA, *ob. cit.*, p. 9



grupos denominados: Partido Federal que pugnaba porque México fuera una República Federal; y el Partido Centralista que deseaba que se implantara la República Centralista.

Estos grupos más bien, peleaban por detentar el poder y por mantenerse en el gobierno, aún en contra de los intereses del pueblo, sin embargo, al paso de los años se fueron creando otros partidos que eran controlados por el gobierno, entre los cuales se encuentran el partido de los científicos, el partido de los conservadores, el partido de los liberales, entre otros.

Por lo que, al iniciarse la Revolución Mexicana surge otros partidos o grupos que luchaban por obtener el poder.

Así tenemos, que la primera disposición electoral "que da carta de naturalización a los partidos políticos en nuestro país es la *Ley Electoral* del 19 de 1911, publicado bajo la Presidencia del señor Francisco I. Madero. -expone David Pantoja- que en esta Ley existe ya un implícito y directo reconocimiento de los partidos como órganos que concurren a designar funcionarios electorales, y el art. 117 del Capítulo VII regula los requisitos que deben llevar los partidos políticos, para su actuación."

Otra legislación donde se hace el reconocimiento y regulación de los partidos políticos -menciona David Pantoja- es en la *Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente* de 20 de septiembre de 1916, expedida por el señor Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión. Esta ley, así como la de 6 de febrero de 1917, son sumamente escuetas en la reglamentación de las entidades partidistas y sólo exigen como requisito de actuación el "no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia" tal y como rezan los artículos 53 y 60 de las respectivas leyes."

La *Ley para la Elección de los Poderes Federales* de 2 de julio de 1918 es catalogada como "minimalista", "ya que los requisitos exigidos son meramente formales y objetivamente comprobables."

La Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1946 fue la primera que reconoce a los partidos políticos e incorpora la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Además, ésta Ley (con sus reformas de 21 de febrero de 1949), igual que "la *Ley Federal de 1951*, (con reformas de 7 de enero de 1954), y la *Ley Federal de 1963* (y de enero de 1970), adoptaron una posición que empieza progresivamente por la exigencia de los requisitos meramente cuantitativos... De ahí pasan a la exigencia de requisitos formales, como obligarse a encauzar su acción y medios pacíficos..."

La *Ley Federal Electoral* de 5 de enero de 1973, en su artículo 17, comienza por definir a los partidos políticos nacionales como las "asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales, de educación cívica y

orientación política.<sup>303</sup>

Después se creó la *Ley Federal Electoral* de 1977.

Debido a la importancia que los partidos políticos fueron adquiriendo, se crea el *Código Electoral* publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 12 de febrero de 1987, que regula todo lo concerniente a los partidos políticos, es decir, los requisitos que deben tener para que tengan validez, así como, la manera de integración, extinción, entre otras cosas.

El *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, vigente, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de agosto de 1990, y en 1994 tuvo algunas reformas; abrogó al *Código Electoral* de 1986, así como a sus reformas y adiciones del 12 de febrero y diciembre, respectivamente, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de enero de 1988.

Y Constitucionalmente son reconocidos y previsto los partidos políticos en el año de 1977, como "entidades de carácter público", en su artículo 41, párrafo segundo.

Actualmente, nuestra Constitución Política atañe a los partidos políticos en diversos artículos, pero su fundamento Constitucional lo encontramos en el artículo 41, a partir del párrafo segundo, y siguientes párrafos de éste artículo, hasta el párrafo veinte, que es el último; el cual menciona que son los partidos políticos, cual es la forma de su registro, con que medios comunicación contarán para proporcionar información a la población; así como, establece la creación de un Tribunal Federal Electoral, encargado de dirimir las controversias que se susciten en torno a éstos, entre otras cuestiones.

Art. 41.- Párrafo Segundo.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

-Sin embargo, los "partidos políticos" no pueden ser considerados como "entidades", puesto que no lo son, además ya quedó expuesto en el capítulo segundo que es una "entidad", por lo que, más bien los partidos políticos son "entes"-.

Párrafo Tercero: Los partidos políticos tienen como fin la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* establece en sus artículos 22, 23, 24 y siguientes, la forma de constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos.

---

<sup>303</sup> *Idem.*, p.p. 72 y ss.

LIBRO SEGUNDO  
De los partidos políticos  
TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Preliminares

Artículo 22:

1. La organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones federales deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral. Para la obtención del registro existiran dos procedimientos:

- a) Registro definitivo; o
- b) Registro condicionado.

2. La denominación de "partido político nacional" se reserva para los efectos de este código, a las organizaciones políticas con registro definitivo.

3. Los partidos políticos con registro, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este código, según el tipo de registro que hayan obtenido."

Artículo 24

1. Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y

b) Contar con tres mil afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a sesenta y cinco mil.<sup>304</sup>

A continuación expondremos los Partidos Políticos que actualmente existen en México y cuentan con registro. Los cuales dividiremos en dos grupos: I) Partidos Principales y II) Partidos Secundarios o Minipartidos.

I) PARTIDOS PRINCIPALES

1. - *Partido Revolucionario Institucional (PRI)*

- Se crea este partido, por Plutarco Elías Calles, en el año de 1929 bajo el nombre de "Partido Nacional Revolucionario" (PNR), "aglutinador de todas fuerzas acaudilladas que tomaron parte directa en la revolución."

En el año de 1938 el Presidente Lazaro Cárdenas modifica el

---

<sup>304</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (Y disposiciones Complementarias), Primera Edición 1990, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p.p. 18 y 19

nombre, quedando como "Partido de la Revolución Mexicana" (PRM), ese cambió de denominación "también indicó la modificación de la conducta, al avocarse a la organización de las masas populares en su seno."<sup>305</sup>

En el año de 1946 volvió a cambiar de denominación, quedando bajo el nombre de "Partido Revolucionario Institucional" (PRI), es el último cambio que se le ha hecho, hasta nuestros días.

- Obtuvo su registro el 30 de marzo de 1946.

- Este Partido, es el grupo político que controla todas las instituciones de carácter político, de ahí han surgido todos los Presidentes de la República y la mayoría de Secretarios de Estado, Gobernadores.

- Para las elecciones de 1994 postularon como candidato a la Presidencia a Luis Donald Colosio Murrieta, quien manifestó en su campaña varios postulados que dio a conocer a los medios de comunicación, entre ellos esta el siguiente: el día 8 de diciembre de 1993 asume formalmente la candidatura, manifestó que: "el PRI no necesita, "ni yo lo quiero", un voto al margen de la ley." En donde hizo tres compromisos: "garantizar la soberanía y los intereses de México en el mundo, transformación democrática y mayor empleo." Sin embargo, fue desafortunadamente asesinado en el mes de marzo de 1994.

Para quedar como candidato a la Presidencia de este partido el Doctor en Economía Ernesto Zedillo Ponce de León, quien esta como Presidente actual de los Estados Unidos Mexicanos.

### 2.- Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Surgió por el día 5 de mayo de 1989 bajo el nombre de "Partido de la Revolución Democrática" (PRD).

- Fue fundado por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Heberto Castillo y Mario Saucedo, entre otros.

- Obtiene su registro en 1989.

- En los comicios de 1994, presentaron como su candidato al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano.

### 3.- Partido de Acción Nacional (PAN)

- Fundado el 16 de septiembre de 1939 por Don Manuel Gómez Morín, bajo el nombre de "Partido Acción Nacional" (PAN).

- Su registro lo obtuvo el día 2 de julio de 1948.

- Es un partido conservador, el cual esta representado prácticamente por la Iglesia y por los empresarios. Es más bien liberal-católico, democrático, conservador. Al principio estaba integrado "por organizaciones católicas y antiguos "maderistas".<sup>306</sup>

- En las pasadas elecciones (1994) presentaron como su

---

<sup>305</sup> Administración y Política, ob. cit., p. 153

<sup>306</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, "El Estado y los Partidos Políticos en México", Ediciones Era, Tercera Edición 1986, Segunda Reimpresión, México, 1990.

candidato a la Presidencia a Diego Fernández de Ceballos.

#### PARTIDOS SECUNDARIOS O MINIPARTIDOS

##### 4.- *Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)*

- Se fundó en 1975 como "Partido Socialista de los Trabajadores". En 1987 se transformó en el "Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional", cuando postuló a Cuauhtémoc Cárdenas para la presidencia.

- Obtuvo su registro en 1979.\*

- Su candidato propuesto en las elecciones precedentes fue Rafael Aguilar Talamante.

(\* FUENTE: Max Correa, Secretario General).

##### 5.- *Partido del Trabajo (PT)*

- Las agrupaciones de colonos y de comerciantes ambulantes y la Organización de Izquierda Revolucionaria conformaron el Partido del Trabajo el día 8 de diciembre de 1993.

- Obtuvo su registro en 1993.\*

- Presentó como candidata a la Presidencia a Cecilia Soto.

(\*FUENTE: Claudia Reyes, de la Comisión Política Nacional).

##### 6.- *Partido Verde Ecologista (PVE)*

- Surgió como una asociación civil, bajo el nombre de "Alianza Ecologista" en 1980. Después cambió el nombre por el de "Partido Verde Ecologista Mexicano" en 1988. Y finalmente cambió de denominación quedando como "Partido Verde Ecologista de México".

- Integrado por Alianza Ecologista, Movimiento Juvenil "Espirales Verdes", Asamblea de Madres Ecologistas y Unión de Madres Solteras.

- Obtuvo su registro en 1988, el cual perdió en 1991 y volvió a obtener su registro el día 13 de enero de 1993.\*

- Su candidato a la Presidencia en los pasados comicios fue Jorge González Torres.

(\*FUENTE: María Estela González, dirigente del PVEM en el Distrito Federal)

#### MINIPARTIDOS QUE PERDIERON SU REGISTRO (1994)

##### *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)*

- Se creó en 1952 por un grupo de militares "carransistas".

- Obtiene su registro el día 5 de julio de 1957, y en 1982 pierde su registro, y el día 19 de junio de 1984 lo vuelve a recuperar, pero en las pasadas elecciones (1994) pierde otra vez su registro.

- Su candidato en los comicios anteriores fue Alvaro Pérez Treviño.

##### *Partido Demócrata Mexicano (PDM)*

- Se registro "el 30 de marzo de 1946 desaparece al terminar las elecciones de 1945, presentando como candidato a la presidencia a Ezequiel Padilla." <sup>307</sup>

- Surge como una ramificación de la Unión Sinarquista, que era un grupo de políticos y de intelectuales, es decir, eran "organizaciones católicas de antiguos cristianos y sinarquistas."

- Obtienen su registro "el día 3 de mayo de 1978."

- Pierden su registro en los comicios pasados (1994).

- En las pasadas elecciones hizo una coalición con el Partido Político denominado "Unión Nacional de Oposición"(UNO), presentando como su candidato a la Presidencia a Pablo Emilio Pacheco.

#### *Partido Popular Socialista (PPS)*

- Fue fundado por Vicente Lombardo Toledano, en el día 20 de junio de 1948, bajo el nombre de Partido Popular (PP).

El día 16 de octubre de 1960 se transformo en el "Partido Popular Socialista" (PPS).

- Obtuvo se registro el día 2 de julio de 1948.

- Perdió su registro en las pasadas elecciones (1994).

- Su candidata a la Presidencia en las pasadas elecciones fue Marcela Lombardo Otero.

En la historia de los partidos políticos han surgido muchos, y muchos se han desintegrado. Por ejemplo, recientemente, se creó, el día 9 de junio de 1995, el "Partido de la Sociedad Nacionalista".

En nuestro país, el Partido Ultradominante es el PRI, cuyo poder ha mantenido desde que surgió hasta la fecha. Por otro lado, no ha dado oportunidad a los demás partidos de que sus candidatos lleguen a la Presidencia; por lo que las elecciones en México, más bien son un juego, en el que el único que pierde es el pueblo.

Es decir, los Partidos Políticos en el México Actual se preocupan más por pelear y defender sus intereses, que los de la sociedad, por lo que existen diversos conflictos en todo el país entre los distintos partidos, por ver quien o quienes son los que van a ocupar los cargos públicos, de los cuales a últimas fechas han logrado obtener algunas candidaturas los demás partidos (distintos al PRI). Además, en ciertos partidos existen problemas internos, es decir, hay un desmembramiento de sus integrantes.

Por una parte, sería viable que los representantes de los partido políticos que tomen los cargos públicos, participaran en forma conjunta y adecuada y en caso de que existieran controversias tomar la decisión más adecuada y apegada a la realidad en beneficio de los intereses de los habitantes del pueblo mexicano.

---

<sup>307</sup>MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *La Sucesión Presidencial en México. Coyuntura Electoral y Cambio Político*, Editorial Nueva Imagen, coediciones con la UNAM, México, 1981, p.p. 175 y ss.

Ya que, existen disposiciones que permiten la debida coordinación entre ellos y así el titular del Poder Ejecutivo es egresado de algún Partido Político conforme a lo previsto por los artículos 81, 83, 84 y 85, entre otros, de nuestra Constitución, así como, en los artículos 2º inciso c, 3º, 9º, 19 y demás relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y puesto que, la población se encarga de elegir al gobernante, por medio de la votación directa, de entre los candidatos que presentan los Partidos Políticos.

Por lo que, el gobernante que resulte elegido deberá y tendrá la obligación de velar en todo momento por los intereses de la Nación y de sus integrantes, apegándose a la Leyes, al Derecho, es decir, a las normas y ordenamientos jurídicos para establecer un equilibrio real entre los diversos sectores de la población, con la finalidad de mantener el *bien común*.

Lo que, poco a poco será benéfico tanto para los gobernados, como para los gobernantes y para las futuras generaciones de la humanidad.

Art. 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

En este supuesto también se encuentran los integrantes del Poder Legislativo, conforme a los artículos 51, 52, 53, 54, 55, 59 párrafo segundo y 60, entre otros, Constitucionales, en donde se establecen los requisitos para ocupar el cargo de Diputado en la Cámara de Diputados; y los artículos 56, 58, 59 y 60 Constitucionales, disponen los requisitos para ocupar el cargo de Senador en la Cámara de Senadores, así como, los artículos 2º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19 y 20, entre otros, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así como, también los integrantes de la Asamblea de Representantes, que son miembros de algún partido político.

Además, por otro lado, sería conveniente que:

1.- Se respetaran las elecciones, para que no se presenten conflictos de carácter electoral y social;

2.- Se gobierne conforme a derecho;

3.- Las personas que pretendan obtener dichos cargos públicos estén capacitadas en el área o ramo correspondiente y además que sean las idóneas para ocupar dichos cargos, en beneficio de ellos y principalmente de todos los integrantes del país.

Sin embargo, hay personas que son muy dedicadas, responsables y capaces en el desempeño de estos cargos, por lo que es preciso apoyarlas y reforzar sus ideas y trabajo, todo ello para mantener el "orden público" y la "isonomía" en beneficio de todos los integrantes de la Nación. Ya que a la larga, el actuar de los gobernantes (puesto que tales gobernantes egresan de los partidos políticos) no sólo repercutirá en los gobernados, sino que repercutirá también en aquellos.

## 7. FUERZAS POLÍTICAS, LIBERTAD Y JERARQUÍA DE VALORES

Entiéndase por "Fuerza", desde el campo de las relaciones políticas y sociales, "cualquier intervención física voluntaria de un hombre o un grupo, destinado a destruir, agraviar o coartar. En este sentido meramente descriptivo de "fuerza" es un sinónimo de "violencia".<sup>300</sup>

Burdeau, al referirse a las *fuerzas políticas*, menciona que "toda energía humana es fuerza en potencia."

Agrega Burdeau, que la "expresión 'fuerza política' se utiliza en el lenguaje corriente como en la terminología científica."

Por otro lado, expone Burdeau, que no existen "fuerzas exclusivamente políticas, -es decir-, el carácter político de una fuerza resulta de su punto de aplicación. La vida social se ve animada por una prodigiosa complejidad de fuerza que se hacen políticas en la medida en que presionan sobre el Poder o intervienen en la relación política. En otros términos: las fuerzas preexisten y su carácter político procede de su utilización."

Y afirma, "por su puesto, que en toda sociedad existen fuerzas políticas que sostienen el orden establecido, mientras que otras favorecen el movimiento y aún la subversión, pero en cuanto a identificar concretamente estas fuerzas, se trata de una tarea que sólo puede realizarse en función de una situación histórica dada."<sup>301</sup>

Maurice Duverger al abordar sobre el tema de las fuerzas políticas, solamente se concreta a exponer que organismos las integran. Es decir, son parte, de las fuerzas políticas: "los partidos políticos, el sindicalismo, los grupos de presión y las fuerzas armadas."<sup>310</sup>

Mario Justo López con respecto a las fuerzas políticas menciona, que "los actores -y también sus respectivos

---

<sup>300</sup>BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; y PASQUINO, Giafranco, *Diccionario de Política*, Traducida al español Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín, Jorge Tula, Primera Edición en Italiano, 1975, Primera Edición en Español, 1981-1982, Octava Edición, Volumen I, Siglo Veintiuno Editores, México, 1994, p. 685

<sup>309</sup>BURDEAU, *ob. cit.*, p.p. 378 y 379

<sup>310</sup>DUVERGER, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, p.p. 596 y ss.



comportamientos- que constituyen la "constelación de poder", pueden ser de carácter militar, económico, cultural, etc., y también específicamente políticos. Constituyen en su conjunto las denominadas "fuerzas políticas" que dinamizan el régimen político en su integridad y que pueden presentar en cuanto a su composición, las más diversas variantes."

Continuando con Mario Justo López, afirma, que en "la política, como en la física, se da el nombre de fuerzas a los elementos o fenómenos que engendra el movimiento. Pero desde luego esta concepción amplia no basta para caracterizar debidamente a las fuerzas políticas."

Esto es, "por una parte con este nombre se alude a los protagonistas de la vida, dinámica o actividad política, aunque a veces el concepto se amplía y no se diferencia claramente y de los "factores culturales"- de la actividad política."

"Por otra parte, en el lenguaje vulgar -y a veces, también científico- se menciona como diferentes, y hasta opuestas, además de las "fuerzas del movimiento", las "fuerzas del orden".

"En tercer lugar, el concepto de "fuerzas políticas" corresponde a lo que en esta obra se ha denominado "poder político no estatal", razón por la cual queda excluida la potestad pública, o sea las instituciones estatales -"cuerpo" y "órganos"-, a la exclusión la explica bien."

En donde "la potestad pública y las respectivas instituciones encarnan el derecho positivo, la <<regla de derecho>>; y en cambio las <<fuerzas políticas>> actúan con el objeto de fijar el contenido de ese derecho."

Por lo que, la expresión <<fuerzas políticas>> se ha difundido considerablemente, "sobre todo a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial." Tal es así, que en "1953, en la publicación anual, en inglés y francés, patrocinada por la UNESCO, que apareció con el título de "International bibliography of political science", se encuentra la expresión "forces politiques" -que se tradujo al inglés como "political influences and trends"- dentro del rubro más genérico de "La vie politique" (en inglés: "Governmental process"). Tales "fuerzas políticas" comprenden los partidos políticos; los grupos de presión; las fuerzas obreras; las fuerzas económicas; las fuerzas religiosas; los factores nacionales, y las minorías y los emigrados; los factores nacionales y las clases; el liderazgo, grupos sociales. Quedan al margen, pero dentro de la "vida política": la opinión pública y el comportamiento político."<sup>311</sup> Posteriormente la lista fue ampliada para incluir otras clases de <<fuerzas políticas>>.

Debido a la importancia de las <<fuerzas políticas>> en todo el mundo, a continuación presentamos como están clasificadas, según el punto de vista de cada autor. (Expuestas por Mario J. López, en su obra cita, páginas 480 y 481).

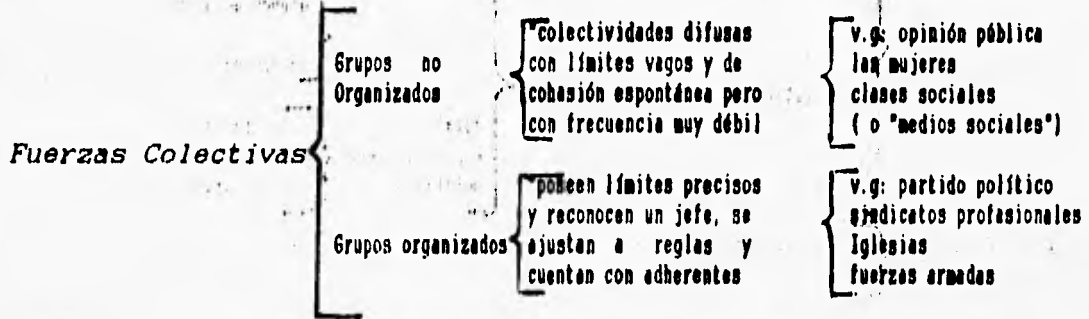
---

<sup>311</sup>LÓPEZ, Mario J., *ob. cit.*, p. 480

-Prélot formula la siguiente clasificación:

**Fuerzas Individuales**

(v.g: el político, el líder)



Burdeau, por su parte, expone distintas clasificaciones de la fuerzas políticas, según el criterio que se adopte:

Según el número de componentes {  
individuales  
colectivas

Según proceden o no de un deseo o de una necesidad reflexiva {  
espontáneas  
conscientes

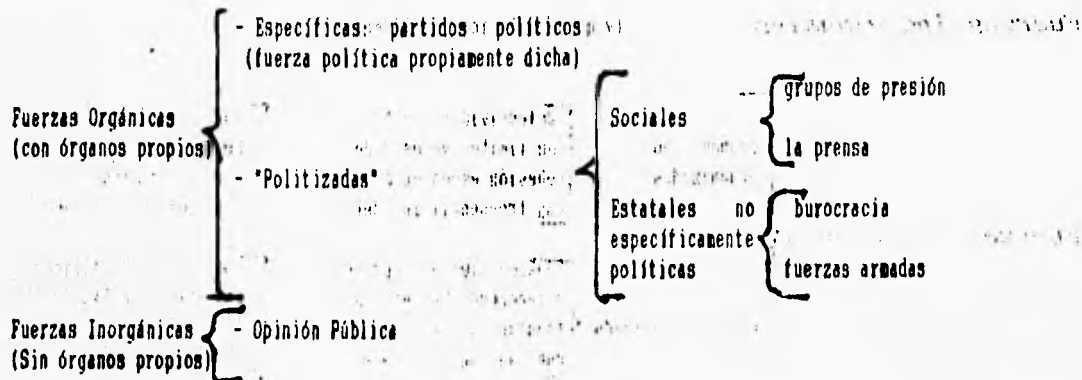
Según su origen {  
económicas  
religiosas  
espirituales  
de tradición

Según su objetivo, con relación al régimen político existente {  
compatibles  
incompatibles

Según las normas establecidas por el régimen político existente para la actividad política de los que no ocupan cargos o roles del gobierno {  
- oficiales (y "oficiosos")  
- poderes de hecho.  
Dependiendo a su carácter inorgánico u orgánico de los grupos que son sujetos o portadores de las fuerzas políticas:

Fuerzas difusas	las que se encuentran diluidas en la masa o en ciertas categorías sociales	vg. opinión pública coincidencia de clase creencias e ideología.
Fuerzas organizadas	las que corresponden a grupos organizados -con órganos propios	

Mario Justo López, aporta la siguiente clasificación:



A continuación mencionaremos que es la "libertad" y después expondremos que es la "jerarquía de valores", para que finalmente marquemos la relación entre éstas y las "fuerzas políticas".

#### La libertad

Al tratar sobre el estudio de la definición de *libertad*, y su ámbito en los diversos grupos de la humanidad, nos damos cuenta que existe una gran diversificación de criterios. Es decir, la *libertad* ha sido discutida y estudiada desde la antigüedad por diversos pensadores, y hasta nuestros días se ha luchado por obtener la libertad y se sigue tratando acerca de que es, como regularla y mantenerla entre los distintos sectores de la población. Por lo que es importante que quede asentado de donde proviene el término, así como algunas definiciones de ésta, para el desarrollo de este punto.

El vocablo *libertad* proviene del griego "ἐλευθερία", en latín se escribe "*libertas*"; en inglés "*freedom*", "*liberty*"; en francés "*liberté*"; en alemán "*Freiheit*"; en italiano "*libertà*".

Para algunos autores, el término <libertad> tiene tres significados, los cuales, pertenecen correspondientemente a tres concepciones que se han intercalado en el curso de su historia y se caracterizan de la siguiente forma:

1) "La concepción de Libertad como autodeterminación o autocausalidad, según la cual la Libertad es ausencia de condiciones y de límites; 2) La concepción de la Libertad como necesidad que se funda en el mismo concepto de la precedente, o sea en la autodeterminación, pero que atribuye la autodeterminación misma a la totalidad (Mundo, Sustancia, Estado) a la cual el hombre pertenece; 3) la concepción de la Libertad como posibilidad de elección, según la cual la Libertad es

limitada y condicionada, esto es, finita.<sup>312</sup>

El filósofo griego, Aristóteles expone que la libertad es condicionada cuando "el hombre es el principio de sus actos" (citado por Miller).

Otro filósofo griego, Platón, define a la libertad política como "la meta a las democracias, y equivalía a una ausencia de control más o menos total sobre las actividades de los individuos o de todo el pueblo" (citado por Miller).<sup>313</sup>

Duns Scoto, reseña a la libertad como "nuestra voluntad que consiste en poderse determinar en actos opuestos, ya sea sucesivamente, ya sea en el mismo instante" (citado por Miller).

Occam, señala que la libertad es "el poder por el cual puedo inferir y contingentemente poner cosas diversas, de tal manera que puedo causar y no causar el mismo efecto, sin que exista ninguna diferencia, salvo la que exista en este poder" (citado por Miller).

Martinetti afirma que la libertad "no es más que la necesidad, misma y, de tal manera, en cada caso se identifican Libertad y espontaneidad, espontaneidad y concatenación necesaria" (citado por Miller).

Lock, señala, que la libertad consiste "en que seamos capaces de actuar o de no actuar, a consecuencia de nuestra elección" (citado por Miller).

Kant define a la libertad desde un ámbito jurídico o político, es "la facultad de no obedecer a otras leyes externas excepto a aquellas a las cuales puedo dar mi consentimiento."<sup>314</sup>

Para Miller, la libertad "<<significa>> literalmente <<no ser obstaculizado, no ser controlado o dominado>>, la enseñanza que debe extraerse del análisis conceptual de la libertad han sido siempre concepciones referidas a los obstáculos, la fuerza o las personas que principalmente nos dominan."<sup>315</sup>

También se ha entendido la libertad "como posibilidad de autodeterminación; como posibilidad de elección; como acto voluntario; como espontaneidad; como margen de intermediación; como ausencia de interferencia; como liberación frente a algo;

---

<sup>312</sup> ABBIGNANO, *ob. cit.*, p.p. 738 y 739

<sup>313</sup> MILLER, *ob. cit.*, p. 348

<sup>314</sup> *Ídem*, *ob. cit.*, p.p. 740 y ss.

<sup>315</sup> *Íbid.*, *ob. cit.*, p. 352

como liberación de algo; como realización de una necesidad.<sup>316</sup>

El concepto de libertad desde el punto de vista interpersonal o social "se refiere a las relaciones entre persona o grupos, es decir, al hecho de que un actor deja a otro en libertad de actuar en cierto modo."

Se expresa con frecuencia que la libertad consiste "en hacer lo que uno quiere. Sería más preciso decir, que un actor se siente libre en la medida que hace lo que quiere. La libertad como estado mental, es independiente de la libertad como estado empírico."<sup>317</sup>

La libertad consiste "en el dominio del hombre sobre sí mismo: poder de conciencia y de la voluntad humana sobre el organismo que integra la personalidad, y que se ejerce por medio de la ejecución de todos aquellos actos propios de la naturaleza del individuo en estado de convivencia social... -es decir, en este enfoque-, se contempla la personalidad de adentro hacia afuera."

Y desde afuera hacia adentro, la libertad es "el conjunto de condiciones necesarias e inmediatas para la manifestación de la personalidad y para su pleno desarrollo."<sup>318</sup>

Sin embargo debemos considerar que la "libertad" es el anhelo de los pueblos, individual o colectivo, pero debe ser complementada por la responsabilidad, es decir, deberá pugnar por una libertad con responsabilidad, para que sea positiva y benéfica, ya que la felicidad y el bienestar se obtienen en concordia con la libertad plena pero responsable.

#### Jerarquía de Valores

Al tratar lo concerniente a la Jerarquía de Valores, es necesario primero entender que es "jerarquía" y que es "valor", por lo que los explicaremos a continuación.

La palabra *jerarquía* proviene del griego "ἱεραρχία"; del latín "*hyerarchia*"; en inglés se escribe "*hierarchy*"; en francés "*hiérarchie*"; en alemán "*Hierarchie*"; en italiano "*gerarchia*".

En sentido estricto, el término *jerarquía* significa "el orden de las cosas sagradas, o sea de los entes o de los valores supremos. El concepto (aunque no el término) es neoplatónico (cf. por ejemplo, Plotonio, *Enn*, III, 2, 17), pero fue introducido en la filosofía occidental por escritos del seudo Dionisio

---

<sup>316</sup>FERRATER, *ob. cit.*, Volumen 3, p. 1968

<sup>317</sup>BOBBIO, *ob. cit.*, Volumen II, p. 904 y 907

<sup>318</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo II, p. 440

Areopagita, aparecidos a principios del siglo XIV e intitulados *Sobre la Jerarquía celeste y sobre la Jerarquía eclesiástica*. El primero de estos escritos contiene el orden de las inteligencias angélicas, el segundo hace corresponder a la Jerarquía angélica a la eclesiástica; que también se divide en tres órdenes: el primero, constituido por los misterios: bautismo, eucaristía, sagrados órdenes; el segundo, constituido por los órganos que administran los ministerios: el obispo, el sacerdote, e diácono; el tercero, constituido por los que a través de estos órganos son conducidos a la Gracia: contencúmenos, energúmenos, penitentes. En forma más general se indica actualmente con este término cualquier orden de valores o de autoridad "Jerarquía de Valores", "la Jerarquía Burocrática", "la Jerarquía del Partido", etc."<sup>31</sup>

Históricamente el origen de la *jerarquía* hállase en el Derecho Canónico. "Posteriormente -siglo XIX-, con el advenimiento del constitucionalismo, se transplantó al Estado, pero como un principio de la organización administrativa, independientemente de su primitiva significación y desprovisto de cualquier contenido sacral."

En el Derecho Administrativo se le define a la *jerarquía* "como una relación de supremacía de los funcionarios superiores respecto de los inferiores, y de subordinación de éstos a aquéllos."

En *stricto sensu* la *jerarquía* "se manifiesta en la actividad administrativa del Estado, -por consiguiente-, su naturaleza es, pues, administrativa."

En esta área, la <jerarquía> se manifestará "a través del poder de *mando* o poder jerárquico", de los cuales se desprenden los siguientes puntos:

- 1) "Posibilidad de que el superior jerárquico dirija e impulse la acción del inferior, dando las *órdenes* pertinentes."
- 2) "Posibilidad de dictar normas de carácter interno de organización o de actuación, tales como instrucciones circulares."
- 3) "Posibilidad para el superior de nombrar los integrantes de los órganos inferiores, así como formalizar los contratos en la rama concreto de su competencia."
- 4) "Posibilidad de avocación de facultades de competencia."
- 5) "Facultad de vigilancia, de control o de fiscalización por parte del superior, de oficio o a pedido de parte, sobre actos o sobre personas."
- 6) "Facultad de resolver los conflictos o cuestiones de competencia que se produzcan entre órganos inferiores."

A "la serie de poderes del superior jerárquico, corresponden

---

<sup>31</sup>ABBGNANO, *ob. cit.*, p. 706

otros tantos del inferior." Y respecto a los deberes del inferior jerárquico "se concretan en la subordinación al superior!"<sup>320</sup>

La Jerarquía es definida, por el tratadista Daniel Moreno, como "el orden o grados de persona o cosas, por tanto, se trata de un concepto muy amplio; y aún puede aplicarse a las empresas privadas (gerentes, capataces, respecto de obreros, oficiales, etc.); aunque no es habitual, pues más bien se trata de una relación referida a los empleados y funcionarios de la Administración Pública, sea nacional, provincial o municipal. El concepto se aplica también a las fuerzas armadas, navales, ejército, aviación; y a la autoridad eclesiástica, cuya jerarquía es inapelable."<sup>321</sup>

Expuesto lo anterior, a continuación explicaremos que es el valor.

El vocablo "valor" ha sido usado - y se sigue empleando - para "referirse al precio de una mercancía o producto." En este aspecto tiene un significado fundamentalmente económico. Sin embargo, se le utiliza el término <valor> "como cuando se dice que una obra de arte tiene gran valor o es valiosa, o que ciertas acciones tienen valor o son valiosas, o que una persona tiene gran valía." En éste sentido general la noción de valor está "ligado a nociones, tales como las de selección y preferencia, pero ello no quiere decir, todavía que tiene valor porque es preferido, o preferible, porque tiene valor."

Se emplea el término <valor> con "frecuencia en un sentido moral; mejor dicho, se ha usado con frecuencia el término 'valor' con la calificación 'moral'..."

En el aspecto filosófico general, también se usa el concepto de 'valor' y además se reflexiona sobre él. Por ejemplo en "las doctrinas filosóficas antiguas equiparan el <<ser>> con el <<valor>> y, muy especialmente, <<el ser verdadero>> con el de <<valor>>." Esto ha llevado a equiparar el no ser con la ausencia de valor y creado la "teoría de los valores" por Nietzsche". Esta "teoría de valores" se siguió cultivando por John Dewey, R.B. Perry, Max Scheler, Nicolai Hartmann, J.N. Findlay, Raymond Polin, entre otros pensadores.

Respecto al <<valor>> "se han adoptado numerosos puntos de vista, -estos son los siguientes-: los valores son irreducibles a otras formas, o modos, de <<realidad>>; son cualidades especiales; son productos de valoraciones humanas y, por tanto, relativos; subsisten de algún modo independiente de las valoraciones y hacen éstas posibles o, cuando menos, permiten que ciertos juicios sean llamados <<juicios de valor>>; o son, o

<sup>320</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo II, p.p. 357 y 358

<sup>321</sup>MORENO, *ob. cit.*, p. 138

están relacionados con normas o de imperativos; forman una jerarquía; no forman ninguna jerarquía, etc."

En el aspecto que nos interesa el "valor" es en relación a la "jerarquía", para que se consagren en lo que se denomina "jerarquía de valores". La cual, enseguida explicamos:

Debido a que los valores son varios, y diferentes de acuerdo a su polaridad (se presentan en su aspecto positivo y en su aspecto negativo, por ejemplo: belleza y lo contrario es fealdad), también son indiferentes "a las relaciones mutuas de las especies de valor. El conjunto de valores se ofrece en una tabla general ordenada jerárquicamente."

La teoría material (no formal), "es la que se ocupa de cuestiones, tales como la relación de valores y sujetos valorantes, o bien lo que se ha llamado a una <<clasificación de valores>>, a menudo unido a una <<jerarquía de valores>>"

Por lo que, se han expresado a este respecto varias opiniones, que reseñamos a continuación.

La clasificación más habitual de la jerarquía de los valores comprende:

"Los valores lógicos, los éticos y los estéticos. Münsterberg erigió una tabla de valores en base a las mencionadas esferas, pero ha determinado en cada valor dos orígenes diferentes: el espontáneo y el consciente. El conjunto de los valores está fundado, según dicho autor, en un mundo metafísico absoluto."

Para Scheler, los valores "se organizan en una jerarquía de lo agradable y lo desagradable, y cuyos grados superiores, son de menor a mayor, los valores vitales, espirituales (valores de lo bello y lo feo; de lo justo y lo injusto; del conocimiento) y los religiosos (valores de lo sagrado y lo profano). Cada una de las regiones de valores comprenden especies subordinadas. Los valores morales no son entonces más que la realización de un valor positivo cualquiera sin sacrificio de un valor inferior" (citado por Ferrater).

Por su parte, Hartmann propuso una tabla que abarca los valores siguientes: "valores bienes (instrumentales); valores de placer (como lo agradable); valores vitales; valores morales (como lo bueno); valores estéticos (como lo bello); valores de conocimiento (como la verdad). Las últimas tres clases son consideradas como valores espirituales" (citado por Ferrater).<sup>322</sup>

En virtud de lo anterior, es decir, de las *Fuerzas Políticas, la libertad y la Jerarquía de Valores*, nos damos cuenta que existe una estrecha relación entre estas tres.

---

<sup>322</sup>FERRATER, *ob. cit.*, Volumen 4, p.p. 3373 y ss.



Considerando que las "fuerzas políticas" constituyen un contrapeso en el gobierno; es decir, tratan de mantener la estabilidad cuando los gobernantes tratan de abusar de su poder que le fue conferido por el pueblo. Por lo que los diversos sectores de la población se organizan para ejercer presión (ya sea moral o física) con el objeto que les sean atendidas sus necesidades y demandas, o para recuperar su "libertad".

Esto es, la "libertad" es el actuar sobre uno mismo, hacer lo que uno quiera, decidir sobre sus propios actos, pero teniendo en cuenta dos cosas fundamentales:

- 1) Respetar a los demás integrantes de la humanidad, y
- 2) Respetar la jerarquía de valores establecida en la sociedad.

De lo contrario, si el individuo abusa de los actos que realice es en perjuicio suyo y principalmente en detrimento de la humanidad, y por lo cual no se estaría en presencia de la "libertad", sino del "libertinaje".

Por otro lado, se debe considerar que el individuo es libre por naturaleza, pero que, al entrar en contacto con los demás integrantes de la humanidad, debe ceder cierta parte de su libertad total a la sociedad en beneficio de él y de ésta, es decir, otorga parte de su libertad, (aunada a la libertad de otros individuos-gobernados) a otros individuos (gobernantes) para que la detentan en su nombre y en nombre de cada uno de los demás integrantes (gobernados), en beneficio de todos.

Nuestra Constitución consagra a la "libertad" en sus artículo 1º, 2º, 5º párrafo quinto, 14 y 16 entre otros.

Art. 2º.-Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren en el territorio nacional alcanzarán por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Art. 5º, párrafo quinto: "El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, por cualquier causa".

Art. 14, párrafo segundo.-Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...

Art. 16, párrafo primero.-Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Dado que la *libertad*, como ha quedado expuesto es una garantía primordial de cada uno de los integrantes de la humanidad, cuando se limita, se restringe o se coarta esta, en forma arbitraria y contraria a Derecho, por otros integrantes de la humanidad provocarán los antagonismos políticos, es decir, algunos seres humanos (lo más usual es que sean los gobernantes, o grupos cerrados, que tenga los medios de comunicación, los medios económicos, sociales, políticos, entre sus manos y por lo cual detentan el poder, para vivir en mejores condiciones) apoderándose y burlándose de la confianza y el consentimiento que les fue otorgado por los integrantes de la sociedad (en esta situación se encuentran los gobernados); ya que éstos gobernantes gobiernan en contra de las normas y ordenamientos jurídicos.

Y cuando los gobernados ya no estén dispuestos a soportar las condiciones deplorables en que se encuentren, por una parte, y tomen conciencia, por otra parte, traerá como resultado el enfrentamiento de las distintas "Fuerzas Políticas", lo cual generará y desencadenará las luchas entre los distintos sectores de la población que será el medio para sentar las bases para que se establezca una verdadera igualdad y se mantenga el bien común a través de la "isonomía" y el "orden público"

El papel que juega la "Jerarquía de Valores" entre las "fuerzas políticas" y la "libertad" es muy importante, ya que, la Jerarquía de Valores es el medio por el cual se pretende concientizar y nivelar los principios (morales, éticos, entre otros), sentimientos, actitudes y relaciones (políticas, sociales, culturales, económicas, administrativas) del individuo, ya que éste constituye el nivel superior jerárquico de mayor valor y con ello se mantendría la libertad y dignidad del ser humano y no tendría caso que existieran las "Fuerzas Políticas" como medios de represión y presión de ambos sectores de la población (gobernantes y gobernados respectivamente).

La Jerarquía de Valores es la base, para mantener el bien común, por la cual, si se toma en cuenta, mantendrá la "libertad" y la unidad de los integrantes de la Nación, con el objeto de equilibrar las "fuerzas políticas" y en su caso disminuirlas lo más que se pueda, ya que es muy pretencioso, pensar que puedan llegar a desaparecer por completo.

Es válido señalar, por lo tanto, que por Jerarquía de Valores debiera atender la colocación de éstos en un orden que vaya de lo superior a lo inferior, dándoles su justa ubicación en relación a lo que es positivo o benéfico para el ser humano considerado individual o colectivamente.

Considerar primero al Ser Humano en la escala superior jerárquica, ya que los demás valores le son inherentes (tales como: la verdad, la honradez, la lealtad, la justicia, la igualdad, la belleza <no solamente física, sino también espiritual> y el amor, entre otras.

De conformidad con lo previsto en nuestra Constitución Política, art. 19.- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de todas las garantías que otorga esta Constitución..." y demás artículos relativos.

El segundo lugar corresponde a la Familia, ya que el ser humano al nacer se encuentra rodeado y protegido por sus progenitores o familiares (excepto en casos excepcionales en que algunos individuos cuando nacen no cuentan con el apoyo de algún familiar o de sus progenitores).

De acuerdo en lo previsto en nuestra Constitución, en los artículos 40, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; y 31, fracción I, entre otros.

Art. 40.- ...

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...

Toda persona tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar en los términos que establezca la ley;...

En el tercer lugar estará el Estado, considerando que éste se encuentra formado por individuos. Y que al ser él Estado una persona jurídica se encargará de regular todo lo concerniente a la vida de los individuos, lo cual es fundamental para el desarrollo, organización, subordinación, coordinación, colaboración de los integrantes de la Nación, considerando que también el Estado tiene la obligación de velar por los intereses de la Nación.

Es importante mencionar, que el Estado también es el portavoz de difundir e inculcar los valores (tales como: la honradez, la verdad, la bondad, la lealtad, la justicia y la educación, entre otros).

Por ejemplo, conforme a lo establecido en nuestra Constitución Política, artículos 30, párrafo primero, segundo; fracción II, incisos a, b, y c, fracción IV: 17, 25, 26 y 28 párrafo quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo segunda, entre otros.

Art. 3.- "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria..."

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de la cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad, de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;...

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

En el cuarto lugar de ésta jerarquía de valores situamos a nuestra Universidad Nacional Autónoma de México (claro esta sin menos preciar a las demás instituciones educativas). Ya que en nuestra Institución Académica-administrativa se encuentra los hijos del pueblo, dentro de la cual se forjarán y saldrán los futuros profesionistas.

De acuerdo a lo previsto en los artículos 3º, fracción VII, y 5º, párrafo primero, entre otros, de nuestra Constitución.

3º, frac. VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas...

En quinto lugar establecemos a nuestra Facultad de Derecho, (señalando que existen otras facultades dentro de nuestra Universidad), puesto que, es la que nos interesa para nuestro estudio. Puesto que, de ella emanan en la mayoría de los casos los futuros profesionistas que se encaminarán tanto al área judicial, ejecutiva, y principalmente legislativa.

Ya que no cualquier persona puede hacer y aplicar leyes y ordenamientos jurídicos, sino que se requiere de un proceso de aprendizaje, preparación, estudio, concientización y

participación de los individuos que son y serán Licenciados en Derecho y que deberán utilizar sus conocimientos para legislar y aplicar la ley y ordenamientos jurídicos conforme a Derecho, velando en todo tiempo por los intereses de la Nación y con ello mantener el bien común.

Ya que, de lo contrario sino se rige conforme a Derecho será en perjuicio y detrimento, tanto para nosotros y nuestras Instituciones Académicas-Administrativas, así como de nuestra Nación.

Los estudiantes de Derecho estudian para obtener otros grados de acuerdo a los estudios o especialidades que realicen los individuos.

Con fundamento en los artículos 39, párrafo VII, y 59, párrafo primero, entre otros, de nuestra Constitución Política.

Esta Jerarquía de Valores es la siguiente:

En primer lugar: Ser humano

En segundo lugar: Familia

En tercer lugar: Estado

En cuarto lugar: Universidad Nacional Autónoma de México

En quinto lugar: Facultad de Derecho

El análisis anterior es específico para el tema, sin menoscabo de las actividades inherentes que realizan otras personas, actuando individualmente y/o colectivamente y que quedan comprendidos en la sociedad y tienen que ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, en beneficio de todos o de la casi totalidad de las Naciones, en acciones coordinadas con instituciones públicas y privadas.

# CAPÍTULO IV

## DERECHO ADMINISTRATIVO

## CAPITULO IV

# DERECHO ADMINISTRATIVO

**"UNA CONSTITUCION NO ES UN JUEGO DE NIÑOS. NO ES UNA COISA QUE SE PUEDE AÑADIR VARIANDO TODOS LOS DIAS, SIN DAR TIEMPO A LAS INSTITUCIONES A QUE DEBEN RAICER PROFUNDAS EN LA SOCIEDAD. POR EL CONTRARIO DEBE DEJARSE QUE EL TIEMPO LAS CONSAGRE, LAS RADIQUE Y LES DE TODA LA SOLIDEZ Y RESPETABILIDAD QUE PUEDEN EL PRIMER DIA NO PUDER TENER, Y QUE SOLO EL TIEMPO Y LA EDUCACION CONSTITUCIONAL PUEDEN DARLES." (BARTOLOME MITRE).**

## 1 CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Lo concerniente a los orígenes del *Derecho Administrativo* quedaron expuestos en el capítulo primero, es decir, quedó asentado que este Derecho es de reciente creación, aunque su materia principal de estudio, la *Administración*, data de épocas muy antiguas; por lo que, en este capítulo cuarto, trataremos el estudio y análisis del *Derecho Administrativo*.

Al avocarnos al estudio de la *Ciencia del Derecho Administrativo* nos damos cuenta que se confunde por algunos autores con la *Ciencia de la Administración*, otros dicen que son totalmente distintas y que no se pueden relacionar estas ciencias, otros comparten el criterio de que ambas son diferentes, pero se auxilian mutuamente. Nosotros adoptamos éste último criterio, ya que como ha quedado expuesto cual es el campo de la *Administración* y tratada como *Ciencia de la Administración*, no puede ser considerada como *Ciencia del Derecho Administrativo*, aunque ambas se auxilian y ayudan de manera recíproca.

Los términos de las materias de la *Ciencia del Derecho Administrativo* y de la *Ciencia de la Administración* son de reciente creación, y sobre las cuales se ha discutido mucho, ya que algunos autores opinan que no pueden considerarse como Ciencias. Por lo que nosotros expondremos su origen y estudio.

La *Ciencia de la Administración* es una materia que evoluciono tanto en Europa como en Estados Unidos de América, y nuestros tratadistas mexicanos ya se han infiltrado en su estudio.

- Así tenemos, que en Europa el precedente más directo de la Ciencia de la Administración proviene de los <<cameralistas>>. Puesto que en sus obras, "hay un intento de estudio sistemático y exclusivo de la organización y de la estructura política dedicada al bienestar material y espiritual de los súbditos."<sup>323</sup> Esto es, la Ciencia de la Administración "nació con la Monarquía absoluta y tuvo por finalidad proporcionar a los funcionarios las técnicas y prácticas necesarias para administrar lo más eficazmente posible al patrimonio real."

El precursor de la Ciencia de la Administración es el tratadista alemán Lorenz Von Sten.

Sin embargo, la Administración hasta el siglo XX, después de Cristo, continuaba "apegada, aún totalmente a sus anacrónicos sistemas... La Administración Pública Europea desconoce sistemáticamente todos los cambios sociales y técnicos que se operan en torno a ella."

A principios de éste siglo, en el año de 1916, el tratadista Henri Fayol, influyó (con su obra *La Administración industrial y general*) de alguna manera en la actual Ciencia de la Administración.

- En Estados Unidos de América la Ciencia de la Administración "nace con la formación del Estado federal y como una rama de la Ciencia Política..." Es decir, los pensadores de la Ciencia de la Administración eran tratadistas y estudiosos de la Ciencia Política, entre los cuales destacan Leonard D. White y F.W. Willoughby, estos dos profesores de Ciencia Política contribuyeron con sus obras al estudio de la Ciencia de la Administración. Esta Ciencia de la Administración Norteamericana básicamente en su inicio fue tomada del tratadista alemán Lorenz Von Sten.

Y su estudio se enfocó de distinta manera que en Europa, es decir, "la administración en Estados Unidos de América ha vivido siempre al remolque de la administración privada, de las empresas privadas." Esto se debe a que la gran mayoría de los estudios administrativos son financiados por capitales privados. "Reflejo de ello es la figura de Frederick W. Taylor".

La Ciencia de la Administración, en este país, adquiere "un enorme carácter programático y empírico de su investigación. Esto ha llevado a una desviación de la Ciencia de la Administración, es decir, causa más daño a la Administración Pública que la vieja concepción puramente legalista europea"<sup>324</sup>

El estudio de ésta Ciencia, lo exponen los tratadistas españoles, Francisco Anson y Fernando de Linañ. Los cuales

---

<sup>323</sup>BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Octava Edición, Editorial Civitas, S.A., Volumen I, Madrid, 1991, p. 100

<sup>324</sup>ANSON y DE LINAN, *ob. cit.*, p.p. 29 y ss.



concluyen que la Ciencia de la Administración debe ser, "aquella ciencia que estudia los elementos que forman la decisión administrativa."

Estos elementos serán de dos tipos: "racionales y psicológicos."

Los de tipo racional "se componen de conocimientos de tipo didáctico." Por ejemplo los principios, reglas y normas jurídicas.

Los de tipo psicológico "se refieren normalmente a la organización y corresponden, en general, a aquellos factores de la organización de influencia psicológica, que concluyen a determinada decisión. -Por ejemplo-, "los principios generales de relaciones públicas, como sistema de información destinado a aumentar la comprensión y colaboración entre el público y las actividades de una organización a través de un trato justo y de comunicaciones continuas, veraces y totales; de organización como forma adecuada de toda asociación humana; de relaciones humanas, como conjunto de técnicas destinadas a desarrollar el diálogo, la sinceridad, la comprensión y la colaboración dentro del personal de la organización, aumentando su eficacia, etc."

Y establecen estos autores acertadamente, respecto, de los elementos, que: "los elementos que más se adecúen y respondan a las diversas realidades sociales de los diferentes países son los que deben determinar la decisión. En esta concepción de la Ciencia de la administración parece, por tanto, es la mejor que responde a la esencia de la actividad administrativa, porque no sólo permite adherirse al cambio de la Administración en su continuo adaptarse a la realidad social, sino aún más, lo presupone."<sup>325</sup>

En cuanto a la Ciencia del Derecho Administrativo, como ya mencionamos, es de reciente creación. Surge poco después de la aparición del Estado Constitucionalista -señala Merkl-, y su comienzo proviene en parte en el Estado policía y en la legislación policiaca.

Además, menciona Adolfo Merkl que "la administración de Estado de derecho, merced de su progresiva calificación, limita las posibilidades de una influencia jurídico-política de los órganos administrativos por parte de la ciencia de la administración; sin embargo, en la misma medida en que la progresiva juridificación de la administración hace innecesaria esa función subrogatoria de la doctrina administrativa, en defecto del derecho administrativo, se presenta la necesidad de una elaboración científico-jurídica del material jurídico nuevo. De esta forma, la administración del Estado da origen y propulsa una ciencia del derecho administrativo, merced, precisamente, al estado de su derecho administrativo..."<sup>326</sup>

---

<sup>325</sup> *Ibid.*, p.p. 52 y ss.

<sup>326</sup> MERKL, *ob. cit.*, p.p. 116, 117 y 120

## 1.1 CONCEPTO DE CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En este punto, de manera breve, primero aludiremos a lo que es ciencia, ciencia del derecho y ciencia de la administración, para poder definir lo que es Ciencia del Derecho Administrativo.

El vocablo de *ciencia* proviene "del latín *"scientia"*. -Y significa- conocimiento cierto de las cosas por sus principios y causas." O es "el cuerpo de doctrinas metódicamente formado y ordenado, que constituyen una rama particular del humano saber. Saber o erudición."<sup>327</sup>

La *Ciencia del Derecho* es importante señalar, por lo menos, como se define.

"1) En sentido amplísimo, abarcando todas las disciplinas jurídicas, inclusive la filosofía del derecho;"

"2) En un sentido más restringido, comprendiendo todas las verdaderas ciencias jurídicas, con exclusión de la filosofía del derecho;"

"3) En sentido estricto -y más usual- como sinónimo de dogmática jurídica. Conviene aclarar que cuando se habla de *ciencia del derecho*, así a secas, se hace referencia a la dogmática jurídica. Además, se habla de *ciencias jurídicas*, empleándose esta expresión, igual que la de la ciencia del derecho, en los tres sentidos apuntados."<sup>328</sup>

José María Boquera Oliver define a la *Ciencia de la Administración* desde una "perspectiva del Derecho Administrativo, es el conjunto de conocimientos relativos a la organización de las colectividades humanas superiores."<sup>329</sup>

Para el maestro Germán Escobar Ramírez la *Ciencia de la Administración* es el conjunto de reglas para gestionar bien los negocios y aplicar los medios conducentes a la consecuencia de sus fines."<sup>330</sup>

Para el administrativista mexicano Rafael I. Martínez Morales, la ciencia del derecho administrativo "es el estudio y conocimiento metodológico relativos al análisis de los cuerpos normativos que estructuran al poder ejecutivo, o administración pública, y que regulan sus actos."<sup>331</sup>

El profesor Luis Humberto Delgadillo, al respecto, menciona

---

<sup>327</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 314

<sup>328</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo I, p. 360

<sup>329</sup>BOQUERA, *ob. cit.*, Volumen I, p. 99

<sup>330</sup>ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, *Principios de Derecho Administrativo*, Colección de Texto de Apoyo Académico, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, Mayo 1988, p. 35

<sup>331</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, Primer Curso, p. 5

que "en concreto, si por administración entendemos "... las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes" (Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa de la ciencia política*, U.N.A.M., 1982, pág. 20), por Ciencia de la Administración debemos identificar el estudio sistematizado de esa actividad y de los órganos que la realizan, ideas que comprenden los tres aspectos anteriormente mencionados: el órgano, la actividad y la disciplina."<sup>322</sup>

Para Forti, la Ciencia del Derecho "es una disciplina jurídica estrictamente a la que, desde hace algún tiempo, se aplican los métodos de investigación ya clásicas y tradicionales en las disciplinas del Derecho Privado. También aquí la investigación científica tiene como término último a la construcción sistemática de los estatutos, esto es: busca la determinación de los principios que toma los moldes del examen del Derecho positivo" (citado por Garrido Faya).<sup>323</sup>

La ciencia del Derecho Administrativo, es la que "estudia, investiga, formula principios, conceptos, teorías, acerca de la administración y la actividad administrativa."<sup>324</sup>

El concepto que aportamos de *Ciencia del Derecho Administrativo*, es el siguiente: Es la disciplina jurídica que se encarga de estudiar, analizar los conocimientos, para poder proporcionar los métodos, programas y planes de la administración del Estado, así como, de los poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo, Judicial), en especial del Poder Ejecutivo, y la relación que guarda éste con la administración, y con los particulares.

## 1.2 OBJETO DE CONOCIMIENTO

Debido a que esta materia es poco estudiada, y de reciente creación, se confundía en el pasado y hasta la fecha, por algunos tratadistas, de cual era y es su objeto de conocimiento, ya que se pensaba y se piensa que el objeto conocimiento del Derecho Administrativo únicamente consistía en "regular la estructura del poder ejecutivo, y que la actividad de ese poder y los organismos que lo integran era -y es- materia de la ciencia de la administración pública", sin embargo, su campo de estudio es mucho más amplio.

Al respecto, existen afortunadamente otros tratadistas que señalan el objeto de conocimiento de ésta ciencia, tal es el caso del maestro Rafael I. Martínez Morales, menciona que la ciencia del derecho administrativo tiene por objeto "el estudio de las reglas jurídicas relacionadas con la acción administrativa del

---

<sup>322</sup>DELGADILLO, *ob. cit.*, p. 44

<sup>323</sup>GARRIDO FAYA, *ob. cit.*, p. 80

<sup>324</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ob. cit.*, Tomo II, p. 934

Estado; el estudio de la regulación normativa de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones. En otras palabras, su objeto de conocimiento lo constituyen los fenómenos jurídicos (leyes, reglamentos, actos, contratos resoluciones, etc.) relacionados con la estructura y actividad del poder ejecutivo (federal, local-provincial o estadual y municipal)."<sup>335</sup>

## 2. TÉCNICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En los estudios realizados, sobre la Técnica del Derecho Administrativo; nos percatamos que esta materia es poco tratada, por lo que, para entrar a su estudio es necesario, por lo menos, que tengamos noción de lo que es la "Técnica", y la "Técnica del Derecho", para finalmente tratar de exponer que se entiende por "Técnica del Derecho Administrativo".

El término de *técnica* significa el "conjunto o serie de procedimientos, recursos y medios de acción de un arte". O bien, es la "pericia, destreza o habilidad para valerse de tales factores o utilizar esos elementos."<sup>336</sup>

El jurista mexicano Eduardo García Máynez, menciona que la palabra *Técnica* proviene de la voz griega "*τέχνη*", que significa arte. Las artes no solamente las manuales e industriales, sino también las desinteresadas, o *bellas*, poseen siempre una técnica específica, que consiste en el empleo de medios para el logro de los fines que constituyen su esencia. No sólo existe la técnica del herrero o el ebanista, sino la del músico, o el arquitecto, porque éstos como aquéllos forzosamente han de valerse de procedimientos idóneos para la consecución de las finalidades que persiguen. Lo que llamamos *técnica* ("*lato sensu*"), es precisamente la aplicación adecuada de medios para el logro de propósitos artísticos. Pero la adecuación a que aludimos supone el conocimiento de la eficacia de los procedimientos empleados, y tal conocimiento es de orden científico, toda técnica genuina debe hallarse iluminada por las luces de la ciencia."

Siguiendo con el maestro García Máynez, expone que, "incluso las más rudimentarias que imaginarse pueda, implica necesariamente un mínimo de saber y, en este sentido, es de índole científica. Una técnica no científica no es tal técnica, por que resulta incapaz de cumplir su destino o, lo que es igual, porque no permite la obtención de los fines a que se halla consagrada."

Por lo que, la Técnica Jurídica la define, el profesor Eduardo García, "como el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente. -Es decir - consiste en el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos

<sup>335</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, Primer Curso, p.p. 4 y 5

<sup>336</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo VIII, p. 23

que el derecho persigue...<sup>337</sup>

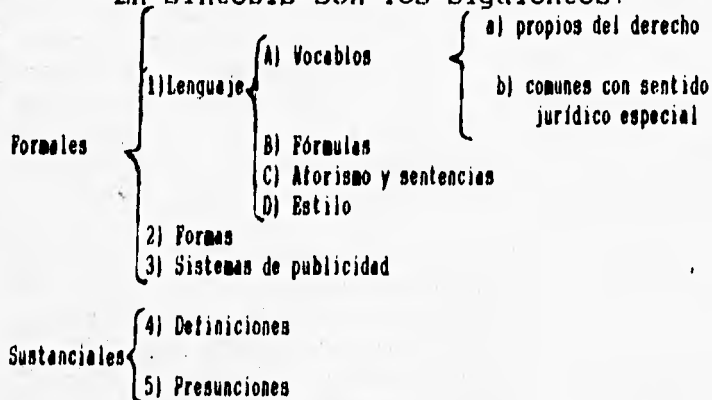
*Técnica Legislativa.* De hecho o de Derecho, el sistema que en cada país rige para la *formación de las leyes*. Puede ofrecer un aspecto científico acerca de los métodos más depurados para obtener la adecuada metodología en la redacción, utilizar el tecnicismo más preciso y evitar en lo posible reiteraciones, lagunas y contradicciones.<sup>338</sup>

La *Técnica Jurídica*, considerando que el "Derecho es un objeto cultural y por lo tanto obra del hombre... Ahora bien, como toda actividad humana, la formulación de normas jurídicas y su aplicación a los casos concretos, pueden ser también tecnicizada, es decir, guiada por una serie de reglas -las reglas técnicas- que prescriben un conjunto de procedimientos especiales, cuya observancia permite un trabajo bien organizado y asegura resultados más fructíferos. Resulta pues indudable la necesidad y ventaja de una buena técnica jurídica."

"Entendemos por técnica en general el conjunto de procedimientos que se siguen para llegar a un objetivo dado, es decir, para realizar un fin concreto."

Por lo que, "el contenido de la técnica jurídica abarca una serie de medios técnicos, que han sido divididos en *formales* y *sustanciales*. Estos últimos -por ejemplo, una definición- son llamados así porque se refieren más bien a la sustancia o contenido de las normas jurídicas, pero sin dejar por ello de ser medios técnicos."

"En síntesis son los siguientes:"



Adolfo Merkl al tratar sobre la técnica del Derecho Administrativo, expone, que: "El derecho administrativo del Estado Constitucional manifiesta una estructura técnico-jurídica que, sino difiere fundamentalmente del derecho <<judicial>>, por lo general se desvía de él."<sup>339</sup>

<sup>337</sup>GARCÍA MÁYNEZ, *ob. cit.*, p.p. 129, 317 y 318

<sup>338</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo VIII, p. 23

<sup>339</sup>MERKL, *ob. cit.*, p. 164

Por su parte, el maestro Rafael I. Martínez Morales, al hacer alusión sobre la "técnica del Derecho Administrativo", solamente menciona, que ésta técnica, refiérese a los instrumentos, así como al modo o manera de generar y ejecutar las reglas de derecho administrativo.<sup>340</sup>

Por lo que, la *Técnica del Derecho Administrativo* es el arte de aplicar los medios idóneos para el logro de las leyes o códigos administrativos, es decir, es el conjunto de principios, normas, reglas, conocimientos, utilizados para la creación y formación de leyes o Códigos, tendientes a regular todo lo concerniente a la administración pública, así como la relación que guarda entre sus órganos, la de éstos con los particulares, y el Estado dentro de su ámbito administrativo que corresponde al Poder Ejecutivo (en sus tres niveles: federal, estatal o local, y municipal), con la finalidad de mantener el bien común, mediante el orden público y la "isonomía".

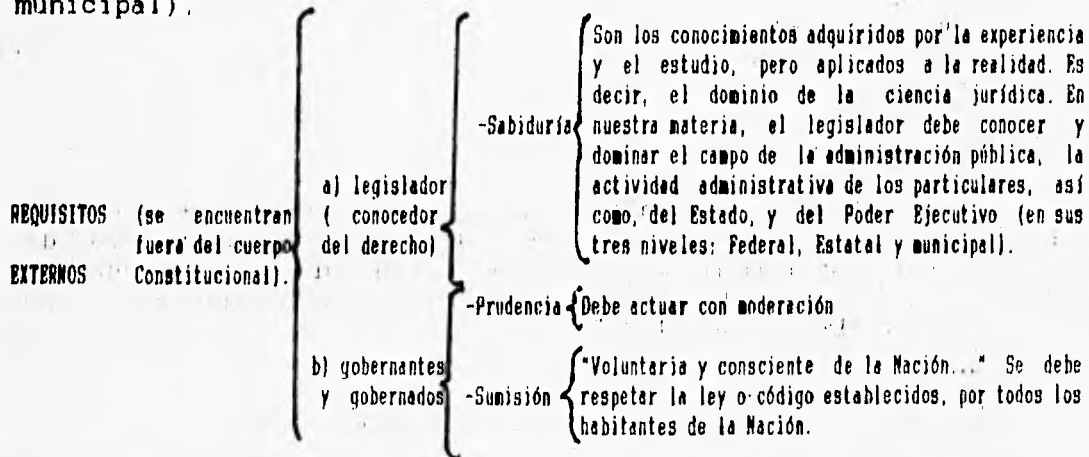
Por lo que, la *Técnica del Derecho Administrativo* se enfocara en dos aspectos:

1) *Técnica de la formulación o legislativa del Derecho Administrativo.*

2) *Técnica de aplicación del Derecho Administrativo.*

Si ésta bien fundamentada y concreta la primera de ellas, dependerá en gran medida el éxito, desarrollo e imposición de la segunda.

1) La *Técnica de la formulación o legislativa del Derecho Administrativo* es la que se refiere a la actividad del legislador para la elaboración de las leyes. Pero, para ello, necesita el legislador una serie de requisitos (tanto internos, como externos), con lo cual, logrará que dichas normas (jurídico-administrativas) sean establecidas en un código o ley para que gocen de validez, respetabilidad y eficacia por todos los habitantes de la ciudad (gobernantes y gobernados), en donde se vayan aplicar estas disposiciones (a nivel federal, local, o municipal).



<sup>340</sup>MARTÍNEZ MORALES, ob. cit., Primer Curso, p. 5

REQUISITOS  
INTERNOS

Reglas  
de  
Forma

- a) Subordinación.- El código o la ley de la materia del Derecho Administrativo, tiene su fundamento y base constitucional en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, es decir, debe estar subordinada a ésta ley Suprema. Ya que, la "Constitución debe prevalecer sobre las leyes, reglamentos y resoluciones, y fijar límites que subordinen la actividad de poderes constituidos a la voluntad constituyen, toda vez, que si ella no privase, el legislador ordinario estaría habilitado para cambiarla en cualquier momento, afectando su estabilidad y los bienes jurídicos que protege."
- b) Brevedad.- Se trata, que la elaboración y redacción del contenido de sus artículos sean cortos y pocos, dentro del cuerpo legislativo (Código), además, deben ser Reglas precisas, concisas y eficaces, para que sean debidamente aplicados y a la brevedad posible a todos los individuos que caigan en el supuesto previsto por la ley.
- c) Rigidez.- Es necesaria que sea prevista por el legislador, con el objeto de evitar que se cambien o se reformen las leyes con facilidad, por lo que para ello, debe llevarse a cabo un procedimiento, ya que de lo contrario "no antorpecería los intentos de utilizarla para designios despóticos o inmorales", es decir, se debe cuidar en todo momento su estabilidad para mantener el orden público y la "isonomía".
- d) Codicidad.- Para, que tengan validez y aplicación las leyes o códigos deben ser en forma escritas, es decir, estar comprendidas en un cuerpo legislativo escrito.

Reglas  
de  
Contenido

- e) Adecuación.- Esto es, al tiempo de ser sancionadas deben ser las apropiadas, oportunas, idóneas, esto es, acorde a "la realidad histórica, al presente y al futuro."
- f) Platicidad.- Deben ser reformadas y cambiadas las leyes y códigos conforme a las condiciones del tiempo y de los habitantes de la Nación.
- g) Fundamentabilidad.- Debe tener el Derecho Administrativo sus cimientos y bases en el Derecho y en la Constitución, para gozar de validez, estabilidad y aplicación ante todos los habitantes de la Nación (gobernados y gobernantes).
- h) Juridicidad.- En caso de que los gobernados o gobernantes no cumplan o hagan caso omiso de las disposiciones que se contemplan en la ley o código (de la materia administrativa), estos serán sancionados conforme a los preceptos establecidos en la misma ley o código en que se violen los preceptos.
- i) Estrictez.- Es decir, las materias administrativas que se traten deben estar encuadradas en un ley o código para que sean aplicadas y sancionadas.
- j) Claridad.- El contenido de las leyes y códigos se debe escribir en forma coherente y congruente, para que sea fácil de comprender, el profesor Linares Quintana dice, que "la claridad es lo menos que puede exigirse en la expresión de los conceptos en cualquier rama del saber humano y que son muchas las tragedias y fracasos institucionales que resultan de palabras mal empleadas, omitidas, o superfluas, y hasta de signo de puntuación deficientemente colocados."
- k) Concisión.- "Enlaza con la necesidad de claridad, el empleo de una redacción concisa, es decir precisa a la vez que sintética."
- l) Orden.- Se vincula a la claridad, "consiste en que los preceptos que traten cuestiones íntimamente conexas se incluyan no sólo convenientemente colocados unos tras otros, sino también en una misma sección, título o capítulo, según la lógica indique, de modo que no sea preciso acudir a diversos lugares de la Constitución para inducir o deducir una conclusión en determinada materia (por ejemplo: administrativa).
- ll) Armonía.- Es "en pro de la claridad la armonía terminológica"<sup>341</sup>, en razón de el empleo de las palabras que deben ser las correspondientes al contexto que se dé.

<sup>341</sup> Cuadros Integrados por la sustentante con base en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, (entrecorillado), *ob. cit.*, Tomo XXVI, p.p. 12 y ss.

2) *Técnica de aplicación del Derecho Administrativo*, como su denominación lo indica, una vez que se cometa el acto y encuadre dentro de lo previsto por la ley (supuesto) se atenderá al procedimiento correspondiente (contencioso-administrativo) y se impondrá la sanción respectivamente establecida (disposición).

### 3. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Al entrar al estudio sobre el concepto de Derecho Administrativo, nos damos cuenta, de que existen muchos autores que versan sobre este concepto. A continuación presentamos algunas definiciones.

El Derecho Administrativo se le define como el "conjunto de normas doctrinales y disposiciones positivas concernientes a los órganos e institutos de la administración pública, a la ordenación de los servicios que legalmente le están encomendados, y a sus relaciones con las actividades colectivas o los individuos a quienes tales servicios atañen."<sup>342</sup>

O bien, se le define al Derecho Administrativo "como la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad."<sup>343</sup>

Se utiliza, también el término de Derecho Administrativo, para designar "el conjunto de normas y principios de Derecho Público interno, que rigen la organización y la actividad de la Administración pública y de sus órganos, como asimismo las relaciones de Derecho público que esa actividad origina entre los distintos sujetos."<sup>344</sup>

Significa, el Derecho Administrativo, "el conjunto de normas y principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y de las entidades administrativas con los administrados."

O bien, el Derecho Administrativo es "la totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la

---

<sup>342</sup>REAL ACADEMÍA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 455

<sup>343</sup>*Instituto de Investigaciones Jurídicas, ob. cit.*, Tomo III, p. 33

<sup>344</sup>*Enciclopedia Jurídica Omeba, ob. cit.*, Tomo VI, p. 933



administración y los particulares."<sup>345</sup>

El Derecho Administrativo es "el "conjunto de preceptos jurídicos que regulan la vida administrativa del Estado. El Derecho Administrativo no se agota con el poder ejecutivo, se refiere también a las otras esferas del poder estatal."<sup>346</sup>

El maestro Ernesto Gutiérrez y González nos aporta el siguiente concepto de Derecho Administrativo: "es el conjunto de normas jurídicas, QUE DETERMINAN LAS CONDUCTAS DEL ESTADO PARA EL DESEMPEÑO DE ACTIVIDADES CATALOGADAS COMO FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, YA EN FORMA DIRECTA, YA INDIRECTA."<sup>347</sup>

El profesor Rafael Martínez Morales, define al Derecho Administrativo como "el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones."<sup>348</sup>

Para otro jurista mexicano, Gabino Fraga, señala que el Derecho Administrativo como "rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, -y agrega que-, es indispensable saber en primer término en qué consiste la actividad estatal; en segundo lugar, cuales son las formas que el Estado utiliza para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa, y un tercero y último lugar, cuál es el régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad."<sup>349</sup>

El administrativista, Humberto Delgadillo, define al *Derecho Administrativo* "como la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan."<sup>350</sup>

El jurista argentino, José Canasi, expone que el Derecho Administrativo "es el conjunto de normas jurídicas que rigen a los organismos de conducción y dirección dentro del derecho público, enmarcando el funcionamiento administrativo de todos los servicios y cometidos estatales dentro del ordenamiento constitucional y legal, con fines permanentes de interés público y sin obstaculizar en manera alguna la iniciativa y producción

---

<sup>345</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 228

<sup>346</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, p. 105

<sup>347</sup>GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, p. 3

<sup>348</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, Primer Curso, p. 9

<sup>349</sup>FRAGA, *ob. cit.*, p. 13

<sup>350</sup>DELGADILLO, *ob. cit.*, p. 49

individual con análogos propósitos de bien común."<sup>351</sup>

Otro tratadista argentino, el profesor Bielsa, manifiesta que en su concepto "es derecho administrativo el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración pública."<sup>352</sup>

Para Gastón Jezé, el derecho administrativo "es la rama del derecho público que tiene como finalidad regular el funcionamiento de los servicios" (citado por Martínez Vera).

El tratadista mexicano Rogelio Martínez Vera define al derecho administrativo diciendo que: "es la rama del derecho público interno que se encarga del estudio de la estructura, organización y funcionamiento del Poder Administrativo, sistematizando todas las actuaciones derivadas del régimen a que quedan sujetas las actividades patrimonial y financiera del Estado, regulando al mismo tiempo las relaciones entre la Administración y los administrados."<sup>353</sup>

EL Doctor en Derecho, Jorge Olivera, menciona que el Derecho Administrativo "es la parte del Derecho público, que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y que disciplina a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado."<sup>354</sup>

El jurista español, Rafael Entrena Cuesta señala, que "podemos definir al Derecho administrativo como el conjunto de normas de Derecho público interno que regulan la organización y actividad de las Administraciones públicas."<sup>355</sup>

Garrido Faya, define al Derecho Administrativo como "aquella parte del Derecho Público que regula la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo; y sus relaciones con los administradores y órganos constitucionales del Estado."<sup>356</sup>

Para Daniel Moreno el Derecho Administrativo "es el conjunto

---

<sup>351</sup>CANASI, José, *Derecho Administrativo*, Volumen I, Reimpresión, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1981, p. 59

<sup>352</sup>BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, Tercera Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1966, p.2

<sup>353</sup>MARTÍNEZ VERA, *ob. cit.*, p.p. 121-122

<sup>354</sup>OLIVERA, *ob. cit.*, p. 30

<sup>355</sup>ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I/1, Novena Edición 1986, cuarta reimpresión, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 1990, p.p. 71-71

<sup>356</sup>GARRIDO FAYA, *ob. cit.*, p. 113

de normas positivas o vigentes, que tiene por objeto regular la actividad del Estado y de todos los órganos públicos, en lo referente al establecimiento y la realización de los servicios de la misma naturaleza. Rige también las relaciones entre la administración y los particulares y las relativas a las diversas entidades entre sí.<sup>387</sup>

Por su parte, el tratadista Manuel María Díez define al Derecho Administrativo "como el complejo de principios y normas de derecho público interno que regulan la organización y la actividad de la administración pública."<sup>388</sup>

Para, el administrativista, Ramón Martín Mateo el Derecho Administrativo es "aquel Derecho que <<disciplina un conjunto de actividades eficazmente dirigidas al entendimiento de los intereses públicos y para los cuales el ordenamiento concede potestades singulares."<sup>389</sup>

García-Trevijano Fos, define al Derecho Administrativo como "un conjunto de normas y principios referibles al Sujeto Administración, que tiene por objeto el estudio con todas las funciones y la regulación de la Administración pública subjetivamente considerada, con todas las funciones que desarrolla, y además, accesoriamente, el estudio de las funciones administrativas de los demás poderes del Estado, así como la justicia administrativa."<sup>390</sup>

Enrique Sayagués Laso, expone que el Derecho Administrativo "es un sector del derecho público. Cabe definirlo como la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa."<sup>391</sup>

El jurista argentino, Félix Sarria al referirse al concepto del Derecho Administrativo lo atribuye al Poder Ejecutivo, "ya que éste le corresponde la función de administrar, -y agrega- que todas las definiciones que giran en torno al Poder Ejecutivo serán aceptadas." Este autor, se apega al concepto de Derecho Administrativo, del tratadista Santamaría.

El tratadista Santamaría define al, Derecho Administrativo como "la rama del Derecho referente, a la organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo, según la Constitución, para

---

<sup>387</sup>MORENO, *ob. cit.*, p.p. 80 y 81

<sup>388</sup>DÍEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo I*, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1963, p. 264

<sup>389</sup>MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, Novena Edición, Madrid, España, 1985, p. 77

<sup>390</sup>GARCÍA-TREVIJANO FOS, *ob. cit.*, Tomo I, p. 138

<sup>391</sup>SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Martín Bianchi, Altura, Montevideo, 1953, p. 21

el cumplimiento de la misión del Estado en la vida (citado por Félix Sarría).<sup>302</sup> El profesor, Sabino Álvarez-Gendín, explica que el Derecho Administrativo es "la ciencia jurídica que estudia los principios que inspiran y las normas que regulan la organización, las funciones, y la jurisdicción administrativa, comprendiendo en lo último las garantías contencioso-administrativas."<sup>303</sup>

Para el maestro Pedro Noguero Consuegra "El Derecho Administrativo se refiere a las normas que regulan el funcionamiento de la administración pública y las relaciones que produce entre sus órganos y las de éstos con los particulares, así como los fines inherentes al Estado y que son contemplados desde el punto de vista de la función administrativa, que corresponde al Poder Ejecutivo."

Para nosotros el Derecho Administrativo es, considerando todas las definiciones anteriores, la disciplina jurídica dentro de la rama pública, que se encarga de regular todo lo referente a la administración pública (que es la materia principal de éste derecho), es decir, su organización, funcionamiento, estructura y actividad, así como la de sus organismos, y la relación que guardan con los particulares y el Estado, que se avocan a la función administrativa del Poder Ejecutivo, dentro de todos sus niveles: federal, estatal o local, y municipal.

### 3.1 EN SENTIDO AMPLIO

Al referirnos a la definición del Derecho Administrativo en sentido amplio y en sentido estricto, nos damos cuenta que existen unos cuantos autores que dan su punto de vista al respecto.

El Derecho Administrativo en sentido amplio, se entiende que es aquel, cuyo contenido "fuese vinculado exclusivamente" a la organización y al funcionamiento de la administración.<sup>304</sup>

Por su parte, el tratadista Adolfo Merkl, en este sentido,

---

<sup>302</sup>SARRIA, Félix, *Derecho Administrativo*, Ediciones Assandri, Argentina, 1961, p. 49

<sup>303</sup>ÁLVAREZ-GENDÍN, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958, p.p. 114 y 115

<sup>304</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo I, p. 656

menciona que el derecho administrativo "en virtud de la diversidad de las relaciones de vida que regula; y en virtud también de la especialización objetiva y de la descentralización local de su caudal de normas, es la fracción considerablemente más amplia del orden jurídico."<sup>365</sup>

### 3.2 EN SENTIDO ESTRICTO

El Derecho Administrativo en sentido estricto es aquel que regula "la organización y el funcionamiento de la administración pública, -y además-, le corresponde regular todo lo atinente a la forma en que se manifiesta la actividad administrativa, lo cual constituye las diversas relaciones que nacen de esa actividad."<sup>366</sup>

### 3.3 OBJETO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Varios autores, como ha quedado asentado, al exponer su concepto de "Derecho Administrativo" incluyen en tal definición el objeto de éste Derecho. Sin embargo, otros tratadistas, si explican el objeto del Derecho Administrativo.

Por ejemplo, el objeto del derecho administrativo "es la administración pública, en todas sus manifestaciones, sean éstas externas o internas, vale decir jurídicas y no jurídicas."<sup>367</sup>

El tratadista Díez, establece que el objeto del Derecho Administrativo es "el estudio de la administración en su sentido subjetivo. Está constituido por el conjunto de funciones que constituye el complejo de la actividad administrativa... Quiere decir, entonces que deben estudiarse todas las funciones ejercitadas por las autoridades administrativas, y no las funciones de índole administrativa atribuidas a cualquier autoridad."

Agrega, Díez, que como el derecho administrativo comprende y estudia esta actividad de la administración, "debe ocuparse, en

---

<sup>365</sup>MERKL, *ob. cit.*, p. 126

<sup>366</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo I, p. 656

<sup>367</sup>*Idem.*

todo, de la teoría general de los actos administrativos."<sup>300</sup>  
El administrativista mexicano, Rogelio Martínez Vera, expone que el objeto de estudio del Derecho Administrativo "lo constituye precisamente la Administración Pública."

Es decir, siguiendo con este autor, menciona que "en consecuencia, estimamos que el objeto de estudio del derecho administrativo está formado por toda esa pléyade de actividades que realizan las autoridades administrativas. Por lo tanto, deberemos de excluir de este estudio, las actividades Administrativas que efectúa el Poder Legislativo, ya que ellas forman parte del contenido del derecho constitucional, y las actividades administrativas que realiza el Poder Judicial, porque las mismas son materia del derecho constitucional o ya del derecho procesal."<sup>301</sup>

Por lo que, el objeto del Derecho Administrativo, básicamente es regular toda la actividad administrativa, y administración pública, del Poder Ejecutivo del Estado (a nivel Federal, Estatal o Local, y Municipal), y de sus órganos, y la relación que tienen con los particulares, e impartir la justicia (administrativa), con la finalidad de mantener el bien común, por medio del "orden público" y la "isonomía" (igualdad de los hombres ante la ley).

Ahora bien, el "orden público", es una institución relacionada con el Derecho y con cada una de sus ramas, entre ellas se encuentra nuestro Derecho Administrativo, además, ya hemos aludido en varias ocasiones este término, por lo que es importante saber que es y como se desarrolla.

Para ello, nos avocaremos a la loable exposición del maestro Pedro Noguera Consuegra, al respecto; porqué, de sus cátedras y escritos consideramos conveniente tomar y utilizar los términos de "isonomía", del cual ya hemos hecho alusión en el contenido de nuestro trabajo, y de "orden público", que expondremos en los siguientes párrafos.

El maestro Pedro Noguera Consuegra define al "orden público", como: "la disposición concertada y armoniosa de la tranquilidad, seguridad y salubridad pública, así como de la planeación demográfica y la alimentación integral del pueblo a través de la educación con el fin de conservar la sociedad y sus instituciones fomentando la evolución de la misma y la satisfacción de nuevas necesidades."

De esta definición se toman sus elementos, pero, "tradicionalmente la doctrina ha aceptado tres: la tranquilidad

---

<sup>300</sup>DÍEZ, *ob. cit.*, p.p. 263 y 270

<sup>301</sup>MARTÍNEZ VERA, *ob. cit.*, p.p. 99 y 120

pública; la seguridad y la salubridad pública."

Por su parte, el doctor Paul Bernard, "jurista francés, en su obra "La Noción de Orden Público en el Derecho Administrativo, agrega a los anteriores elementos tradicionales, dos más que son: la planeación demográfica y la alimentación integral del pueblo" (citado por el maestro Pedro Nogueroń).

A éstos elementos, el maestro Pedro Nogueroń aporta un elemento de gran valor: la educación. Los cuales trataremos a continuación.

I) La *Tranquilidad Pública* es "aceptada como la paz o sosiego interno del ser humano que se trasmite a los demás miembros de la comunidad, traduciéndose en una calma consciente del pueblo como resultado de no temer peligros derivados de las malas relaciones:"

"a) Entre los miembros de la comunidad (luchas entre pandillas, colonias, barrios; "vendetas", y luchas por credos)."

"b) Entre el pueblo y su gobierno (levantamientos, motines, revoluciones o guerras civiles).

"c) Entre las naciones (guerras internacionales, guerras de bloques de naciones)."

"d) De influencias de agentes externos al ser humano (cataclismos, temblores, ciclones, pestes, ruido)."

"e) De agentes extraños al hombre (invasión extraterrestre)."

II) La *Seguridad Pública* "se refiere a la certeza o previsión cierta, el no temor de peligros o la posibilidad de encausarlos sin hacer uso de la violencia, basado en el conocimiento de la acción de la autoridad pública para eliminarlos o preverlos."

Expone, el maestro Nogueroń, que la protección de los individuos o de la colectividad "emana fundamentalmente de la garantía constitucional de legalidad, y de las leyes que derivan de la misma. En nuestro país podemos señalar los artículos 10 (posesión y portación de armas); artículo 11 (libertad de circular, por el territorio nacional entrar y salir, sin más restricción que la dictada por la autoridad judicial, así como asentarse); artículo 29 (facultades extraordinarias del Presidente de la República), entre otros, así como los reglamentos de tránsito y policía."

III) La *Salubridad Pública*, menciona el doctor Fernando Figueroa, "tiene por objeto la higiene pública o la salvaguarda de la salud pública en el amplio sentido de la palabra" (citado por el administrativista Pedro Nogueroń).

Para, el doctor Andrés Serra Rojas, la salubridad pública "es la previsión de cualquier mal que perjudique la salud del ser humano, impidiendo epidemias, combatiendo males sociales y estimulando la realización de obras que eviten las enfermedades como las obras de saneamiento, las de introducción de agua potable, etc." (citado por el Licenciado en Derecho Pedro

Noguerón Consuegra).

El artículo 73, en su fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la creación del "Consejo de Salubridad General, -que- dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país;" todo ello, señala el tratadista mexicano Pedro Noguerón, para salvaguardar a sus habitantes de epidemias graves, enfermedades exóticas y campañas contra el alcoholismo, venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana y para prevenir y combatir la contaminación ambiental, unas sujetas a la sanción del Presidente y otras a la revisión del Congreso de la Unión."

Por otro, parte, establece correctamente este autor, que se debe "diferenciar entre salubridad del ambiente en que se desarrolla la sociedad y la salud del ser humano, la primera como responsabilidad directa del Estado y la segunda del individuo con asistencia del Estado en algunos casos, ya que este no puede evitar que por actitudes propias del individuo ponga en peligro la salud con acciones contrarias a la normalidad de su cotidiano vivir."

IV) La *Planeación Demográfica* se presenta "de acuerdo con las necesidades surgidas en la comunidad, concretamente la proliferación humana sin método ni sistema, es de vital importancia no dejar en manos de la casualidad el destino de las nuevas generaciones sino que ordenada y públicamente debe revisarse y organizarse el crecimiento demográfico encausando a los lugares no habitados a los nuevos pobladores a través de diversos incentivos. Los problemas demográficos se acrecentan y requieren que a la invocación del orden público responda la solución a un problema que acarrea grandes desórdenes públicos de difícil reparación si no se atienden con la debida diligencia."

El maestro Noguerón Consuegra, diferencia dos aspectos importantes de la *Planeación Demográfica*, estos son:

a) La *explosión Demográfica*. Se "integra por el nacimiento o reproducción del ser humano en forma inusitada pero que otorga al Estado plazos para satisfacer las necesidades de los nuevos seres como son: servicios asistenciales; medicinas, educación, transporte, casa-habitación, vestido, calzado, alimentación, diversiones y en general todos aquellos que representan la comodidad y el bienestar de los habitantes de un país."

b) La *concentración Demográfica*. Es lo contrario de la que acabamos de hacer alusión, es decir, "no proporciona ésta oportunidad al Estado, pues el arribo inesperado de seres humanos de distintas edades, ancianos, adultos, adolescentes y niños, a un lugar determinado, generalmente poblaciones o ciudades ya establecidas, genera una serie de problemas de diferentes magnitudes para hacer frente en forma inmediata y expedita a las necesidades que requieren ser satisfechas; porque el Estado no cuenta con el tiempo necesario para planear, programar y ejecutar



los servicios y obras públicas que se demandan."

A su vez, la Planeación Demográfica, entendida "como un proceso de selección de las mejores medidas y directrices para ubicar al ser humano en el lugar y ambiente adecuado a través de incentivos o convencimiento," cuenta con una serie de elementos que a continuación se mencionan:

1. La concientización del ser humano.- Es "la fijación subjetiva de la idea de no procrear más seres humanos que aquellos a los que responsablemente se les pueda dar una vida útil y digna y que no signifiquen una carga para la familia, la sociedad o el Estado."

2. La Planeación Familiar.- "Representada por el acuerdo del hombre y la mujer, para procrear un determinado número de hijos, con bases a sus propias posibilidades de alcanzar para ellos el bienestar a que tienen derecho como seres humanos y con base en la solidaridad que le deben a sus demás semejantes. Es un proceso de análisis de las condiciones, las circunstancias que le son inherentes y que determinan la resolución adoptada."

3. La creación de nuevos centros de trabajo.- Esto se lleva a cabo, "a través de decisiones administrativas de la autoridad administrativa para ubicar las industrias en lugares estratégicos para distribuir la población, al trasladar a los seres humanos en busca de labores estables que les permitan obtener el ingreso necesario para sufragar las necesidades propias y de su familia. Ejemplo de ello es el surgimiento de parques o ciudades industriales en diversos países."

4. La creación de nuevos Centros de Población.- "Labor realizada por el gobierno federal para reubicar a habitantes de población y ciudades congestionadas y colonizar partes del territorio nacional idóneas con el incentivo de ayuda económica y material para realizar labores fundamentalmente agrícolas y ganaderas y agroindustriales. Labor a la que deben incorporarse las autoridades estatales y municipales."

5. El Inventario de Recursos.- Esto se realiza para "saber cuánto tenemos, de qué disponemos para sufragar nuestras necesidades y cuántos somos, es de vital importancia para el futuro. Se refiere a datos estadísticos pero necesarios para planear el futuro y programar las acciones necesarias a fin de resolver con anticipación los problemas o situaciones que lógicamente se generarán con la evolución de la sociedad."

6. El control de la mortalidad.- "Gracias al avance de la ciencia médica y técnicas quirúrgicas, el ser humano ha alcanzado límites de vida que llegan hasta los 65 años de edad promedio, en contra de los 45, 50 y 55 que se alcanzaban en épocas anteriores, esto trae como consecuencia la necesidad de atender los requerimientos de los ancianos. Actualmente se llega en algunos países al promedio de 75 años de vida."

7. El control de la natalidad.- Para ello existen "diversos métodos científicos, médicos y naturales, que permiten al ser humano la facilidad de no engendrar. En este supuesto tal parece que es aceptable esta situación, pero si se desvirtúa puede provocar reacciones contrarias y de males incontrolables."

8. El control de aborto.- "La práctica del aborto está permitida por nuestro orden jurídico en dos casos: violación tumultuaria o individual y por razones médicas o aborto quirúrgico (en caso en que la madre pueda fallecer se opta por proteger un valor considerado como superior). En algunos Estados de la República se abre paso al aborto autorizado por razones económicas, cuando los procreadores demuestran imposibilidad de sostener un hijo más y el aborto resultante del conocimiento de que el ser engendrado nacerá con deficiencias físicas u orgánicas o con taras hereditarias."

V) *La Alimentación Integral del Pueblo*.- "Uno de los problemas más graves a que se enfrentan los gobernantes de cualquier país es el que se refiere a dar de comer al pueblo y con qué darles de comer. El deseo de satisfacer el hambre es una necesidad primaria que al ser humano lo impulsa a tomar el alimento de cualquier parte, recordemos que en nuestra legislación se justifica el robo de famélico o de indigente."

Ya que, "la falta de alimentos es factor preponderante de alteración del orden público y sus consecuencias son insospechadas, por eso la preocupación mundial por la posibilidad de la existencia del fenómeno conocido como "hambruna" que puede asolar a los habitantes de la tierra, ejemplos como los de la India, Etiopía, Biafra y otros lugares más, debemos evitarlos y luchar contra ellos hasta erradicarlos, en una acción de solidaridad humana, sin olvidar, por supuesto, las carencias nacionales."

Sin embargo, "no es lo mismo la inexistencia de los alimentos a que éstos no estén al alcance de la economía de los seres humanos."

Pero, señala el maestro Noguérón, "la alimentación del pueblo debe ser la adecuada, rica en calorías y proteínas y demás componentes necesarios para señalarla como una buena alimentación y no sólo la ingestión de alimentos que en ocasiones pueden ser perjudiciales para la salud."

VI) *La Educación*.- "Alguien dijo, que "un pueblo educado es un pueblo feliz". Nada más cierto, el conocimiento produce satisfacciones al ser humano que no puede alcanzar a través de su ignorancia."

Es decir, la educación integral "no se circunscribe únicamente a proporcionar el conocimiento del contenido de las materias que integran los programas de trabajo agrupadas en planes de estudio, de las diferentes áreas educativas."

Además, se incluye aquí el principio de la "educación basada en el trinomio, aprendizaje-enseñanza-investigación y no el binomio, aprendizaje-enseñanza, únicamente."

A lo que, "el ser humano así educado estará plenamente consciente de sus derechos y obligaciones y podrá ejercer unos y cumplir las otras."

De lo que se desprende que "las naciones con habitantes educados y cultos difícilmente serán presas de desórdenes provenientes de su interior o del exterior y por el contrario con facilidad tenderán a rechazarlos."

Asimismo, "un pueblo integrado por habitantes educados, fácilmente encuentran el camino para conseguir la parte de bienestar que justamente le corresponde."

Concluyendo: "Ciudadanos educados hacen gobernantes educados".<sup>370</sup>

---

<sup>370</sup>NOGUERÓN CONSUEGRA, *ob. cit.*, p.p. 25 y ss.

### 3.4 DIVERSOS CONCEPTOS TEÓRICOS QUE EXPLICAN EL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

A pesar, del poco tiempo que tiene de vida el Derecho Administrativo, la importancia que ha alcanzado, hasta nuestros días, es grandiosa. Sin embargo, en ese pequeño lapso los diversos tratadistas al exponer la definición o el concepto del Derecho Administrativo a su manera y dependiendo de los pensamientos y condiciones de su época, se encasillaron en alguna de las teorías que a continuación trataremos.

1) La *Teoría Legalista*. Esta *teoría legalista* infiere al Derecho Administrativo desde un punto meramente legal, es decir, "como un conjunto de leyes que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración." Afirma, el tratadista Humberto Delgadillo, que ésta es descartada, en virtud de confundir al Derecho Administrativo "con su propio objeto: la legislación de su propia materia administrativa."

2) La *Teoría de los servicios*. Esta teoría se refiere que el Derecho Administrativo es aquel que tiene como "fin el estudio y regulación de los servicios públicos."

Es improcedente esta teoría por que el Derecho Público, no solamente se basa en los servicios públicos, ya que su actividad es más amplia y abarca otras esferas, tales como la policía y fomento, entre otras actividades del Estado.

3) La *Teoría formalista*. Para, ésta teoría el Derecho Administrativo es "el estudio organización, funcionamiento y procedimiento del Poder Ejecutivo, por lo que se conoce como *formalista (u orgánica)*. Este enfoque también adolece de parcialidad, ya que, como hemos visto, la Administración Pública no sólo es estructura, sino también actividad."<sup>371</sup>

4) La *Teoría objetivista*. En ésta teoría, diversos autores, consideran al Derecho Administrativo, como "el conjunto de principios reguladores de la actividad del Estado para la consecución de sus propios intereses."<sup>372</sup>

Es decir, "considera que la materia del Derecho Administrativo está constituida por el estudio de la función administrativa, pero olvida la estructura e interrelación de los órganos que la realizan. Esta corriente, denominada *objetivista*,

---

<sup>371</sup>DELGADILLO, *ob. cit.*, p. 47

<sup>372</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, *ob. cit.*, Tomo VI, p: 931

es parcial en su enfoque, por lo que no se profundiza en ella.<sup>373</sup>

Es obsoleta esta teoría, porque excluye cualquier otra actividad del Estado, al igual que otras teorías. Tales como la legislativa, jurisdiccional, entre otras.

5) La *Teoría del Poder Ejecutivo*. En esta teoría, la definición o concepto del Derecho Administrativo gira en torno a la organización, función y procedimiento del Poder Ejecutivo.

Si bien, es cierto que el Derecho Administrativo realiza funciones ejecutivas, esta teoría es errónea, ya que el Derecho Administrativo realiza otras funciones, tanto de carácter político, administrativo, legislativo y jurisdiccional, entre otras actividades.

6) La *Teoría de las Relaciones Jurídicas*. En esta área, el derecho administrativo va a regular "las relaciones entre el Estado y los particulares (la Ferrière, citado en la Enciclopedia Jurídica)."<sup>374</sup> O bien las relaciones entre la administración y los administrados.

Esta teoría es incorrecta, ya que el Derecho Administrativo no solamente regula estas relaciones, sino que es más amplio su campo de estudio, también regula, por ejemplo, las relaciones entre sus órganos.

#### 4. RELACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO Y DISCIPLINAS NO JURÍDICAS

Si bien es cierto, el Derecho Administrativo es una disciplina jurídica independiente de otras, para, su estudio y mejor entendimiento se relaciona y auxilia de otras ramas del Derecho, tanto de la esfera pública, como privado (tales como son el Derecho Constitucional, Civil, Procesal, Internacional Público, Internacional Privado, Trabajo, Penal y Mercantil, entre otras); al igual que con otras disciplinas no jurídicas (tales como: la Historia, Economía, Política, Sociología, Administración, Estadística y Lógica, entre otras). De las cuales enunciamos las siguientes:

##### *Disciplinas Jurídicas*

1) *Derecho Constitucional*.- Es la disciplina que estudia las organizaciones políticas de los pueblos y muy especialmente las normas jurídicas que persiguen el orden y la justicia en las

---

<sup>373</sup>DELGADILLO, *ob. cit.*, p. 47

<sup>374</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, *ob. cit.*, Tomo VI, p. 930

relaciones sociales relativas a la conciliación y coexistencia entre la libertad y el ejercicio de poder a través del establecimiento y perfeccionamiento de un régimen igual, tanto político, jurídico y social (*isonomía*).

Por lo que, el Derecho Constitucional es la base, el fundamento del Derecho Administrativo, es decir, de nuestra ley suprema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emana la regulación, funcionamiento y preservación del Derecho Administrativo, para que sea respetado por todos los habitantes de la Nación. Ya que en nuestra Carta Magna se establece la estructura del Estado y la relación entre sus entes públicos, y las garantías de todos los integrantes del pueblo mexicano dentro de la administración pública, los cuales tienen que ser acatados por todos los integrantes de la sociedad (gobernantes y gobernados), para que gocen de validez y sean respetadas.

2) *Derecho Civil*. - Es la disciplina jurídica que "determina las consecuencias esenciales de los principales hechos y actos de la vida humana (nacimiento, mayoría de edad, matrimonio) y la situación jurídica del ser humano en relación con sus semejantes (capacidad civil, deudas y créditos) o en relación con las cosas (propiedad, usufructo, etc.)."

La estrecha relación que guarda el Derecho Administrativo con el Civil, es en virtud que de ésta el Derecho Administrativo toma muchas de sus instituciones (donación, legados, bienes, asociaciones, sociedades y contratos, entre otras disposiciones), adecuándolas, por su puesto, a su área, es decir, las ha enfocado a su estudio y análisis, lo que les da el carácter de ser administrativas.

3) *Derecho Procesal*. - "Es el conjunto de reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho a casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declaren la existencia de determinada obligación y, en caso necesario, ordenen que se haga efectiva."

La relación del Derecho Administrativo con el Procesal, es en el siguiente aspecto: el Derecho Administrativo debe contar con procedimientos y autoridades competentes, para resolver las controversias y conflictos que se susciten entre los diversos sectores de la Administración (Pública y Privada), para garantizar la estabilidad de la Nación.

4) *Derecho Internacional Público*. - "Es el conjunto de normas que rigen las relaciones de los Estados entre sí y señalan sus derechos y deberes recíprocos."

Se relaciona el Derecho Administrativo con éste Derecho, en consideración que el Poder Ejecutivo, es parte de la administración pública; por lo que, el Presidente, es el portavoz de la Nación Mexicana, y entre sus facultades (ya mencionadas) que le otorga la Constitución, es el encargado de regular y aplicar las disposiciones concernientes a los tratados y convenios internacionales, así como, lo referente a la política exterior.

5) *Derecho Internacional Privado*. "Es el conjunto de normas

que indican en qué forma deben resolverse, en materia privada, los problemas de aplicación que derivan de la pluralidad de legislaciones.

El Derecho Administrativo al relacionarse con el Derecho Internacional Privado es con el propósito de que en dichos actos celebrados por el Poder Ejecutivo, en caso de exista alguna controversia, el Derecho Administrativo se encargará de solucionarlos por medio de los actos de la administración pública.

Debemos tomar en cuenta que en materia de Derecho Internacional se han incorporado a sus áreas de actividades los organismos internacionales y la vigencia de la Ley Federal de Tratados, que únicamente mencionamos.

6) *Derecho del Trabajo*. Es la disciplina jurídica, que rigen las relaciones entre trabajadores y patrones.

El Derecho Administrativo del Derecho del Trabajo toma las bases para regular las relaciones laborales de sus trabajadores, regidos en el artículo 123, apartado B, de nuestra Constitución multicitada, esto es, regula todo lo concerniente de los servidores públicos, denominados también, Trabajadores al Servicio del Estado en virtud de que también existen conflictos laborales, por lo que, se ventilarán las controversias ante los órganos administrativos (juntas de conciliación y arbitraje).

7) *Derecho Penal*. "Es el conjunto -expone el criminalista Cuello Calón, citado por García Máynez- de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad."<sup>379</sup>

Dado que el Derecho Administrativo impone las sanciones, conductas, aplicación y medidas de seguridad, para hacer responsables de sus actos a las personas que cometan un ilícito dentro de su área, y por otro lado, en algunos casos inicia la Averiguación Previa, o bien se encarga de regular y aplicar las sanciones sobre faltas administrativas, además que también regula y administra lo concerniente a los centros de readaptación, y sistemas penitenciario; de ahí su estrecha relación con el Derecho Penal.

#### *Disciplinas No Jurídicas*

1) *Historia*. Son los acontecimientos ocurridos en el pasado. Por lo que, el Derecho Administrativo como quedó expuesto, es estudiado desde el punto de vista histórico, ya que la historia nos "facilita elementos necesarios para que las reformas administrativas puedan ser adecuadas al momento y lugar al que se pretenden ajustar" y aplicar. Es decir, la historia nos muestra el origen, las bases y el desenvolvimiento de este Derecho.

2) *Economía*. Es una ciencia social que estudia la conducta del hombre encaminada a la producción, distribución, circulación y consumo de las riquezas, entendiéndose por ésta el conjunto de

---

<sup>379</sup>GARCÍA MÁYNEZ, *ob. cit.*, p. 141 y ss.

bienes y servicios que satisface las necesidades humanas y que tienen un valor de escasez.

Al relacionarse la Economía con el Derecho Administrativo, es con el afán de regular lo concerniente a los bienes y administrarlos en beneficio de los integrantes de la Nación, ya que "lo económico constituye elemento administrativo tanto en el aspecto económico-público como el económico-social, hasta tal punto que se ha visto cómo ha de ser objeto especial de la Ciencia de la Administración lo económico-social y cómo en el Derecho Administrativo existe una parte dedicada al estudio de las normas relativas a la ingerencia de la Administración pública en el cumplimiento del fin económico."

3) *Estadística de Población*. Es el "censo o recuento de la población, de los recursos naturales e industriales del tráfico o de cualquier otra manifestación de un Estado, provincia, pueblo, clase, etc..." También significa, desde el ámbito de la matemática, "es la ciencia que utiliza conjunto de datos numerales para obtener a partir de ellos inferencias basadas en el cálculo de probabilidades."<sup>376</sup>

Al relacionarse con el Derecho Administrativo la Estadística "suministra la materia de su estudio la Administración pública, que a su vez utiliza datos y enseñanzas que se deducen de la Estadística de los hechos sociales, para preparar y promulgar las leyes administrativas en materia demográfica, sanitaria, económica, urbanística, etc."

4) *Sociología*. Es la ciencia que estudia la realidad de los fenómenos interhumanos, es decir, se encarga de regular el tratado de las sociedades.

Ya que la sociedad esta basada en las relaciones de la humanidad, y el Derecho Administrativo, como el Derecho en general, es creado por los seres humanos, y se aplica a éstos. Por lo que, el Derecho Administrativo "puede ser examinado desde un punto de vista general social, de mayor a menor educación o cultura de un pueblo, aparte de un mayor o menor incremento de las necesidades sanitarias, problemas, raciales, religiosos, de nacionalidades, etc., además de los económicos y demográficos, propios de las dos anteriores ciencias, necesitando de la sociología para el conocimiento de la sociedad en que la Administración obre por medio de las leyes que prescinden su desenvolvimiento, así como los diversos factores que integran aquélla."<sup>377</sup>

5) La *Lógica Matemática* aplicada a la *Lógica Jurídica*. Es importante aclarar que es una cuestión poco conocida y poco tratada, pero de importante valor para nuestra materia, por lo que, entre los pioneros de estas disciplina se encuentra el jurista mexicano Pedro Nogueroñ Consuegra.

El vocablo de *Lógica* "se deriva de la palabra griega

---

<sup>376</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 600

<sup>377</sup>ÁLVAREZ-GENDÍN, *ob. cit.*, p. 160 y 161

"logos", la cual significa razonamiento o discurso. Los antiguos griegos suelen ser considerados los iniciadores del estudio de los procesos del razonamiento humano.<sup>378</sup>

El primero que utilizó por primera vez la palabra "lógica" es "Demócrito De Abdera (460-370) en el siglo IV antes de Cristo, y es el iniciador de las investigaciones lógicas propiamente dichas."<sup>379</sup>

Por su parte, Aristóteles (384-322 A.C.) en sus razonamientos "constituye la lógica tradicional que ha sido estudiada y enseñada desde su época hasta nuestros días" (citado por Bello).<sup>380</sup>

La palabra "matemática" proviene del latín "mathematica", y este del griego "μαθηματική", significa "ciencia que trata las cantidades". O bien, empleado como "matemáticas aplicadas o mixtas es el estudio de la cantidad considerada en relación con ciertos fenómenos físicos."<sup>381</sup>

El matemático George Boole (1815-1864) en su obra "Mathematical Analysis of Logic" (Análisis Matemático a la Lógica), introduce "el simbolismo moderno de las operaciones de tipo algebraico -que- fueron por primera vez aplicadas de manera sistemática a la lógica."

La "lógica matemática" cuenta para su estudio de conceptos propios, los cuales mencionaremos, ya que son necesarios, para la explicación y aplicación a la "lógica jurídica":

$U$  = Universo

$\cup$  = Significa unión

$\cap$  = Significa intersección

$\in$  = Elemento del Conjunto

$\notin$  = No es elemento del Conjunto

$\emptyset$  = Conjunto nulo o Conjunto Vacío

$\{x\}$  = Todo los elementos de X, "tal que", x es.

$\subseteq$  = Subconjunto

p = Es una proposición

q = Es una proposición que se relaciona con la primera (p).

v = Es la preposición "y", que une dos proposiciones.

$\wedge$  = Es la preposición "o", que es considerada como alternativa, se usa en dos proposiciones.

$\sim$  = Es la negación de una proposición.

V = Verdadero.

F = Falso.

$\therefore$  = Por lo tanto.

---

<sup>378</sup>BELLO, Britton, *Matemáticas Contemporáneas*, Segunda Edición, Editorial Harla, 1983, p. 59

<sup>379</sup>DE GORTARI, Eli; GORSKI, D.P.; y TAVANTS, P.V.; *Principios de Lógica*, Editorial Grijalbo, S.A., México, D.F., 1971, p. 69

<sup>380</sup>BELLO, *ob. cit.*, p. 59

<sup>381</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo II, p. 885



**Conjunto** es "un grupo o colección de objetos que reciben el nombre de elementos o miembros del mismo."

**Proposición:** "es un enunciado declarativo que puede considerarse como falso o verdadero, pero no como ambas cosas al mismo tiempo." Existen proposiciones simples (si es una se utiliza la letra "p") o compuestas (si son dos proposiciones se utilizan las letras "p y q")

**Preposiciones** "se forman utilizando las palabras conectivas, las cuales unen a las proposiciones." De las cuales, para la Lógica Matemática, son dos de gran importancia: "y" y "o", que respectivamente se simbolizan como: " $\wedge$ " y " $\vee$ ".

"Si dos proposiciones están unidas por la preposición "y" (o vocablo equivalente) la proposición resultante se llama "conjunción". Por ejemplo: "p  $\vee$  q."

"Si dos proposiciones están unidas por la preposición "o" (o vocablo equivalente) al resultado se le conoce como "disyunción".<sup>302</sup> Por ejemplo: "p  $\wedge$  q"

**Silogismo** "es un argumento que consta de tres proposiciones, la última de las cuales se deduce de las dos anteriores."

**Ejemplos 1:** El artículo 19 de nuestra Constitución establece: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...", de lo cual se desprende el siguiente silogismo:

p = Los extranjeros son individuos.

q = Hay extranjeros en los Estados Unidos Mexicanos.

∴ Los extranjeros gozaran de las garantías que les otorga la Constitución.

p  $\vee$  q = Los extranjeros son individuos "y" están en los Estados Unidos Mexicanos.

Otro silogismo que se desprende:

p ( $\sim$  q) = Los extranjeros son individuos, pero no están en los Estados Unidos Mexicanos

∴ No gozarán de las garantías que otorga esta Constitución.

**Ejemplo 2:** El artículo 34, fracción I, prevé: "Son ciudadanos los varones y mujeres, que teniendo la calidad de mexicano, reúnan además, los siguientes requisitos:"

"I. Haber cumplido dieciocho años."

"II. Tener un modo honesto de vivir."

Y el artículo 35, fracción I, de nuestra Constitución: "Son prerrogativas del ciudadano."

"I. Votar en las elecciones populares."

---

<sup>302</sup>BELLO, *ob. cit.*, p.p. 4 y ss.

p = Son ciudadanos los mexicanos que tienen dieciocho años y modo honesto de vivir.

q = Tania es mexicana, tiene dieciocho años y un modo honesto de vivir.

∴ Es ciudadana.

p = Son ciudadanos los mexicanos que tienen dieciocho años y un modo honesto de vivir.

q = Fabrisio es mexicano y no tiene 18 años

∴ No será ciudadano.

p = Es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones.

q = Eva es ciudadana.

∴ Podrá votar en las elecciones.

El estudio anterior lo utilizaremos para la exposición del siguiente "ejemplo", de la elección del Presidente de la República el 21 de agosto de 1994.

Asimismo, tomaremos como base la información del censo de población de 1990, proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística Geográfica, y haremos una proyección de la población en 1994, es decir, considerando que en 1990 los individuos que tenían 15, 16 y 17 años, para 1994 ya contaban con la mayoría de edad (No tomamos en cuenta a los habitantes de 14 años, por que, muchos de ellos, en la elección Presidencial, que fue el 21 de agosto de 1994, todavía no cumplían la mayoría de edad y tratar de incluirlos sería proporcionar datos un poco más incorrectos).

Por un lado, para este "ejemplo" no consideramos y, por lo cual, quitamos a los individuos que no nacieron en el país y los individuos que no son encuadrados como ciudadanos ni como extranjeros ("No especificados", según datos extraídos del censo poblacional).

Por otro lado, no estamos tomando en cuenta la natalidad y la mortalidad de la población para 1994, puesto que no la sabemos y, además, por que cada diez años se elabora el levantamiento del censo poblacional.

Esto es, la población de 1990 se obtuvo mediante el levantamiento censal, es decir, "del 12 al 16 de marzo de 1990 se realizó el levantamiento censal, visitando todas las viviendas del país y obteniendo la información estadística a través de entrevistas directas..."<sup>303</sup>

A) "Población total: 81, 249, 645 habitantes."

B) "Nacidos en otro país: 340, 824 habitantes."

C) "No especificados: 698, 187 habitantes."

<sup>303</sup> Estados Unidos Mexicanos.- Resumen General.- XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, Primera Edición febrero de 1992, reimpresión mayo, Instituto Nacional de Estadística Geográfica, México, 1992, p. XIV

Restamos de la población total a los nacidos en otro país y a los no especificados, quedando la población nacional (mexicana).

CH) "Población nacional: 48,210,634 habitantes."

"Población menor de 18 años (1990): 36,240,432 habitantes"<sup>384</sup>

D) Población menor de 18 años en 1994: 31,146,504 "

Restamos de la población nacional de 1990 la población menor de 18 años de 1994, quedando la población de 19 años.

E) Población de 19 años en adelante, hasta 1994: 49,064,130 ciudadanos.

De esta población de 19 años en adelante consideramos que algunos no se empadronaron, aproximadamente 1,583,971.

F) De los que, se empadronaron fueron "47,480,159 ciudadanos".

De estos ciudadanos, algunos cambiaron de domicilio o hicieron alguna corrección en sus datos personales, y no recogieron su credencial, por lo cual, no fueron integrados en la "Lista Nominal": 1,751,102 ciudadanos.

Por lo que, en 1994 quedaron integrados en la "Lista Nominal" los ciudadanos que tienen el derecho votar en las elecciones de 1994: G) "Lista Nominal: 45,729,057 electores."

El 21 de agosto de 1994 votaron 35,545,831 ciudadanos, para la designación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de lo cual se establece la siguiente relación:

H) "Votación Emitida: 35,545,831"

"Votos emitidos a favor del candidato del "PRI	17,333,931"
"Votos emitidos a favor del candidato del "PAN	9,221,474"
"Votos emitidos a favor del candidato del "PRD	5,901,324"
"Votos emitidos a favor del candidato del "PT	975,246"
"Votos emitidos a favor del candidato del "PVE	330,322"
"Votos emitidos a favor del candidato del "PFCRN	301,508"
"Votos emitidos a favor del candidato del "PARM	195,077"
"Votos emitidos a favor del candidato del "PPS	168,547"
"Votos emitidos a favor del candidato del "PDM	99,241"
"Votos emitidos a Candidatos no registrados	18,556"
Total de votos a favor de algún candidato	34,545,199

"Votos Nulos: 1,000,632"<sup>385</sup>

<sup>384</sup> Ídem, p.p. 2 y 28

<sup>385</sup> Datos proporcionados por el *Instituto Federal Electoral*, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. "Elecciones Federales 1994". Resultados Definitivos Según los Cómputos Distritales. Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

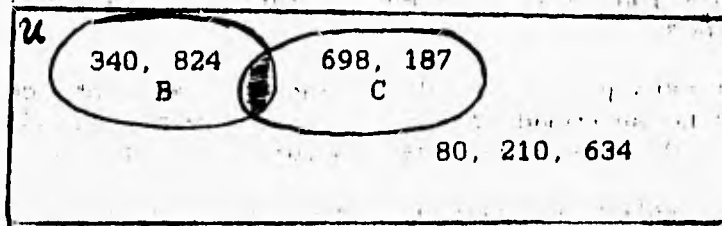
Respecto a lo antes explicado se desglosan las siguientes ecuaciones y gráficas:

A = Universo B, C, CH, D, E, F, G, H = Conjuntos (Partidos)  
 (PRI, PAN, PRD, PT, PVE, PFCRN, PARM, PPS, PDM) son A de G

$$U = 81, 249, 645$$

$$B = 340, 824$$

$$C = 698, 187$$



$$B \cap C = 0$$

$$B \cup C = 1, 039, 011$$

$$A(B) = \frac{340, 824}{81, 249, 645}$$

$$A(C) = \frac{698, 187}{81, 249, 645}$$

$$A(B \cup C) = \frac{340, 824}{81, 249, 645} + \frac{698, 187}{81, 249, 645} = \frac{1, 039, 011}{81, 249, 645} = 80, 210, 634$$

$$CH = 80, 210, 634$$

$$D = 31, 146, 504$$

$$CH - D = 80, 210, 634 - 31, 146, 504 = 49, 064, 130$$

$$E = 49, 064, 130$$

$$F = 47, 480, 159$$

$$E - F = 49, 064, 130 - 47, 480, 159 = 1, 583, 971$$

$$F = 47, 480, 159$$

$$G = 45, 729, 059$$

$$F - G = 47, 480, 159 - 45, 729, 059 = 1, 751, 102$$

$$G = 45, 729, 159$$

$$H = 35, 545, 831$$

$$G - H = 45, 729, 159 - 35, 545, 831 = 10, 184, 026$$

De lo antes expuesto se deducen los siguientes silogismos:

Considerando, que si bien es cierto que la población mexicana es de 80, 210, 634 mexicanos, de los cuales 49, 064, 130 son mayores de 19 años; pero de éstos, se empadronarán 47, 480, 159 ciudadanos; sin embargo, conforme a Derecho y a las leyes electorales sólo quedarán 45, 729, 059 ciudadanos con Derecho a votar, integrados en la Lista Nominal; pero de éstos ciudadanos sólo emitieron su voto 35, 545, 831 ciudadanos en favor de algún candidato propuesto a la Presidencia, por algún Partido Político.

De esta votación emitida 17, 323, 931 votos fueron a favor del candidato del PRI a la Presidencia.

p = 45, 729, 057 son ciudadanos mayores de 19 años.  
q = Reunieron los requisitos establecidos por las Leyes, estos ciudadanos.  
∴ Tuvieron derecho a votar.

p= Votación emitida es de 35, 545, 831 votos.  
q= Votaron a favor del Presidente 17, 333, 931 ciudadanos.  
∴ Aplicando la Lógica Matemática a la Lógica Jurídica, esto nos indica, que ciertos datos de la realidad matemática no corresponden a la realidad de la Lógica Jurídica.

Es decir, de los votantes en relación al número de los habitantes, al número de mexicanos, al número de ciudadanos, al número de empadronados y al número de ciudadanos electores (votantes) no configura una representatividad mayoritaria o casi total.

Además, es importante mencionar que del Derecho Administrativo se han desprendido otras ramas, que han cobrado su propia autonomía, tales como el Derecho Fiscal, Financiero, Agrario, Municipal, Militar.

## 5. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Dada la importancia del Derecho Administrativo, es necesario saber cuales son sus *fuentes*, por lo cual, primero citaremos que se entiende por "fuente" y en general cuales son las "Fuentes del Derecho", para entrar al estudio de las "Fuentes del Derecho Administrativo."

El vocablo *fuentes* deriva del latín "*fons*", "*fontis*", y este a su vez del verbo "*fundo*", "*fundare*", que significa crear, producir, derramar, emanar, principio, fundamento, origen.

Aplicada al Derecho, quedaría la expresión "Fuentes del Derecho", que significa, el lugar en donde emanan, producen, se crean las normas jurídicas, es decir, es el sitio donde nacen y se inician las normas jurídicas, esto es, pueden ser normas sociales y políticas, entre otras y pasan a formar parte de la vida del Derecho, y cobran vigencia y obligatoriedad para los habitantes de la sociedad.

Las Fuentes del Derecho que utilizamos en nuestra legislación mexicana, básicamente son tres.

1) *Fuentes Formales* son los preceptos de creación de las normas jurídicas (la legislación, la costumbre y la jurisprudencia).

2) *Fuentes Reales* son los factores o elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas.

3) *Fuentes Históricas* son los documentos, vestigios que

permiten conocer datos precedentes a nuestra legislación (libros, textos, manuscritos, inscripciones papiros). Es decir, documentos que encierran el texto de la ley o las leyes.

Al hablar propiamente, de las "Fuentes del Derecho Administrativo" nos referimos a aquellas que son, por una parte, las que le dan las bases para que nazcan y se originen en su aspecto jurídico (Constitución y Leyes, entre otras); y por otra parte, son aquellas fuentes por medio de las cuales el Derecho Administrativo se sirve y se auxilia para su aplicación y desarrollo en caso de que exista alguna laguna de la ley en su área a tratar, (tales como son disciplinas jurídicas, así como los Principios Generales del Derecho, entre otras). Las Fuentes del Derecho Administrativo que exponemos a continuación, son adecuadas para el funcionamiento de ésta disciplina.

#### *Fuentes del Derecho Administrativo:*

- 1) La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
- 2) Las Leyes Federales
- 3) Los Tratados
- 4) Las Leyes Locales
- 5) Reglamentos
- 6) Planes y Programas
- 7) Circulares
- 8) Decretos
- 9) Acuerdos
- 10) Convenios
- 11) Jurisprudencia
- 12) Derecho Público y Privado
- 13) Principios Generales del Derecho
- 14) Costumbre
- 15) Doctrina

1.- Constitución es la "esencia de calidad de una cosa que la constituyen tal y la diferencia de las demás. Forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado. Ley fundamental de la organización de un Estado..." También, es utilizada para designar "cada una de las ordenanzas o estatutos con que se gobierna una corporación."<sup>333</sup> El Derecho Administrativo para gozar de validez y vigencia toma su fundamento y motivación en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, ésta es propiamente fuente del Derecho Administrativo.

2.- Ley es la creación misma del Derecho, es decir, es el proceso por el cual los órganos que intervienen en el Estado, en forma conjunta o separada, formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les denomina de manera específica "Ley".

---

<sup>333</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 365

En donde, en el moderno "proceso legislativo" existen siete etapas, (expuestas en Cátedra, por la Licenciada Gloria Moreno Navarro): a) Iniciativa.- Es el acto por el cual los órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. "El derecho de iniciar leyes o decretos compete (con lo previsto en el artículo 71 de nuestra Constitución):

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y

III. A las legislaturas de los Estados.

O por las diputaciones de los mismos, esto se desprende del párrafo final de este artículo, que a la letra señala:

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión...

Las diputaciones integran las legislaturas de los Estados y éstas últimas constituyen el "Cuerpo Colegiado", por lo tanto, las diputaciones de los Estados pueden iniciar leyes o decretos.

b) discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas de leyes, a fin de determinar si deben ser aprobadas o no. Con fundamento en el artículo 72, fracción H, de nuestra Constitución.

c) aprobación.- Es el acto por medio del cual las Cámaras aceptan el proyecto de ley, dicha aprobación de ley puede ser total o parcial, (art. 72 Constitucional).

ch) sanción.- Es la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo (art. 72 Constitucional).

El Presidente de la República en cumplimiento de sus facultades, (Derecho de "veto"), puede también negar su sanción a un proyecto (ya sea de ley o decreto), que haya sido admitido por el Congreso.

La *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* es la única en la cual el Presidente de la República no puede emitir su derecho de "veto" y probablemente sea conveniente aplicar este principio a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 3, párrafo segundo, de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*:

Art. 39.- ...

Esta ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República ni podrán ser objeto del veto.<sup>387</sup>

d) promulgación.- Es el reconocimiento formal del Ejecutivo

<sup>387</sup>*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Primera Edición en Leyes y Códigos de México 1980, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, D.F., 1994.

de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y deber para ser obedecidas, (art. 72 Constitucional).

e) publicación.- Es el acto por el cual ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se realiza en el *Diario Oficial* de la Federación. Aunque en los Estados de la República se publican en Diarios o Gacetas Oficiales, (art. 72 Constitucional).

f) iniciación de la vigencia.- En nuestro Derecho existen dos sistemas al respecto: I) sincrónico, artículo 49 del Código Civil; y II) sucesivo, prevista las reglas de aplicación en el artículo 39 del Código Civil.

3.- Tratado -en sentido genérico, como sinónimo de acuerdo internacional-, es el acuerdo expreso de voluntades que sólo obliga a las partes concertantes..."

O bien, los tratados "o convenciones se entiende en general las estipulaciones formales entre personas internacionales, por las cuales se crean, extinguen o modifican relaciones jurídicas, más simplemente son convenciones entre personas internacionales."

Su fundamento Constitucional lo encontramos en los artículos 15, 18 párrafo 5º y 133, entre otros, y en la Ley para la Celebración de Tratados, y son fuente del Derecho Administrativo, siempre y cuando existan y se encuentren disposiciones de esta materia previstas en los tratados, y no sean contrarias al Derecho o leyes, es decir, a los ordenamientos jurídicos.

El Convenio Internacional lo consideramos en estricto sentido civilista y el Convenio Interno se encuadra en sentido amplio civilista, más adelante explicamos el concepto de "Convenio".

4.- Leyes Locales son los actos por los cuales los órganos de un Estado integrante de la Federación, inician las normas jurídicas bajo el nombre de "leyes". Y son consideradas como fuentes del Derecho Administrativo, ya que invaden y se incursionan en áreas de esta disciplina jurídica. Siempre y cuando no vayan en contra de nuestra Constitución.

5.- Reglamento es definido como el "conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública..."<sup>388</sup>

También, se le define al Reglamento como "toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. La disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para completarla, dicta un Poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante una norma con autoridad de decreto,

<sup>388</sup>DE PINA; *ob. cit.* p. 436



ordenanza, orden o bando."<sup>389</sup>

O se utiliza la palabra reglamento para designar el "conjunto de normas recogidas en un cuerpo legal cuyo fin es estabilizar la aplicación de una ley o leyes sobre una determinada materia. El reglamento contiene siempre normas que solamente tienen validez en tanto las leyes cuya aplicación facilita existen con un determinado contenido, pero si se modifican o pierden su validez, automáticamente el reglamento, o la parte correspondiente, pierde validez o se modifica según ha sido modificada la ley. Jerárquicamente un reglamento contiene normas subordinadas al contenido de la ley ordinaria."<sup>390</sup>

El reglamento es considerado como fuente del Derecho Administrativo, al respecto el maestro Rafael I. Martínez señala que "si bien gramaticalmente es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión esta reservada a un cuerpo de carácter jurídico..."<sup>391</sup>

Sólo mencionaremos, que además existen diversas modalidades del "reglamento" dependiendo de las personas físicas o morales que intervenga, por ejemplo: "reglamento de particulares", "reglamentos de autoridad", "reglamentos internos de los órganos del Estado", "la doctrina de los reglamentos autónomos" y "reglamento administrativos", entre otros.

6.- Plan, se deriva de plano, y significa "altitud o nivel. Intento, proyecto, estructura. Extracto o escrito en que por mayor se apunta una cosa. Descripción que por lista, nombre o partidos se hace de un ejército, rentas o cosa semejante. Representación gráfica de un terreno... Conjunto de enseñanza y práctica que con determinada disposición, han de cursarse para cumplir un ciclo de estudio u obtener el título."

Por ejemplo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 26 Constitucional, y 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, entre otros ordenamientos jurídicos, los planes y programas son fuente del Derecho Administrativo; así tenemos el "Plan Nacional de Desarrollo".

Programa proviene del latín "*programma*", y este del griego "*πρόγραμμα*"; que significa anunciar por escrito. Se define como "edicto, bando o aviso público. Previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión. Tema que se da para un discurso, diseño, cuadro, etc. Sistema y distribución de las materias de un curso o asignatura, que forman y publican los profesores encargados de explicarlos. Anuncio o exposición de las partes de que se han de componer ciertos actos o espectáculos o de las condiciones a que han de sujetarse, reparto, etc. Impreso

---

<sup>389</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 656

<sup>390</sup>GARZARO, R, *ob. cit.*, p. 315

<sup>391</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, Primer Curso, p. 287

que contiene este anuncio. Serie de las distintas unidades temáticas que constituyen una emisión de radio o de televisión. Cada una de dichas unidades temáticas.<sup>392</sup>

7.- Circular se le define como la "instrucción de un órgano superior de la administración pública dirigida a sus subordinados en relación a los servicios que le están encomendados."<sup>393</sup>

Al respecto el maestro Rafael I. Martínez expone que los efectos de la circular, "dado su carácter interno, obliga de manera general o singular a la administración pública, dependiendo de la autoridad que la haya producido; no debe establecer derechos y obligaciones para el particular."

Además, menciona éste administrativista, que "puede trascender a la vida del gobernado (por ejemplo, la adopción de formatos para ciertos trámites).

Por otra, parte, la circular no puede abrogar o derogar preceptos jurídicos de mayor valor y nivel jerárquico, como son la ley o el reglamento.

Es importante señalar, que las circulares pueden convertirse en reglamentos, dependiendo de ciertas características, es decir, cuando "por cualquier razón contengan normas jurídicas generales, pierden su naturaleza y se convierten, en auténticos reglamentos. En esta situación, atendiendo a su verdadera esencia, deben tener el tratamiento, procedimiento de creación y formalidades de una disposición reglamentaria."<sup>394</sup>

Por lo cual, entre otras disposiciones y formalidades de la circular relativas a la área de Derecho Administrativo, son consideradas como fuentes de éste Derecho aludido.

8.- Decreto es el "acto del Poder Ejecutivo al modo de aplicación de las leyes en relación a los fines de la administración pública." O es la "disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter de general atribuido a las leyes." O se utiliza para designar la "resolución judicial que contiene una simple determinación de trámite (art. 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal)."<sup>395</sup>

Al respecto, solamente mencionamos que existen tres clases de decretos: los administrativos, los legislativos y los judiciales.

Los decretos son considerados como fuente del Derecho Administrativo, siempre y cuando contengan y se publiquen disposiciones de esta materia (art. 13 de la Ley Orgánica de la

---

<sup>392</sup>REAL ACADEMIA ESPANOLA, *ob. cit.*, Tomo II, p.p. 1072 y 1109

<sup>393</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 157

<sup>394</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, Primer Curso, p. 299

<sup>395</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 217

Administración Pública Federal, entre otras disposiciones legales: "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República...").

9.- Acuerdo significa la "resolución adoptada por un tribunal u órgano administrativo." Es el "punto de coincidencia en relación con un conflicto de intereses de carácter privado." O bien es la "expresión de la voluntad respecto a la conclusión de un determinado acto jurídico." También se usa para designar una "convención entre Estados, destinados a crear, desenvolver o modificar determinadas normas de derecho internacional."<sup>396</sup>

Acuerdo son, también, resoluciones administrativas que se refieren a un caso particular.<sup>397</sup>

En otro diccionario se establece la definición de acuerdo, aludiendo que es la "resolución adoptada en un asunto de su competencia por un tribunal colegiado en la reunión o junta de sus miembros que se celebra a tales efectos." O "también, la reunión misma. En ese sentido se dice que los jueces de un tribunal están *en acuerdo* cuando se encuentran reunidos para deliberar y tomar decisiones, generalmente para pronunciar sentencias."<sup>398</sup>

El término de "acuerdo", como hemos mencionado, puede tener múltiples connotaciones.

Sin embargo, el jurista mexicano Rafael I. Martínez, afirma que "pretendiendo delimitar el alcance del vocablo *acuerdo* en nuestra práctica jurídico-administrativo (que es en el aspecto que nos interesa), seáenos permitido conceptuarlo como la *orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente*."<sup>399</sup>

10. Convenio.- En sentido amplio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1792 del Código Civil, "es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."

En sentido estricto, de acuerdo a lo establecido por el artículo 1793 del Código Civil, los convenios "que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos."<sup>400</sup>

Los convenios son fuente del Derecho Administrativo, por

---

<sup>396</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 57

<sup>397</sup>SOTO ALVAREZ, *ob. cit.*, p. 21

<sup>398</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 32

<sup>399</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, Primer Curso, p. 300

<sup>400</sup>*Código Civil* para el Distrito Federal, Primera Edición: Leyes y Códigos de México, 1953, Sexagésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p. 325

ejemplo: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con la participación, en los casos necesarios, con los Municipios..., conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sin contravenir las disposiciones de los ordenamientos jurídicos de mayor valor (Constitución, Ley).

11. Jurisprudencia, establece el maestro García Máynez, que posee dos acepciones distintas. En una "equivale a la ciencia del Derecho o Teoría del Orden Jurídico Positivo. En otra sirve "para designar el conjunto de principios y doctrinas en las decisiones de los tribunales."<sup>401</sup>

12. Ya hemos explicado, como el Derecho Administrativo se relaciona con otras disciplina jurídicas, y por lo cual se les considera como fuentes de éste Derecho.

13. Principios Generales del Derecho.- Se utilizan de dos formas en el Derecho; la primera, es como fuente a una norma u ordenamiento jurídico aplicable, es decir es una fuente integradora cuando existe un vacío en una norma u ordenamiento jurídico. La segunda forma, es la interpretación, esto es, lo que el legislador nos quiso decir y acude a los principios.

Entre los Principios Generales del Derecho se encuentran: la equidad, la justicia, la igualdad y el bien común, entre otros.

14. Costumbre es el uso implantado a una colectividad y considerada por ésta como jurídicamente obligatoria, teniendo presente que esto depende del tiempo y el espacio en que se den los usos o costumbres, los cuales serán respetados por esta colectividad.

15. Doctrina.- Se da el nombre de doctrina -señala el maestro Eduardo García, a los estudios científicos que realizan los juristas acerca del Derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las "reglas de su aplicación."<sup>402</sup>

Serán consideradas como fuente del Derecho Administrativo la jurisprudencia, los principios generales del Derecho, la costumbre y la doctrina, cuando contengan normas o preceptos de la esfera de esta materia y siempre que no vayan en contra de los preceptos y ordenamientos jurídicos de mayor valor. Es decir, cuando existan lagunas en las leyes y disposiciones legales se aplicaran las disposiciones aludidas en este párrafo.

---

<sup>401</sup>GARCÍA MÁYNEZ, *ob. cit.*, p. 68.

<sup>402</sup>*Ídem.*, p. 76

## 6. DIFICULTADES PARA LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Al referirnos a este punto, debemos tener presente que es la "codificación", y después abordaremos cuales son los problemas que han surgido al respecto.

*Codificación* es "la actividad encaminada a la formación de un cuerpo legal destinado a contener, en forma sistemática, el conjunto de normas jurídicas positivas relativas a una determinada rama del derecho." O bien, "es el resultado de esa actividad."

*Codificar* es "la actividad dirigida a la elaboración de un código."<sup>403</sup>

Menciona el maestro Bielsa que la codificación es una "obra legislativa siempre, consiste en "construir" un código, es decir, formar un conjunto sistemático ordenado, de normas legislativas, que a su vez, constituyen una serie homogénea de instituciones relativas a toda una parte del derecho y a una rama de la legislación. De donde, pues, la codificación supone, no solamente la *unificación* del derecho -el imperio de una ley común en un Estado-, sino también la ordenación sistemática de disposiciones, de las diversas instituciones que integran el sistema jurídico de esa rama."

Por lo que, del concepto de codificación, antes citado, se deduce el de código, que puede definirse como "un conjunto de disposiciones legales que versan sobre una materia de legislación positiva, influido en su estructura por una idea general, a lo que ordinariamente se refiere el título que al mismo código se de."

Entendido que es la "codificación" y que es "código", pasaremos a estudiar cuales son las dificultades que se presentan para la codificación del Derecho Administrativo. Es decir, existen tres posturas, en torno de las cuales se pretende establecer lo siguiente: 1) si es posible que se codifique el Derecho Administrativo; 2) no es posible que se codifique el Derecho Administrativo, y 3) se mantiene la postura que sólo se puede codificar en partes, a continuación las exponemos brevemente:

1) Entre los autores que sostienen la postura que el Derecho Administrativo puede y debe codificarse, se encuentran: Félix Sarría, Manna, Minghetti, Santamaría, Solón, entre otros.

---

<sup>403</sup>DE PINA, *ob. cit.*, p. 161

Al respecto expone Manna, que el Derecho Administrativo, "consta por naturaleza de bases fijas y permanentes, y no debe estar en continua y desordenada mudanza, sino seguir con paso recto y progresivo, el desarrollo de la vida nacional; y por otra parte nada impediría una revisión periódica del código acomodada a los cambios en cada período de la legislación del Estado."<sup>404</sup>

2) Los pensadores que consideran que el Derecho Administrativo no puede y no debe codificarse, aunque existe diversidad de pensamientos de los autores para mantener esta postura. Defienden esta postura Savigny, Gioannis, Orláondo, entre otros.

3) Los tratadista que se apegan a la noción, de que el Derecho Administrativo sólo puede codificarse en forma parcial. Sostienen esta postura: Colmeiro, Bielsa, Posada, entre otros.

El sistema seguido por nuestro país, por el momento, gira en torno de codificación por materia. En el año de 1939 se logró codificar en forma parcial el derecho administrativo, por materias, estas son:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley General de la Salud.

Ley Aduanera.

Código Fiscal de la Federación.

En la República Mexicana el Estado de Chihuahua es el único que ha logrado codificar el derecho administrativo, su código "está vigente en la actualidad; el primero se promulgo en 1950, a éste le siguieron las versiones de 1960 y 1974. Su técnica es adecuada y sus resultados magníficos."<sup>405</sup>

Existen otras entidades federativas (la mayoría), que cuentan, por lo menos, con un Código Fiscal y/o con una Ley Orgánica de la Administración Pública Local.

Es poco tiempo que tiene el *Derecho Administrativo* de haber surgido, por tal, motivo no se han desarrollado por completo todas sus facetas, por lo que, sólo hasta el momento se han creado disposiciones en algunos ámbitos de esta disciplina, subsanando algunas necesidades básicas de acuerdo a la época en que se ha encontrado.

Por lo que, se debe y es necesario que se codifique el *Derecho Administrativo*, en beneficio de todos los integrantes de la Nación, pero, para ello se necesitan juristas que se dediquen a fondo en el estudio de esta materia, para llevar a cabo tal proyecto.

---

<sup>404</sup>SARRÍA, *ob. cit.*, p. 65

<sup>405</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, Primer Curso, p. 24

# CAPÍTULO V

## EXPRESIÓN Y EJECUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

## CAPITULO V

# EXPRESIÓN Y EJECUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

*"VE Y COMETE ACTOS DE CARIDAD. TU BILO  
ES BUONISTA Y PERVERSO. ARA SIN ENBARGO  
A LOS HOMBRES DE TU BILO QUE PARCEM YA  
NO SABER AMAR. QUE SOLO OBRAN POR NOMBRE  
Y POR CODICIA. QUIEN HACE UN ACTO BUENO  
SABE QUE EXISTE LO SOBORNATURAL; EL QUE  
NO HACE ACTOS BUENOS NUNCA SABRA QUE LO  
SOBORNATURAL EXISTE... ((ANTONIO CASO))"*

### 1. ACTO ADMINISTRATIVO

Al entrar al estudio sobre la "Expresión y Ejecución del Derecho Administrativo", esto se exterioriza y se nos presenta por medio de los "actos" que realiza el Estado, es decir, principalmente aquellos que realizan y aplican sus órganos colectivos y/o individuales (servidores públicos-gobernantes) en el desempeño de sus funciones.

Nosotros nos avocaremos al análisis y estudio de los "Actos" que realiza el Estado, en especial el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones y facultades y como repercuten éstos actos en la sociedad.

Nada más mencionaremos que los actos de los otros dos Poderes del Estado son: del Poder Legislativo emanan "Actos Legislativos" y del Poder Judicial surgen los "Actos Jurisdiccionales".

Es importante mencionar en primer lugar que es el "Acto", para poder entender y desarrollar este capítulo.

Expone Ramírez que el <acto> "en sentido lato es todo hecho del hombre. En Derecho se comprenden también ciertas omisiones."<sup>400</sup>

En el Diccionario Jurídico Elemental se define al "acto" como la "manifestación de la voluntad o de fuerza." O bien es un "hecho o acción de lo acorde con la voluntad humana." O es el "instante en que se concreta la acción." También es considerado como la "ejecución, realización, frente al proyecto, proposición o intención tan solo. Hecho, a diferencia de palabra, y más aún

<sup>400</sup>RAMÍREZ, ob. cit., p. 23



del pensamiento. Celebración, solemnidad, Reunión. Período o momento de un proceso, en sentido general...<sup>407</sup>

El acto es la manifestación de la voluntad exterior del individuo, es decir, dentro de las relaciones de la sociedad se realizan múltiples actos debido a la diversidad de funciones que desempeñan o llevan a cabo sus integrantes (gobernados y gobernantes), y dichas actividades se encaminarán o se inclinarán hacia una esfera del Estado; ya sean actos: culturales, políticos, administrativos, sociales, religiosos y legislativos, entre otros. Además, tales manifestaciones exteriores de los individuos, pueden consistir en una acción u omisión.

Desde el punto de vista de nuestra materia administrativa, estudiaremos cuatro tipos de actos: 1) administrativos, 2) de administración, 3) de gobierno, y 4) políticos.

Además, trataremos en el presente trabajo, el estudio por separado de cada uno de los actos aludidos, ya que es importante aclarar que éstos actos se pueden relacionar entre sí, por ejemplo pueden existir actos que sean: administrativos y a la vez políticos; o de administración y de gobierno; y de administración, de gobierno y políticos; entre otros.

### "Acto Administrativo"

Antes de entrar al análisis del Acto Administrativo es preciso comentar que el Acto Administrativo es distinto del Acto de Administración, aunque, para algunos autores suele significar lo mismo.

En este punto expondremos básicamente que es y como se define el "acto administrativo", cuales son sus elementos, modalidades, creación, ejecutoriedad, suspensión y en su caso su extinción.

Acto Administrativo es "toda decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas. (Bielsa, citado por Ramírez)."<sup>408</sup>

Couture define al Acto Administrativo como la "manifestación de voluntad proveniente de los órganos de la Administración, unilateral o plurilateral, general o particular, destinada a producir efectos jurídicos."<sup>409</sup>

---

<sup>407</sup>CABANELLAS DE TORRES, *ob. cit.*, p. 13

<sup>408</sup>RAMÍREZ, *ob. cit.*, p. 33

<sup>409</sup>COUTURE, *ob. cit.*, p. 73

En un Diccionario de Derecho se define al *Acto Administrativo* considerado en sentido amplio "es todo acto que procede de la Administración destinado a producir un efecto jurídico; como se ha dicho, es una decisión jurídica de la Administración, cualquiera que sea la autoridad que le ha producido. Sin embargo, la actividad reglamentaria de la Administración no se incluye en la categoría del acto administrativo. Este, es un auténtico sentido técnico, es una declaración de la voluntad de un órgano administrativo destinado a producir un efecto jurídico para la realización de un fin administrativo (concesión de un servicio público, por ejemplo), refiriéndose siempre a una situación de hecho y de derecho concreto y singular. El acto administrativo, por otra parte, es una categoría de los llamados *actos "juri imperii"* o actos de autoridad, por cuanto su formación y manifestación están calificadas por el interés público de la Administración tutelada."<sup>10</sup>

En la Nueva Enciclopedia Jurídica el concepto de *Acto Administrativo*, es utilizado para designar la "declaración de voluntad de un órgano de la administración pública de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa."

El *Acto Administrativo*, "o, más propiamente, jurícoadministrativos, son los que realiza la Administración en su calidad de sujeto de Derecho Público, como manifestación unilateral de su voluntad; por lo cual no entra en ese concepto los ejecutados por aquélla en su calidad de persona jurídica sometida a las normas del Derecho Civil."

La Nueva Enciclopedia Jurídica concluye que el *Acto Administrativo* "es cualquier acción. Es decir, toda conducta, comportamiento, manifestación unilateral de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio, de los órganos del Estado o de vicarios suyos, en ejercicio de función administrativa sujeta al Derecho público."<sup>11</sup>

En el Diccionario Jurídico Mexicano se utiliza el término de *Acto Administrativo* para designar "el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan también actos administrativos, cumpliendo funciones de autoridad administrativa." Y en sentido formal el *acto administrativo* es "todo acto del Poder Ejecutivo, que es el órgano administrativo del Estado." Y en sentido material el *acto administrativo* es "el acto del Estado, intrínsecamente administrativo, sin importar que

---

<sup>10</sup>RIBÓ, *ob. cit.*, p. 20

<sup>11</sup>Nueva Enciclopedia Jurídica, *ob. cit.*, Tomo II, p. 297

el órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo..."<sup>412</sup>

También se define el *Acto Administrativo*, de acuerdo a lo establecido en otro Diccionario Jurídico, como "toda declaración de un órgano del Estado en ejercicio de la función administrativa caracterizada por su régimen jurídico, que excede la órbita del derecho privado, y que genera efectos jurídicos individuales directos en relación con terceros."<sup>413</sup>

Por su parte el tratadista, Enrique Sayágués define al *acto administrativo* en tres sentidos. "En sentido amplio, acto administrativo es toda declaración de voluntad de la administración destinada a producir efectos jurídicos", (los reglamentos).

En sentido más restringido "defínese al *acto administrativo* como la declaración de voluntad de la administración que crea efectos jurídicos subjetivos", (los Contratos administrativos).

Y, tercero, en donde los *actos administrativos* giran en torno de los actos unilaterales. Se define al *acto administrativo* como "la declaración unilateral de la voluntad de la administración que crea efectos jurídicos subjetivos."<sup>414</sup>

Díez afirma, que "así entendido el *acto administrativo*, puede definirse como un acto voluntario del poder público, dentro de la esfera de su competencia, que tiene por objeto crear una relación jurídica exorbitante del derecho privado."<sup>415</sup> Y el jurista José Canasi agrega, que esta concepción amplia del *Acto Administrativo* "abarca los actos unilaterales de la administración pública, como también los bilaterales o contractuales y también los generales o reglamentarios."<sup>416</sup>

Martín Mateo afirma que "...Es posible dar un aclaración y explicación de la función del *acto administrativo* definiéndolos como *aquellas declaraciones unilaterales, no normativas, de la Administración, sometidas al Derecho Administrativo.*"<sup>417</sup>

El Doctor en Derecho, Roberto Ríos Elizondo define al *acto administrativo* "como la manifestación de voluntad del Estado, expresada normalmente por el Poder Ejecutivo, que con base en una norma de derecho constitucional o de derecho administrativo - es lo ordinario-, concurre administrar la cosa pública; este acto se caracteriza por incidir en la esfera jurídica de los particulares

---

<sup>412</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, *ob. cit.*, Tomo I, p. 76

<sup>413</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo I, p. 76

<sup>414</sup>SAYAGUES, *ob. cit.*, p.p. 142 y 143

<sup>415</sup>DÍEZ, *ob. cit.*, p. 101

<sup>416</sup>CANASI, *ob. cit.*, p. 101

<sup>417</sup>MARTÍN, *ob. cit.*, p. 301

cuando se trata de la administración externa; y porque en buena parte es discrecional, es decir, que el órgano que lo emite con ciertos márgenes de libertad que señala la norma jurídica aplicable."<sup>418</sup>

Eduardo García Rentería, citado en Cátedra por el maestro Eduardo Galindo Becerra, define al Acto Administrativo como "la declaración de la voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo, realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria."

El maestro Rafael I. Martínez Morales define al Acto Administrativo exponiendo que "es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho."<sup>419</sup>

Por lo que, el acto administrativo es la manifestación unilateral y exteriorizada de la voluntad del Poder Ejecutivo (órganos individuales y/o colectivos) encaminados a producir una acción u omisión, que puede consistir en crear, transferir, modificar y en su caso extinguir derechos y obligaciones, es decir, se encarga de producir efectos jurídico-administrativos (por ejemplo una ley o un reglamento) en la administración pública, entre sus órganos y el Estado y los particulares.

#### ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del Acto Administrativo son:

a) Sujeto (Órgano Competente).- "Es el órgano competente de la Administración Pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas."

El sujeto puede ser individual o colectivo.

En el aspecto individual: es la persona física (subjetivo) que de acuerdo al cargo que ocupa realiza y emite actos administrativos con respecto a su competencia y capacidad, por lo que, el acto que emita debe ser en razón del cargo y no en razón de sus intereses personales.

El sujeto colectivo: Es el órgano (objetivo) que emite un acto administrativo y actúa dentro de la esfera de su competencia.

b) Manifestación externa o declaración de la voluntad.- "Es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo."

La manifestación de la voluntad "debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios, ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitadas y conferidas por

---

<sup>418</sup>RÍOS ELIZONDO, Roberto, *El Acto de Gobierno*, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, p. 386

<sup>419</sup>MARTÍNEZ MORALES, *ob. cit.*, p. 224

la ley respectiva."<sup>420</sup>

c) Objeto.- Es la relación jurídica que crea, reconoce, modifica o extingue, en su caso, el contenido y sustancia del acto, el objeto debe ser posible, lícito y determinable.

ch) Forma.- Es la exteriorización y materialización de la voluntad del órgano, individual y/o colectivo, es decir, del acto administrativo, el cual, "generalmente se manifestará por escrito, aunque pueda hacerlo de manera verbal (órdenes internas y cuestiones de seguridad", entre otros manifestaciones).

La forma escrita debe reunir ciertos requisitos que se establecen por la ley o en su caso por la costumbre, tales requisitos como: la fecha, la firma, a quién se dirige, su fundamentación y motivación, entre otros

#### MODALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

a) Motivo.- Es el antecedente que lo provoca y funda el acto administrativo, es decir, son las consideraciones de hecho y de derecho.

b) Finalidad.- "Es el elemento teológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar."<sup>421</sup>

La *oportunidad* y el *mérito*, para algunos autores no constituyen ni elementos, ni requisitos del acto administrativos, entre estos autores esta el maestro Rafael I. Martínez. Para otros autores, por ejemplo, para el administrativista Olivera Toro, la oportunidad y el mérito constituyen elementos de fondo del acto administrativo, junto con el objeto, el motivo y el fin o finalidades.

El mérito es considerado, señalan estos autores, por la doctrina italiana como elemento del Acto Administrativo.

Para el Doctor en Derecho Olivera Toro, el mérito es "entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr. También se entiende por mérito, la conveniencia y oportunidad del mismo..."<sup>422</sup>

#### CREACIÓN Y EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La terminología del Acto Administrativo surge a partir de la Revolución Francesa. "El primer texto legislativo que contiene en Francia una expresión próxima a la actual, es de Fructidor del año III. En este texto se prohíbe a los tribunales judiciales del conocimiento de actos de administración de distintas especies. A partir de ese entonces, la expresión acto administrativo se

---

<sup>420</sup> *Ibid.*, p.p. 225 y 226

<sup>421</sup> *Idem.*, p. 230

<sup>422</sup> OLIVERA TORO, *ob. cit.*, p.p. 161 y 162

incorpora a la literatura francesa y es utilizada especialmente cuando se trata de determinar la materia que compete a lo contencioso-administrativo y que escapa a la autoridad judicial... Es recién en el Repertorio de Merlin, que en 1812 publicó la 4ª edición de Gullot, donde aparece por primera vez la voz de *acto administrativo*...<sup>423</sup>

El acto administrativo es creado y ejecutado de conformidad con la ley, los que a continuación citamos.

a) Legalidad.- El Acto Administrativo "tiene su origen en la Ley que lo autoriza, como acto propio de autoridad administrativa, pero en la vida económica, social y política de la administración pública, se sirve para lograr los cometidos u objetivos de ésta, tanto las leyes civiles y mercantiles."<sup>424</sup>

Por lo que, el Acto Administrativo tiene su fundamento legal en la ley, es decir, el Poder Ejecutivo por medio de sus órganos individuales y/o colectivos sólo pueden hacer lo que la ley les permite, con base al Poder que les fue conferido por los gobernantes y con fundamento en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este aspecto el Acto Administrativo no pierde de vista el interés general, es decir, el acto debe estar debidamente fundado y motivado, de acuerdo a lo establecido en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.

b) Ejecutoriedad.- Consiste en que el Acto Administrativo se ponga en la práctica, es decir, para que se aplique en la esfera jurídico-administrativa de los gobernados es necesario que goce de validez y eficacia.

El Acto Eficaz se realiza de inmediato.

El Acto Ineficaz no se realiza. Esto es, cuando el acto es válido, pero no es eficaz carecerá de ejecutoriedad.

La *ejecutoriedad* "es la potestad que, por principio, tiene la administración pública de hacer cumplir por sí misma los actos que emita".<sup>425</sup>

El Acto Administrativo es ejecutivo, ejecutorio y válido, pero se evita cuando hay impugnación.

#### *SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO*

La Suspensión del Acto Administrativo se presenta cuando se detienen transitoriamente sus efectos. Es decir, la suspensión "tiene sus alcances y consecuencias: evitar la ejecución de un acto dañoso o ilegal, para dar lugar a que la situación sea después debidamente analizada."<sup>426</sup>

---

<sup>423</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, *ob. cit.*, Tomo I, p. 327

<sup>424</sup>*Ibid.*, p. 77

<sup>425</sup>*Idem.*

<sup>426</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo I, p. 78

## EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Se extingue el Acto Administrativo por diversas circunstancias, que clasifica, el jurista mexicano Rafael I. Martínez, en Medios Normales y Medios Anormales:

Medios Normales { a) Cumplimiento,  
c) Ejecución forzosa

- a) Revocación. - Es cuando "la Administración puede dejar sin efectos sus propios actos", así lo señala Félix Sarría.<sup>427</sup> Por su parte, el maestro Rafael I. Martínez, expone que la "revocación hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo." Muchas veces la revocación no hace cesar los actos jurídicos, sino que se dan antes de que el acto surta sus efectos jurídicos.
- b) Rescisión. - "Es un medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de alguna de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de éstas; la parte que decide la rescisión no incurre en responsabilidad alguna.
- c) Prescripción. - "Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que fije la ley. Esta figura tiene aplicación en el derecho administrativo."
- ch) Caducidad. - "Es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio... opera tanto para el gobernado como para la administración."
- d) Término. - "De manera excepcional el acto administrativo puede estar sujeta a término o a condición..."
- Medios { e) Condición. - Es un acontecimiento futuro de realización incierta del cual depende la existencia o la resolución de la obligación
- Anormales { f) Renuncia de Derechos. - "...particular desiste de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo, tal desistimiento puede ser expreso o tácito, ya sea porque le hace saber su decisión al órgano administrativo, o simplemente no ejerce el derecho que tiene."
- g) Falta de algún elemento o requisito del acto (irregularidades). - "En el derecho administrativo actualmente se habla, más que de nulidades, de actos irregulares y de ineficacias. Un acto es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes; o sea son defectuosos uno o más de sus elementos o requisitos." La Nulidad de pleno derecho es la que prevé la ley con ese carácter o que, en casos excepcionales ordena la autoridad judicial ante actos administrativos emitidos por algún órgano que resulte claramente incompetente, o por que se haya producido sin respetar mínimamente las formas correspondientes, o bien constituya un delito o su objeto sea obviamente imposible" Rafael I. Martínez Morales, ob. cit., p.p. 241 y siguientes. La inexistencia, artículo 2224 y las nulidades absoluta, artículos 2225 y 2226; y relativa, artículos 2225, 2227 y 2228, y demás relativos del Código Civil, vigente para el Distrito Federal, y por lo cual, pertenecientes al Derecho Civil son distintas para el Derecho Administrativo, la inexistencia y las nulidades.
- h) Resolución a un Recurso Administrativo
- i) Sentencia de un Tribunal Administrativo
- j) Fallo favorable al particular en juicio de amparo ante la autoridad judicial

### h) RECURSO ADMINISTRATIVO

Hay autores que consideran que son varios los Recursos Administrativos, sin embargo, otros autores por el contrario mantienen la postura que sólo existe un Recurso Administrativo.

<sup>427</sup>SARRÍA, ob. cit., p. 134

pero con varios nombres.

En términos generales, el Recurso Administrativo es un medio de defensa que tiene el particular para recurrir ante las autoridades competentes, y lo interpone en contra de Resoluciones o Actos Administrativos emitidos por la autoridad Ejecutiva-Administrativa que le causen un daño o perjuicio.

Recurso Administrativo	Requisitos de Forma	Esenciales	<ul style="list-style-type: none"><li>- Debe ser por escrito, no puede ser verbal</li><li>- Debe estar dentro del término legal</li><li>- Debe ir firmado el escrito por el objetante o el recurrente</li><li>- El escrito debe ser claro y preciso</li></ul>
		Formales	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cual es la Autoridad Responsable</li><li>- Quien lo promueve</li><li>- Citar lo que se impugna</li><li>- Relato de los Actos realizados por la autoridad responsable que se considera que causo un perjuicio o daño</li><li>- Aportar la(s) prueba(s) de su dicho</li></ul>
	Ante quien se interpone	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ante una misma autoridad, es decir, la que emitió el acto</li><li>- Ante un Superior Jerárquico, esto es, una autoridad superior</li><li>- Ante una Comisión Especializada</li></ul>	
	Quien lo interpone	<ul style="list-style-type: none"><li>- El interesado Legítimo</li><li>- El particular cuando es afectado directamente</li><li>- O cuando indirectamente se afectan intereses del particular</li></ul>	
	Objeto	<ul style="list-style-type: none"><li>- Revocación se presenta ante la autoridad superior.</li><li>- Reconsideración.- En la mayoría de los casos es la ejecución de un Derecho, por eso no se considera por la Doctrina un Recurso sino es con base en el artículo 89 de nuestra Constitución, pero si reúne los requisitos del Recurso, se le considera Recurso Administrativo.</li><li>- Inconformidad.- No esta de acuerdo con el acto emitido el particular, ya que le afectan sus derechos.</li></ul>	

**Causas de Improcedencia:**

- No estar previstas en el Ordenamiento Legal
- Inexistencia del acto que se impugna
- Que la resolución administrativo no sea definitiva
- Que la resolución sea abstracta, general e impersonal
- Que cause agravio o perjudique los intereses del particular
- Si no se presenta por escrito
- No satisface los requisitos formales

La resolución que ponga fin a un Recurso debe ser por escrito y estar debidamente fundada y motiva

**Efectos de las Resoluciones que ponen fin a un Recurso Administrativo:**

- Dejar sin efecto el acto impugnado
- Que lo declaren improcedente
- Cuando se considera en la resolución que se renueva por la autoridad que lo emitió





### J) JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El juicio de "amparo" en nuestra materia administrativa es un medio de defensa que tiene el particular de interponer cuando se reclaman actos de tribunales administrativos. De conformidad con los artículos 103, 107 Constitucionales, así como, en la *Ley de Amparo*, que reglamenta estos artículos.

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada...

La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, y entro en vigor el día 19 de junio de 1995, por lo que respecta al procedimiento administrativo señala la existencia del recurso de revisión, en su artículo 83, como medio de defensa de los particulares:

Art. 83 Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer *recurso de revisión* o intentar las vías judiciales correspondientes.

## 2. ACTO DE ADMINISTRACIÓN

En este punto expondremos brevemente en que consiste el "Acto de Administración".

Señala Ramírez que los *Actos de Administración* son "los que tienen por objeto conservar, mantener o hacer fructificar un patrimonio, o recibir y utilizar las rentas, según los poderes del administrador. Se distingue entre actos de *pura administración*. Así el menor emancipado por el matrimonio no tiene la *libre* sino la pura administración de sus bienes. El acto de administración se opone al acto de disposición."<sup>428</sup>

Explica Couture, que el *Acto de Administración* en sentido económico de administración extraordinaria, significa aquellos actos "que afectan de un modo sustancial el patrimonio."

Y en sentido jurídico o negocios dispositivos, se le define como aquellos que importan enajenación, gravamen o renuncia de un

---

<sup>428</sup>RAMÍREZ, *ob. cit.*, p. 33

derecho o facultad.<sup>429</sup>

Por lo que el Acto de Administración -manifiesta Couture- es el que tiende a la "conservación, utilización y progreso de un patrimonio."<sup>430</sup>

Para Planiol, Ripert y Savatier (citados por Garrone) "el acto de administración es el que tiende; por procedimientos normales, a la conservación y explotación del patrimonio, así como del empleo de rentas, la explotación de un establecimiento rural, la continuación del giro comercial de un negocio, la reparación de un edificio para mantenerlo en buen estado, la percepción de alquileres, etcétera."

El acto de administración se utiliza para designar "toda disposición emitida por la administración pública, tendiente a regular su propia organización o funcionamiento."<sup>431</sup>

O bien, se le define al Acto de Administración como un "acto jurídico destinado a la conservación o acrecentamiento de un patrimonio, o a la obtención de los beneficios o utilidades de que es susceptible, realizado por su dueño o por quien sin serlo, obra legalmente autorizado, en cualquier forma de representación o en cumplimiento de las funciones de un cargo que le obligue a ello."

También, se llaman actos de administración "se llama así, (en contraposición a los actos de disposición), los que tienen por objeto conservar, mejorar o hacer que rindan unos bienes. Son también actos de administración el cobro de inversión de las rentas o dividendos que tales bienes produzcan."

El "acto de administración" es realizado por el Estado, que delega esta función en su órgano Ejecutivo. Este órgano a través de sus órganos individuales y/o colectivos y en el ejercicio de sus funciones realiza actos jurídico-administrativas que tienen por objeto regular, conservar, acrecentar, administrar el "patrimonio de la Nación". De conformidad con el artículo 25, 26, 134, párrafo segundo de nuestra Constitución.

Pero, se deberá observar, en caso que estos "actos de administración" causen un daño o perjuicio, tanto al Patrimonio del Estado, como en el Patrimonio de los particulares (por ejemplo: Bienes muebles e inmuebles) se tendrán que estudiar y aplicar los señalamientos del "acto administrativo", y además de conformidad con lo establecido en los artículos 128 y 134, párrafo quinto, entre otras disposiciones.

Art. 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna,

---

<sup>429</sup>COUTURE, *ob. cit.*, p. 73

<sup>430</sup>CABANELLAS DE TORRES, *ob. cit.*, p. 13

<sup>431</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo I, p. 79

antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes de que ella emanen.

Art. 134. Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal o el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que le estén destinados...

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

### 3. ACTO DE GOBIERNO

Al entrar al estudio del "acto de gobierno", es necesario definir que es "gobierno".

John Fiske, citado en la Enciclopedia Jurídica, "al preguntarse qué es el Gobierno, analiza el origen del vocablo, que en su forma más antigua era latina "gubernare", "el vocablo que los romanos tomaron del griego y que originariamente significaba, *guiar la nave*". "La comparación sobre gobernar y guiar ha sido muy feliz. Gobernar no es mandar en la forma en que el amo manda a sus esclavos, sino que es emitir órdenes y dar instrucciones para el bien común, porque los intereses del hombre que está en el timón son los mismos que los de la tripulación que está en la nave". "Gobierno entonces, es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo... El Gobierno es algo que es sostenido por el pueblo, y que se mantiene con vida mediante los impuestos... el Gobierno se individualiza en la persona o personas investidas de la autoridad de imponer impuestos al pueblo..."<sup>432</sup>

En el Diccionario de Derecho Usual se utiliza el término de Gobierno para designar la "dirección o administración del Estado.. Orden, régimen o sistema para regir la nación o alguna de sus regiones, provincias o municipios... Orientación, rumbo, guía, dirección."<sup>433</sup>

Capitant señala que Gobierno se deriva de "gouverner", latín "gubernare", y éste a su vez del griego "κυβερναω", "1. En Derecho Constitucional... Por oposición a administración, - es la función más elevada del Poder Ejecutivo, que encara la dirección suprema de los asuntos públicos y determina la orientación general de la política del país. 2) Conjunto de órganos encargados de esa función. 3) En los regímenes donde existe

<sup>432</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIII, p.p. 309 y 310

<sup>433</sup> CABANELLAS, ob. cit., Tomo IV, p. 181

separación de poderes, el conjunto de los representantes del poder ejecutivo..."<sup>434</sup>

Algunos autores confunden el "Acto de Gobierno" con el "Acto Político", pero como hemos de exponer el "Acto Político" en el punto 4, y a continuación el "Acto de Gobierno", nos percatamos que ambos conceptos son diferentes, aunque se relacionen y auxilien mutuamente en la teoría y en la práctica.

Por lo que, a continuación expondremos que es el "Acto de Gobierno".

Mario Justo López explica que la "expresión y el concepto de <<acto de gobierno>> fueron creados por la jurisprudencia del Consejo Francés (*actas "du gouvernement"*), durante la época de la Restauración y de la Monarquía de julio, con el propósito de limitar su competencia. Sin entrar a considerar las finalidades (contrarrestar las críticas adversas a su funcionamiento) ni los resultados (dejar libres las manos del rey y sus ministros). Jellinek (citado por Mario J. López) explica que la "práctica" francesa advirtió que -contrariamente a la concepción de Rousseau de que el "*pouvoir executif*" era sólo la ejecución de conformidad por la ley- el órgano llamado "Ejecutivo" realizaba también actos que no eran de mera ejecución, sino que constituían su actividad propia. Se dio entonces el nombre de "*actes du gouvernement*" a los segundos."

Según Mario Justo López los actos de gobierno "no son judiciales, o sea, susceptibles de ser examinados por los órganos judiciales."<sup>435</sup>

Juan Ramírez Gronda señala que los *Actos de Gobierno* son "los que se ejercen por el Poder Ejecutivo de Estado, sin más contralor y responsabilidad -en principio- que la política. En nuestro sistema son actos de gobierno, por oposición a los actos administrativos, la declaración de estado de sitio; el nombramiento y remoción de ciertos funcionarios; los que se vinculan con la guerra,"<sup>436</sup> entre otros.

Se define el *Acto de Gobierno* de acuerdo a lo establecido en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, como "el precedente del Poder Ejecutivo en cumplimiento de sus funciones. Los integran los de carácter político en el ámbito territorial, y los que rigen las relaciones del Estado como persona de la colectividad internacional. No son susceptibles de recurso alguno en la vía judicial; y sólo cabe revocarlos por la destitución o derrocamiento del ministro o ministerio que los haya realizado. También los referentes a las relaciones entre los Poderes del Estado."<sup>437</sup>

---

<sup>434</sup>CAPITANT, *ob. cit.*, p. 297

<sup>435</sup>LÓPEZ, Mario J., *ob. cit.*, Volumen II, p. 301

<sup>436</sup>RAMÍREZ, *ob. cit.*, p. 33

<sup>437</sup>CABANELLAS, *ob. cit.*, Tomo I, p. 13

Para Ossorio, *Acto de Gobierno* significa aquel "acto discrecional del Ejecutivo destinado a la solución de un problema político dentro de los límites señalados por la Constitución del Estado. Por ejemplo, entre nosotros la suspensión de garantías, la declaración de guerra y la convocatoria del Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias."

Se le define, al *Acto de Gobierno*, "en oposición a los *actos administrativos*, los que realiza el Poder Ejecutivo en servicio de la Nación, a través del criterio político de ese Poder, que en los países democráticos representa la tendencia dominante de la masa electoral en cada momento dado, siempre que se adopten en materia discrecional -no reglada- para resolver problemas graves, y a veces imprevistos; tales como relaciones entre diversos Poderes; apertura, convocatoria, prórroga de las sesiones del Congreso; iniciación, promulgación y veto de las leyes; dirección suprema del Ejército; conclusión y firma de tratados...; relaciones diplomáticas; ejercicio del patronato nacional; declaración del estado de sitio; nombramiento o separación de los ministros; convocatoria de elecciones; relaciones con gobiernos provinciales y municipales; dirección jurídica para la efectividad de los derechos y garantías constitucionales."<sup>438</sup>

En el Diccionario Jurídico Mexicano se establece que el *Acto de Gobierno* es "un acto del poder ejecutivo que trasciende más allá de lo administrativo y que, en razón de su contenido político, escapa del control jurisdiccional, tanto de orden judicial como administrativo."<sup>439</sup>

En otro Diccionario Jurídico se establece que los *Actos de Gobiernos* son "los destinados al cumplimiento de la dirección política del Estado y están determinados por la naturaleza de esa alta política."<sup>440</sup>

El Doctor en Derecho, Roberto Ríos Elizondo afirma que "...no podemos aceptar la expresión acto político como sinónimo de acto de gobierno, porque tienen un significado distinto..." Por lo que, "...los actos de gobierno llevados a cabo por el titular del Poder ejecutivo, principalmente, no dan ningún privilegio; o de otro modo no se excluyen del régimen de impugnabilidad de los actos del Estado cuando afectan la esfera jurídica de las personas, aún cuando se trate del más alto interés nacional, en respeto devoto de los derechos humanos y de los principios más esenciales de la ética."

El tratadista mexicano Roberto Ríos estudia a los actos de gobierno por sus características intrínsecas, que realiza el Poder Ejecutivo, tales característica lo diferencian del acto

---

<sup>438</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 30

<sup>439</sup>Diccionario Jurídico Mexicano, *ob. cit.*, Tomo I, p. 81

<sup>440</sup>GARRONE, *ob. cit.*, Tomo I, p. 82

administrativo.

Señala Harold J. Laski, citado por Roberto Ríos Elizondo, que: "Se debe perseguir al gobierno, ante los tribunales, por los daños y quebrantamientos de estipulaciones, de la misma manera que se puede emplazar, en estos casos, al miembro más humilde de la comunidad..."

Afirma el catedrático Roberto Ríos Elizondo que "sea lo que fuere, todo acto del Poder Ejecutivo, cualquiera que sea el nombre que se le aplique, debe estar sujeto al control jurisdiccional si se reconoce la existencia de un Estado de derecho, y, por tanto, de lo que se ha dado en llamar "imperio de ley", salvaguardar los derechos del hombre."

El aludido Doctor en Derecho expone que "...pueden considerarse actos de gobierno, los siguientes: que no se vinculan con la acción de administrar la declaración de guerra; la suspensión de las garantías individuales; la declaración de que existe un estado de sitio; las iniciativas de leyes o decretos ante las cámaras legisladoras; la promulgación de leyes o decretos ; el veto de éstos, y la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias. Pero ni en la Constitución, ni en las leyes de ésta derivan, se utiliza la expresión "acto político" o "acto de gobierno", ni tampoco se prohíbe a los tribunales o autoridades administrativas conocer de inconformidades contra de actos realizados con base en las facultades especiales que concede ese código al Presidente de la República, cuando han afectado la esfera jurídica del individuo." Ya que, "el fuero sólo da inmunidad transitoria y no impunidad."\*\*\*

El acto de gobierno es el realizado por el Poder Ejecutivo en su calidad de gobernante y que en el ejercicio de sus funciones y competencias conferidas por nuestra Constitución Política, ejecuta los actos u omisión pertinentes, tendientes al manejo, decisión y dirección de las necesidades surgidas por causas interiores o exteriores de los habitantes de la Nación o de extranjeros, y que se aplican con la finalidad de mantener el bien común.

Por ejemplo el artículo 29 Constitucional establece:

Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en peligro, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los receso de éste, de la Comisión Permanente podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado...

---

\*\*\*RÍOS, *ob. cit.*, p.p. 388 y 389

Por lo que, nuestra Constitución previendo éstas situaciones, por otra parte, señala un tope a estas facultades extraordinarias del Presidente de la República, con la finalidad de evitar el abuso indebido o el exceso de poder que se pretenda ejercer y ejecutar en el desempeño de su encargo, y en contra de los derechos del hombre y del ciudadano, y en general del bien común, de acuerdo con lo previsto en los artículos 15 y 135, expuestos por el maestro Pedro Nogueroñ Consuegra.

Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos...; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Art. 135.- 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...

Y en caso de que le cause un perjuicio al particular el acto de gobierno emitido por el Poder Ejecutivo, podrá impugnar dichos actos, y de resultar procedente la acción ejercitada por el particular, se deberá obligar a la autoridad que emitió dicho acto, la reparación del daño o en su caso la indemnización, conforme a los artículos 14, párrafo segundo; 16 párrafo primero; y 103, entre otros, de nuestra Constitución.

Art. 14...Nadie podrá ser privado de la vida o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

## 4. ACTO POLÍTICO

Es *Acto Político*, según lo previsto en el Diccionario Jurídico, el "hecho voluntario realizado por una o varias personas con el propósito de que produzca efectos políticos. Una conferencia de prensa para hacer comentarios políticos, una manifestación por las calles con intención política, un discurso



político, una concentración, etc., son *actos políticos*.<sup>442</sup>

Exclusivamente el *Acto Político*, lo define Mario Justo López como elemento integrante de la realidad política, vista tanto en la "faz agonal" como en la "faz arquitectónica".

Continuando, con este autor, menciona que en tal sentido, es un *acto político* cada una de las acciones (conductas exteriorizadas) que realizan los actores -individuales o colectivos, que participen de la actividad política."

Expone, Mario Justo López, que por ejemplo, el *acto político* en la "faz agonal", son "los que realizan ciertas personas (discurso de un político que quiere promover un nuevo movimiento político, gestión de un político que busca una alianza de partido, artículo de un periodista que procura conseguir adhesiones para un partido, etc.) o ciertos grupos (realización del congreso de un partido político a fin de elegir candidatos para cargos electorales; elaboración por comité o asamblea de una plataforma electoral, propaganda por un "grupo de presión" a favor de determinados candidatos, etc.) o los que también; protagonizando por personas o grupos, tiene cierta textura institucional propia (acto electoral) o adquieren cierta "personalización" como acontecimientos históricos (revolución; golpe de Estado)."

Por ejemplo, expone Mario Justo López, en su "faz arquitectónica", los *actos políticos* son "los que realiza el gobierno o parlamento al sancionar una ley que organiza la educación u otra que establece un plan económico, o los que realiza el órgano encargado de la función ejecutiva con el propósito de convencer a los gobernados que es necesario participar en guerra con otro Estado."

Y una mezcla de las dos fases, afirma éste tratadista, sería por ejemplo: "en el discurso o en el voto de un legislador de la "oposición", que se pronuncia en contra de un proyecto de un "plan de vivienda"."

Mario Justo López explica que "el acto político forma parte de la realidad política y en tal sentido, forma parte también del objeto del conocimiento político."<sup>443</sup>

El tratadista Carlos Fayt, expone que los *actos políticos* son "los que el gobierno ejecuta por motivos políticos o con el fin de proteger o salvaguardar tanto el ejercicio mismo del poder, como la seguridad general o el bienestar de la comunidad. Algunos estiman que su nota distintiva radica en la ejecución de prescripciones del ordenamiento constitucional, y otros, en fin, sostienen el criterio de distinción el de que los "actos políticos" son esencialmente discrecionales, es decir, no reglados jurídicamente."

---

<sup>442</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, p. 5

<sup>443</sup>LÓPEZ, Mario J., *ob. cit.*, Volumen I, p.p. 158 y 159

"En efecto, afirma Fayt,<sup>44</sup> lo que precisamente distingue al *acto político* es que se encuentra libre de condicionamiento de carácter legislativo, cumpliéndose en un marco de autonomía y libre acción del que carecen los demás actos, pero sujeto a las prescripciones de orden constitucional, que determinan la esfera de competencia dentro de la cual esa autonomía y libre acción puede y debe desenvolverse. Es decir, los actos políticos que realiza el poder ejecutivo sin otro control ni responsabilidad que la puramente política frente a su partido o al electoral."<sup>44</sup>

El *Acto Político* es la materialización de la expresión del Poder Ejecutivo (gobnantes) que en el ejercicio de sus funciones sigue las directrices tendientes a la realización de una acción u omisión con la finalidad de mantener el bien común.

Por ejemplo: cuando el titular del Poder Ejecutivo realiza actos de carácter electoral, de conformidad con el artículo Noveno transitorio de nuestra Constitución.- El ciudadano primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, queda facultado para expedir la ley electoral, conforme a la cual deberán celebrarse esta vez, las elecciones para integrar los Poderes de la Unión.

Además, los lineamientos del "acto administrativo" se pueden encuadrar al "acto político", dándole, por supuesto, matices propios de éste último acto. En virtud, que al emitir el gobernante un "acto político" que cause un perjuicio al particular, tienen la obligación el gobernante de repararlo o en su caso indemnizar al particular por los daños y perjuicios causados.

De acuerdo con lo establecido por nuestra Constitución en sus artículos 60, 80, 90, párrafos primero y segundo; 14, párrafos primero y segundo; 16, párrafo primero; y 109 fracción primera, y demás relativos.

Art. 60.- La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Art. 80.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República...

Art. 90.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero

---

<sup>44</sup>FAYT, *ob. cit.*, Tomo II, p.p. 87 y 88

solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta.

Art. 109.-El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas...

# CAPÍTULO VI

## INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

## CAPITULO VI

### INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

"Y NUESTRO CANTO ROMPERA LAS CADENAS,  
PORQUE NO ERA SOLO. ERA CON EL GRITO  
DE TODO EL PUEBLO... «C. G. H. OTR.»"

#### 1. INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Para entrar al estudio de este punto, y del siguiente, es preciso que mencionemos en que consiste la *Infraestructura*, por lo que a continuación expondremos su terminología y significado.

Nos percatamos que la palabra "*infraestructura*" es una palabra compuesta por dos vocablos: el primer de ellos, es el vocablo "*infra*" que significa "bajo", proviene de las "preposiciones impropias", antiguas latinas o griegas, que se utilizaban para relacionar dos palabras. Hoy en día, se usa en español sólo como "prefijo".

El segundo de los vocablos es "*estructura*", se le define según el Diccionario de la Lengua Española de la siguiente forma: proviene del latín "*structūra*", que significa "distribución y orden de las partes importantes de un edificio." O bien es la "distribución de las partes del cuerpo o de otra cosa. Distribución y orden con que está compuesta una obra de ingenio, como poema, historia..." Se utiliza para designar una "armadura generalmente de acero u hormigón armado y que, fija al suelo, sirve de sustentación a un edificio."<sup>445</sup>

Ahora bien, Razinkov, en su obra ya citada, define a la *Infraestructura* como "el conjunto de sectores de la economía que atienden a la producción industrial y agropecuaria, así como a la población: transporte, comunicaciones, abastecimiento material y técnico, suministro de agua, etc., - o es la - ciencia, instrucción, sanidad, protección del medio ambiente, etc."<sup>446</sup>

También, se utiliza el término de *Infraestructura*, expone Ricossa, para designar "cualquier tipo de capital, casi siempre público, considerando de utilidad general, y sin el cual no se hacen o se hacen en medida muy limitada, otras inversiones con objetivos más restringidos o de interés privado. Por ejemplo

<sup>445</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p. 612

<sup>446</sup>RAZINKOV, *ob. cit.*, p. 237

caminos, vías férreas, puertos, aeropuertos, puentes, canales, diques, sistemas de comunicaciones, instalaciones para la producción de energía, y también casas, escuelas, hospitales, etc., Se trata generalmente de capitales que, inicialmente, dan flujo de ingreso exiguo. Sin embargo, también son de larga duración, y finalmente resultan capaces de proporcionar un gran ingreso. De todos modos son indispensables para una economía moderna. Piénsese en una vía férrea recién construida, que en los primeros tiempos tendrá un tráfico limitado, pero que justamente por su existencia inducirá a fábricas y otras actividades económicas a localizarse en sus inmediaciones y a utilizarla cada vez más."

Esto es, "la índole generalmente de las *infraestructuras* deriva no sólo del bajo ingreso inicial sino también, a veces, de la dificultad para hacer pagar el ingreso producido a quien se beneficia de él. La exacción de peajes en una calle puede crear problemas (aunque en las carreteras es común). Las *infraestructuras* procuran ventajas también a quien no se sirve de ellas: son ventajas indirectas, representadas por ejemplo por las mejores ocasiones del empleo para los habitantes de un centro adonde llega una vía férrea. No es necesario que los habitantes se sirvan de los trenes: basta con que la existencia de la vía induzca a las fábricas a localizarse en ese centro. El fenómeno es similar al de las llamadas *economías externas*."

Se dice, que cuando "los países en vías de desarrollo, el problema de las *infraestructuras* es muy serio y dificultoso", en virtud que en la mayoría de las ocasiones "son financiadas con ahorro extranjero, procedente de los países más desarrollados..."

Sin embargo, se señala que "raramente se hace mención de otro tipo de *infraestructura*, constituidas no principalmente por capital sino por *instituciones* sociales: una legislación económica apropiada, por ejemplo. Es evidente que pueden ser indispensable para el desarrollo económico, tanto como los capitales."<sup>447</sup>

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, establece que la palabra *infraestructura* se emplea en el lenguaje aeronáutico y "se denomina así al conjunto de instalaciones que aporta a la navegación aérea una ayuda terrestre: aeródromos, pistas, hangares, talleres."

Así, la *infraestructura* "penetra en lo jurídico a través de la estricta policía para seguridad de sus instalaciones y en cuanto a la regulación de aterrizajes o despegues."<sup>448</sup>

En ese mismo sentido, en la Enciclopedia Jurídica se señala que la *infraestructura* se le relaciona, entonces con "el vuelo de las aeronaves -que- tienen lugar en el espacio aéreo. Para que ello pueda llevarse a cabo de manera regular o irregular, continua o discontinuada, es preciso la formación y el

---

<sup>447</sup>RICOSSA, *ob. cit.*, p. 310

<sup>448</sup>OSSORIO, *ob. cit.*, p. 380

establecimiento de una organización en la tierra o en el agua denominada *infraestructura*. De modo entonces que se entiende por tal el conglomerado de instalaciones y servicios establecidos en tierra o en agua destinados a servir para la aeronavegación o, como dice Lemoine (citado en la Enciclopedia Jurídica), es el conjunto de medios establecidos en tierra para ser usados por la aeronáutica."

Se "comprende en su concepto todo espacio delimitado donde se encuentran los aeródromos, los puertos e hidropuertos, junto con los servicios necesarios y las instalaciones cuya complejidad aumenta día a día, a medida que se avanza en el desenvolvimiento de la ciencia aeronáutica y en el desarrollo de las aeronaves. Nos formaremos una idea de que lo que ello puede ser y de la importancia que tiene, si solamente damos una mirada al equipo de un avión moderno, en relación con el antaño y pensamos todas las etapas intermedias por las que ha pasado. No hay duda su diferencia es grande."

Si bien es cierto que "... de modo que la evolución de la aviación está íntimamente relacionada con la *infraestructura* a la cual debe su enorme fuerza transformadora. -También- Sirve al Estado para controlar la organización aviatoria y reglamenta los servicios públicos que otorga o los particulares que adjudica."<sup>449</sup>

Explica Garzaro que desde un punto marxista, se utiliza el término de *infraestructura* para designar a "los elementos que sirven de base para que las personas tengan unos modelos de pensamiento determinado y que a la vez prefigura instituciones políticas, sociales, culturales, religiosas, etc., de una sociedad. El elemento más importante es la relación en que las personas están frente a la producción que es la que fija la clase social a que pertenecen. -Por lo que es importante aclarar que- Sobre la *infraestructura* se monta la *superestructura*."

La *infraestructura* de servicio. Estos son los "elementos o medios necesarios para la prestación de servicios a la comunidad. Entre éstos se incluyen: los edificios escolares, los centros de salud, los acueductos y alcantarillados, los edificios públicos en general, los templos, los monumentos y sitios arqueológicos, la pavimentación urbana, etc."

La *infraestructura* productiva es el "conjunto de medios permanentes que son necesarios para la producción de un país, tales como carreteras, puentes, vías férreas, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, generadores de energía eléctrica, etc."<sup>450</sup>

Ilchman F. Warren y Thomas Norman exponen que la "infraestructura administrativa" "es necesaria para el ejercicio de la autoridad; a ella cumple ante todo las asignaciones

---

<sup>449</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, *ob. cit.*, Tomo XV, p.p. 780 y 781

<sup>450</sup>GARZARO, R., *ob. cit.*, p.p. 192 y 193

políticas, o, dicho en otros términos, el manejo de productos del régimen."

Señalan estos autores, que "bajo el rubro de infraestructura administrativa -se encuentran- las burocracias públicas, el ejército, la policía y los organismos del servicio secreto."<sup>481</sup>

Por lo que, la "infraestructura administrativa" requiere para tales efectos contar con inversiones para la erogación de recursos.

Warren y Norman exponen que para "saber si ha de construirse la infraestructura ya establecida o de comenzar con nuevas formas de infraestructuras, el régimen tendrá que tomar en cuenta los costos de mantenimiento. Desdénar la infraestructura equivale frecuentemente a *desinversión*. Por eso, los requerimientos de la infraestructura existente suelen dictar los usos a que un régimen dedica sus recursos disponibles."

Además, para llevar a efecto tal o cualquier infraestructura se debe "cerciorarse de las consecuencias, costos y limitaciones de escoger, para inversión y mantenimiento."

La Infraestructura Administrativa son los cimientos de la Administración del Estado, en especial la Administración Pública. Y que en determinado momento si se encuentran sobre bases sólidas, servirá de sustento y apoyo a las demás infraestructuras que se formen, tales como las políticas y jurídicas, entre otras, que se relacionaran recíprocamente con la infraestructura administrativa, para lograr una estructura estable dentro y fuera del Estado Mexicano.

Por lo que, para crear o modificar una Infraestructura Administrativa se considera tener presente por lo menos:

En primer lugar con que recursos materiales, naturales y humanos se cuenta en la realidad y hacer una relación de los mismos.

En segundo lugar, como se van a organizar y distribuir tales recursos, y además, respecto de los recursos humanos establecer cual es la función que van a desempeñar, es decir, señalar cual va a ser el rol que juegue cada persona individual y/o colectiva en el desempeño de sus funciones administrativas, entre otras actividades.

En tercer lugar, tener y disponer de un presupuesto, y en su caso ir pensando cual es el mínimo de costos que se van a gastar en la creación o reestructuración de la Infraestructura Administrativa. Y teniendo presente que pueden ocurrir cosas de imprevisto ajenas a la naturaleza humana.

En cuarto lugar, cual es el objeto y fin que persiguen, para lo cual, tendrán que pensar, estudiar, observar y analizar el mejor y pronto camino para conseguirlo, teniendo presente, como ya mencionamos, los costos y además, los beneficios.

---

<sup>481</sup>WARREN F., Ilchman y NORMAN, Thomas Uphoff, *La Ciencia Política en la Economía Dinámica (The political economy of change)*, Editorial Limusa-Wilge, S.A., México, 1971, p.p. 222 y ss.



Teniendo una adecuada Infraestructura Administrativa, la regulación de su Estructura será más fácil manejarla y utilizarla con un menor esfuerzo y sacando un mayor provecho.

Las Infraestructuras Administrativas del Estado se crean en virtud de sus funciones que realiza, por ejemplo, "actividades productivas, como son las fábricas y explotaciones agrícolas; el capital con fines sociales, como transporte, plantas eléctricas y telecomunicaciones, y los servicios sociales, como educación, vivienda y salubridad."<sup>482</sup>

Es decir, el Estado cuenta con la capacidad y a su vez puede disponer de los bienes de la Nación, para crear Infraestructuras (Administrativas) con fundamento en los artículos 25, párrafo primero y segundo; 26, párrafo primero; y 134, párrafo primero, entre otros, de nuestra Constitución:

Art. 25.-Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos, y clases sociales, cuya seguridad protege esta Ciudad.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Art. 26.-El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Art. 134.-Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

El artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece:

Art. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XV.- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.

Art. 32 Bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

<sup>482</sup> *Ibid.*

XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia;... y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

XXXIII. Estudiar, proyectar, contruir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiera el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares;

Art. 35.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IX. Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 110, fracción VI, y 118, fracción IV y V, establece:

Artículo 110.- El comité a que se refiere el artículo anterior y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para la determinación de la variación territorial, además de los elementos que internamente acuerden tomar para dicho trabajo, observarán lo siguiente:

VI. Infraestructura y equipamiento urbano;

Artículo 118.- Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

IV. Infraestructura y servicio de salud;

V. Infraestructura y servicio social educativo;

## 1.1 INFRAESTRUCTURA JURÍDICA

La "infraestructura jurídica" es el cimiento, la base interna de las normas y ordenamientos jurídicos.

Es decir, la infraestructura se emplea "para conseguir apoyo, imponer las decisiones gubernamentales, recoger información, desplegar la coerción y conferir categoría, todo ello a un costo menor del que sería de no existir normas establecidas."

Al crear la Infraestructura Jurídica, al igual que otro tipo de infraestructuras, ante todo se requiere tener inversiones, las cuales entrañan costos para su desempeño y desarrollo. Pero, explican Warren y Norman, que "ante todo, un régimen tiene que contar con *costos directos* que resultan de gastar o comprometer recursos. Por ejemplo, cuando se aprueba o promulga una ley, el uso de autoridad por el régimen es limitado en cierta forma. Esta restricción puede suponer un costo insignificante o considerable,

según que la aprobación puede suponer de la ley favorezca o entorpezca el logro de los objetivos del régimen. Además, existen los *costos de mantenimiento* que un régimen tiene que sostener a través del tiempo, como son, por ejemplo, el gasto de coerción o de emisión de amenazas para garantizar el cumplimiento de la ley. También son importantes los *costos indirectos* de la infraestructura. En la medida en que los sectores les parezca la ley onerosa, pueden reducir el apoyo quedan al régimen o rehusarle recursos tales como el de información o el de legitimidad.<sup>453</sup>

En el aspecto general, la Infraestructura Jurídica son todas las aportaciones y ordenamientos jurídicos creados y establecidos en un sólo cuerpo jurídico del cual emanan los demás, éste cuerpo jurídico es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual toman su fundamentación y motivación las demás leyes, reglamentos y ordenamientos jurídicos.

En el aspecto particular, la Infraestructura Jurídica esta contenida en nuestra Constitución, por ejemplo el artículo 27, fracción XX: El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de *infraestructura*, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

## 2. *NORMATIVIDAD JURÍDICA*

Según, en lo previsto en el Diccionario de la Lengua Española, la palabra *normativa* significa "el conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad."<sup>454</sup>

Cabe mencionar que el concepto de norma jurídica, de acuerdo con lo previsto en la Nueva Enciclopedia Jurídica, "no puede manejarse de forma unívoca, de tal forma que sus elementos estructurales -abstracción, generalidad, permanencia y potencia innovadora- deben reproducirse uniformemente y con carácter absoluto en todos los fenómenos jurídicos. La noción de norma jurídica, formulada por la teoría general del Derecho como supradogmática, es en realidad una concepción ideológica e histórica que se nutre principalmente de las aportaciones de la

---

<sup>453</sup> *Ídem.*, p. 224

<sup>454</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo II, p. 958

ciencia del Derecho privado, surgida con gran madurez técnica y metodológica en torno al magno acontecimiento de la codificación civil, por de tal suerte que sus caracteres intrínsecos se identifican con la propia fuente de emanación, desplazando o marginando la faceta del poder o instancia productora.<sup>403</sup>

Por lo que, en consideración a que "la identificación privatista entre norma jurídica y ley material era totalmente insuficiente para las disciplinas de Derecho público, puesto que la estructura y funcionamiento del sistema normativo es distinto en ambas esferas. La normatividad propia del Derecho privado es eminentemente *super partes*; se limita a trazar lo lícito para la autonomía privada, licitud que es controlada por los tribunales, sin interferencia de ningún otro sujeto; ello explica el esquematismo de sus fuentes -ley y costumbre-, y la identificación de los términos ley-norma no plantea mayores dificultades."<sup>404</sup>

Normatividad Jurídica es el conjunto de disposiciones o reglas emanadas de los individuos, las cuales se siguen, se ajustan y se aplican a los mismos y adquieren el carácter de jurídicas cuando se encuentran contenidas en un cuerpo jurídico, es decir, una vez que reunieron los requisitos y procedimientos establecidos por la ley pasarán a ser ordenamientos y disposiciones jurídicas que tendrán validez, eficacia y aplicabilidad en la colectividad.

## 2.1 NORMATIVIDAD ADMINISTRATIVA

Normatividad Jurídica es distinta que la Normatividad Administrativa, ya que la primera actúa en el campo del Derecho Constitucional, como quedo expuesto, mientras que la segunda actúa en el campo del Derecho Administrativo, según se establece en la Nueva Enciclopedia Jurídica, en donde "se registra un fenómeno singular: entre la norma y sus destinatarios se interpone un sujeto público -la Administración pública-, que no sólo califica a la propia norma y a las relaciones jurídicas que de ella emergen, sino que además -y ello constituye la nota esencial- la propia Administración es, a la vez que sujeto activo o pasivo de la relación, autor o coautor de la mayoría de las normas que disciplinan aquellas relaciones."<sup>405</sup>

La Normatividad Administrativa surge con el objeto de crear leyes y reglamentos administrativos, entre otros ordenamientos jurídico-administrativos, para regular la planeación, la programación, el manejo de personal y los recursos naturales y no

---

<sup>403</sup>Nueva Enciclopedia Jurídica, *ob. cit.*, Tomo XVII, p.p. 480 y 490

<sup>404</sup>*Ibid.*

naturales, en coordinación, colaboración, participación y subordinación con las Secretarías de Estado, organismos desconcentrados y descentralizados del Estado, tanto a nivel Federal, Local y Municipal, sujetándose a nuestra Constitución (artículo 90), y demás disposiciones jurídico-administrativas.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en sus artículos 20, fracción XII; 21, fracción XII; 28, fracción II, III y IV, y demás relativos:

Artículo 20.- A la Secretaría de Gobierno... Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XII. Expedir normas administrativas para la operación y administración de los reclusorios y centros de readaptación social tanto para arrestados, procesados y sentenciados; y tramitar los indultos que conceda el titular del Ejecutivo Federal cuando se trate de delitos del orden común;

Artículo 21.- A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda... Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XII. Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia;

Artículo 28.- A la Oficialía Mayor... Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

II. Establecer la normatividad y dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;

III. Establecer la normatividad y vigilar el Programa de Simplificación Administrativa, cuanto a la permanente comunicación con la población en cuanto a sus necesidades respecto de los trámites que realiza;

IV. Establecer la normatividad y vigilar la aplicación a los programas de desconcentración y descentralización del Distrito Federal;

### 3. DIRECTRICES POLÍTICAS

Se establece en el Diccionario de la Lengua Española, que el vocablo "directriz" se le define, en adjetivo, como "forma femenina de director; en la acepción de Geometría y en algunos otros casos." O bien, se utilizará el término como *ideas*, es decir, las directrices serán "el conjunto de instrucciones o normas generales para la ejecución de alguna cosa."<sup>457</sup>

Por "Directrices Políticas" entendemos que son aquellos pensamientos e ideas de personas que emiten su opinión en cuestiones políticas dirigidas al gobierno, es decir, se manifiestan al exterior encaminados a producir una reacción en la

<sup>457</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *ob. cit.*, Tomo I, p.p. 503 y 504

sociedad. Por lo que, los gobernantes toman tales ideas y las aplican a su gobierno, pero en ocasiones, dichas "directrices políticas", pueden ser en beneficio o en su perjuicio.

Es decir, existen personas que se dedican a observar los fenómenos que giran dentro y fuera del Estado y emiten su ideas y opiniones al respecto que son muy buenas y sirven y se aplican a todo el Estado, pero en muchos casos no se les toma en cuenta.

Sin embargo, por otro lado, se toman "directrices políticas" que van en perjuicio del Estado, beneficiando a unos cuantos en detrimento de la mayoría, lo cual no es correcto.

De conformidad con los artículos 69, 79, 99, párrafo primero; y 109, fracción I, segundo párrafo, y demás relativos de nuestra Constitución, se establece el fundamento de las "Directrices Políticas".

Art. 69.-La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa...

Art. 79.-Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia...

Art. 99.-No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...

Art. 109.-El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados...

I. Se impondrá, mediante juicio político...

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

### 3.1 DIRECTRICES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como ha quedado expuesto, las Directrices son ideas, pensamientos, de los individuos que las exteriorizan a la sociedad.

Por lo tanto, las "Directrices de la Administración Pública" son aquellas ideas, pensamientos y opiniones de los individuos que tienden a incursionar en el campo privado y público de la Administración del Estado.

Si son buenas las "Directrices de la Administración Pública" servirán y ayudarán, para el mejor manejo y distribución, tanto del personal, como de los recursos naturales renovables y no renovables; así como, para la aplicación, observancia, prevención y eficacia de las leyes administrativas y demás ordenamientos jurídicos.

También encontramos que en las "Directrices de la

Administración Pública, existen deficiencias por parte de las personas que las exponen, ya que no cuentan con la preparación y capacidad adecuada, o no quieren aplicar los conocimientos que tienen, ya que tienden a defender sus intereses personales y se olvidan de los intereses de la colectividad.

Por otra parte, nos damos cuenta y es natural que por lo regular los gobernantes se rodean de colaboradores que emiten, exponen y expresan sus opiniones e ideas en los asuntos de la Administración Pública, al igual que en otras áreas.

Al respecto se consideran una serie de factores, tanto internos, como externos, es decir, en su aspecto interno son las ideas propiamente dichas, y en su aspecto externo se plasman en trabajos, obras, proyectos emitidos por el gobernante, sus colaboradores y en su caso por los gobernados, si son buenas e idóneas para la sociedad, se aplicarán y se llevarán a cabo sin que exista algún problema, o en su caso, si se presenta algún problema lo resolverán, sin mayores estancamientos y llegarán al fin deseado, mantener el bien común.

En el caso, que sean buenas las ideas, tanto de los gobernantes, como de sus colaboradores y gobernados, si no cuentan con los medios adecuados (por ejemplo: económicos) no podrá llevarse a cabo el fin o fines que se propongan.

En el caso de que las ideas y opiniones emitidas por los gobernantes o por algún gobernado, que se sigan formalmente como Directrices de la Administración Pública, este supuesto también es para las Directrices Políticas y otras tantas Directrices, que no sean razonadas, fundadas y motivadas, creará desorden en los asuntos internos como exteriores del Estado y lo que es peor perjudicará a los diversos sectores de la población, sobre todo a lo más desprotegidos.

Es decir, las personas (gobernantes) que se encargan de regular, planear y organizar estas Directrices, sino las desarrollan conforme a Derecho y a los ordenamientos jurídicos y además teniendo en cuenta las necesidades de la población, así como de la época y lugar en donde se les vaya a aplicar, perjudicará a aquellas personas que se les llegue a imponer, (como puede ser el caso de un ley o un reglamento, que en lugar de ayudarlos y agilizar los trámites, los entorpece y más aún se desperdician recursos).

Las Directrices de la Administración Pública son las guías que siguen los gobernantes en el desempeño de sus funciones, aportados por los diversos sectores de la población o por los mismos gobernantes o sus colaboradores, para la buena marcha, dirección y regulación de las Actividades Administrativas del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 28, fracción I,

Artículo 28.- A la Oficialía Mayor... Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Proponer al Jefe del Distrito Federal las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y

funcionamiento del Distrito Federal, conduciendo el proceso de reorganización interna de las dependencias que la integran;

Dado que las ideas son las que gobiernan al mundo, ya que constituyen el soporte y fundamento de las relaciones de la humanidad, se debe tomar en cuenta, según mi pensar y opinión:

Primero: la idea o expresión del individuo, independientemente de quien las emitió, si sirve para crear proyectos o directrices administrativas, gubernativas o políticas, entre otras, se debe analizar, razonar y cuestionar el beneficio que traerá para la colectividad.

Segundo: Para llevar a cabo tales aportaciones e ideas de algún individuo, es necesario contar con la colaboración en especial de éste individuo para que se lleve a cabo de la mejor manera posible el desarrollo, objeto y fin del proyectos e ideas, en coordinación con las demás personas individuales y/o colectivas, para mantener el bien común.



# CONCLUSIONES

prioritario, con base en los artículos 28, párrafos IV y V, y 25 Constitucionales, en específicos los párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto.

**Sexta.** - No se puede hablar de una real y verdadera coordinación, colaboración y participación de la Federación, los Estados y los Municipios, si se abandonan estos últimos, que son considerados como la célula primaria de la organización jurídico-político-territorial, incluyendo su propia integración geopolítica, las cuales muchas veces no son consideradas en su individual ser.

**Séptima.** - En la generalidad de los casos la fuerza política la otorgan los gobernantes en el poder, ya sea a las personas que sobresalen en una actividad (artista, boxeador) o a las que tienen grupos organizados, pero que no necesariamente son idóneas para el cargo que ocupan por su formación y experiencia o simplemente seleccionan personas que están o son susceptibles de apoyar y defender las ideas que son exclusivas de una persona ejerciendo el poder, lo cual ha demostrado que no es positivo para la sociedad en general, pero sí para obtener beneficios particulares.

**Octava.** - Nos damos cuenta que en la actualidad algunos gobernantes entienden y aplican las leyes conforme a sus intereses y no conforme al Derecho, ni a las leyes, ni a los ordenamientos jurídicos, entre otras disposiciones, y sobre todo ni a los intereses de la colectividad; lo cual, constituye un perjuicio directo e inmediato para la misma colectividad (gobernados), así como, también para los mismos gobernantes, que no se percatan o no quieren percatarse de los actos que realizan en el presente, pero que en el futuro también será en detrimento y perjuicio de éstos mismos.

**Novena.** - El "acto administrativo" beneficia al particular, pero también puede perjudicarlo y si él considera que le causó un daño el Estado y lo prueba, el Estado debe repararlo e indemnizar al particular cubriendo los daños y perjuicios ocasionados por su acción, independientemente de las responsabilidades penales y/o administrativas inherentes.

**Décima.** - Si se logra homologar el "acto de gobierno", el "acto de administración", el "acto administrativo" y el "acto político", así como la *política, la administración y el Derecho Administrativo*, se podrán dar las bases para la consecución, obtención del bienestar familiar y social; administrando el Estado los recursos naturales para beneficio de los seres humanos en el presente y futuro.

**Décima Primera.** - Del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se deben extraer los planes, subplanes, programas, suprogramas idóneos para el desarrollo de la vida nacional llevándolos a cabo con la administración, la política y el gobierno, por que representa la actividad que realizan los gobernantes de este sexenio y que de las expresiones señaladas en el mismo y fácilmente de entender, podemos concluir que realmente se trata de conseguir el bienestar familiar con vista al bien general de los integrantes de la Nación Mexicana.

## CONCLUSIONES

**Primera.** - La *Administración* es el origen de las normas del *Derecho Administrativo* desde la antigüedad.

**Segunda.** - El concepto de *administración* lo utilizan para designar, no sólo las actividades realizadas por los seres humanos, sino también como órgano, e inclusive edificios, lo cual hace que la *administración* pierda su verdadero sentido y, por lo tanto se soslaya su real actividad.

**Tercera.** - No es lo mismo *Presidencialismo* que *Presidentismo*, ya que el *Presidencialismo* es un sistema político donde el gobierno se encuentra representado por el Poder Ejecutivo cuyo cargo es desempeñado por un individuo denominado *Presidente*, que fue designado por medio de la votación directa, predominando el Poder Ejecutivo en la función administrativa de la Nación sobre los otros poderes (*Legislativo* y *Judicial*), pero colabora, se coordina y se ayuda de ellos, para el desempeño de sus funciones en beneficio de la colectividad.

Y el *Presidentismo* se presenta cuando el que ocupa el cargo de *Presidente* es en razón de su persona y gobierna a su libre arbitrio, y no en razón de la función o el mandato que le fue conferido (órgano-jurídico) olvidándose y sobreponiéndose a la voluntad de los otros poderes, y sobre todo del pueblo.

**Cuarta.** - En cualquier tipo de descentralización, independientemente de la transferencia de recursos humanos, materiales, financieros, presupuestales y de otra naturaleza, se debe transferir, también la delegación del ejercicio pleno de las funciones atribuidas al órgano descentralizado, entre ellas la capacidad de decisión, lo que trae aparejada la responsabilidad correspondiente en el supuesto de que se realicen actos contrarios al derecho, a la razón, a la justicia y a la equidad, entre otros conceptos que son baluartes de la seguridad jurídica y por consiguiente de la voluntad del ser humano.

Pudiendo afirmarse que esto no sucede en nuestro medio político-administrativo, lo que impide la realización del supuesto de que los asuntos de la *Administración Pública Federal* y *Paraestatal* se resuelvan en el lugar en que se originan, lo que permite que se continúe el exodo de particulares al centro del asentamiento de los Poderes Federales, como son las *Dependencias* y *Entidades Paraestatales*, incluyendo la *Presidencia de la República*.

**Quinta.** - De conformidad con nuestra Constitución, según lo establecido fundamentalmente en el artículo 90 y en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículos 10, 20, 30, y 90 y demás relativos; así como la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, artículos 10, 20 y demás relativos de la misma, las *Entidades Paraestatales* forman parte de la *Administración Pública Federal*, y por lo tanto, sujetas al Poder Ejecutivo y a la *Jurisdicción Federal*, independientemente de que en ellas se realicen actividades de carácter estratégico o

# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ALPEROVICH, Moisei Salmoilovich, *Ensayos de la Historia de México*, Editorial Grijalvo, México, 1967.
- 2.- ÁLVAREZ-GENDÍN, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958.
- 3.- ANSON, Francisco; y DE LINAN, Fernando, *Teoría y Técnica de la Administración*, Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1961.
- 4.- ATTALI, Jacques, *Los Modelos Políticos (Les Modèles politiques)* Traducción de Enrique Muñoz Latorre, Editorial Labor, S.A., Barcelona, España, 1974.
- 5.- ATTILO LEVI, Mario, *La Lucha Política en el Mundo Antiguo*, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1968.
- 6.- ARGUEDAS, Ledda; CAMACHO, Manuel; CORDERO, Salvador; LOYO, Aurora; MEYER, Lorenzo; REYNA, José Luis; *Sociología y Ciencia Política en México, (Un balance de 25 años)*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, México, 1979.
- 7.- BELLO, Britton, *Matemáticas Contemporáneas*, Segunda Edición, Editorial Harla, 1983.
- 8.- BIDART CAMPOS, Germán J., *El Poder*, Ediar, S.A., Editora, Buenos Aires, Argentina, 1985.
- 9.- BIELSA, Rafael, *Principios de Derecho Administrativo*, Tercera Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1966.
- 10.- BORGES, Tomás, *Salinas, Los Dilemas de la Modernidad*, Editorial Siglo Veintiuno, S.A. DE C.V., México, 1993.
- 11.- BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Instituto de Administración Local, Madrid, España, 1985.
- 12.- BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, S.A., Volumen I, Madrid, 1991.
- 13.- BURDEAU, Georges, *Método de la Ciencia Política (Méthode de la Science Politique, 1959)*, Traducido al Castellano por Dr. Juan Carlos Puig, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964.
- 14.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; GARCÍA LAGUARDIA, Mario; PANTOJA MORAN, David; RUIZ MASSIEU, José Francisco; VALADES, Diego; VANOSSI, Jorge; y REYNALDO A., *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975.

15.- CANASI, José, *Derecho Administrativo*, Volumen I, Reimpresión, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1981.

16.- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, Primera Reimpresión, Grupo Editorial Porrúa, México, 1985.

17.- CORDERO, Rolando; TELLO, Carlos, *México la disputa por la Nación*, Editorial Siglo Veintiuno, Cuarta Edición, México, 1983.

18.- CORDOVA, Arnaldo, *La Política de masas en el Cardenismo*, Editorial Era, México, 1974.

19.- DE COBARRUVIAS OROZCO, Sebastián, *Tesoro de la Lengua Castellana o Español*, Ediciones Turner, Madrid, México, 1984.

20.- DE GORTARI, Eli; GORSKI, D.P.; y TAVANTS, P.V., *Principios de Lógica*, Editorial Grijalbo, S.A., México, D.F., 1971.

21.- DE LA CUEVA, Mario, *La Idea del Estado*, Editorial UNAM, México, 1975.

22.- DELGADILLO GUTIERREZ, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1989.

23.- DíEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo I*, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires Argentina, 1963.

24.- DIMOLK, Marshall Edwar, ODGEN DIMOLK, Gladys, *Administración Pública ("Public Administration")*, Traducción al español de la Tercera Edición por Agustín Barcenás, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1967.

25.- DUVERGER, Maurice, *Introducción a la Política ("Introduction à la politique"*, 1964 Editions Gallimard, Paris), Novena Edición, Traducida al castellano por Jorge Esteban, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 1987.

26.- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional ("Institutions Politiques et Droit Constitutionne"*, Primera Edición 1955, Décima Edición 1970), Traducción Castellana de Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José María Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe, Quinta Edición en Español, Ediciones Ariel, S.A., Barcelona, España, 1970.

27.- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I/1, Novena Edición 1986, cuarta reimpresión, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, España, 1990.

- 28.- ENTRENA, CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I/2, Organización Administrativo, Novena Edición, 1988, Segunda Reimpresión, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1990.
- 29.- ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, *Principios de Derecho Administrativo*, Colección de Texto de Apoyo Académico, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlaxcala, Mayo, 1980.
- 30.- FAYT, Carlos S., *Derecho Público*, Tomo I, Séptima Edición, Inalterada, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1988.
- 31.- FAYT, Carlos S., *Derecho Público*, Tomo II, Séptima Edición, Inalterada, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1988.
- 32.- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, Editorial El Colegio Nacional, México, 1983.
- 33.- FLORES CABALLERO, Romeo R., *Administración y Política en la Historia de México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, México, 1988.
- 34.- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésimosexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987
- 35.- FRANKEN, Tjerk; GARCÍA CARDENAS, Luis; ROZENSZTEIN, Mario; CHANES NIETO, José; CARRILLO CASTRO, Alejandro; RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio; CANIBE, Juan Manuel; *Política y Administración Pública*, Editorial Universidad Autónoma de México, México 1973.
- 36.- GARCÍA, José Antonio- TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Segunda Edición, revisada y ampliada, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968.
- 37.- GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Derecho Administrativo*, Volumen I, Editorial Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1943.
- 38.- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Primera Edición, 1940, Cuadragésima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- 39.- GARRIDO FALLA, Fernando, *Las Transformaciones del Régimen Administrativo*, Madrid, 1962.
- 40.- GETTEL, Raymond G., *Historia de las Ideas Políticas*, Editorial Nacional, México, 1979.
- 41.- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los Partidos Políticos en México*, Ediciones Era, Tercera Edición 1986, Segunda Reimpresión, México, 1990.

- 42.- GUILLY, Adolfo, *La Revolución Interrumpida: Dos Méxicos 1910-1920 una guerra campesina por la Tierra y el Poder*, Octava Edición, Editorial El Caballito, México, 1977.
- 43.- GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- 44.- HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, 1980.
- 45.- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado ("Staatslehre")*, Primera Edición en Alemán 1934, Primera Edición en Español 1942, Décimaprimer Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, S.A., de C.V., México, D.F., 1985.
- 46.- JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Primera Edición 1960, Tercera Edición, Editorial Tecno, S.A., Madrid, 1965.
- 47.- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y el Estado*, Traducción de Eduardo García Maynez, Primera Edición, 1949, Cuarta Reimpresión, UNAM, México, 1988.
- 48.- LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Editorial Melo, S.A., México, D.F., 1978.
- 49.- LA PIERRE, Jean-William, *El análisis de los Sistemas Políticos. (L'analyse des systemes politiques; publicada por PUF de Paris Press Universitaires de France, 1973)*, Traducida por Juan De Benavent, Primera Edición, Ediciones Península, Barcelona, 1976.
- 50.- LEDDA ARGUEDAS, MANUEL CAMACHO, SALVADOR CORDERO, AURORA LOYO, LORENZO MEYER, JOSE LUIS REYNA, *Sociología y Ciencia Política en México, (Un balance de 25 años)*, Editorial UNAM, Ciudad Universitaria, México, 1979.
- 51.- LÓPEZ, José M.; MORI, Roberto; y LABARCA, Rene, *Principios de Política y Economía*, Primera Edición 1973, Segunda Edición, Ediciones Panteón, Madrid, España, 1976.
- 52.- LÓPEZ, Mario Justo, *Introducción a los Estudios Políticos (Teoría Política)*, Volumen I, II, Segunda Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- 53.- LÓPEZ GALLO, Manuel, *Economía y Política en la Historia de México*, Ediciones "El Caballito", Vigésima Edición, México, D.F., 1982.
- 54.- MARROQUI, José María, *La Ciudad de México*, Tomo I, Segunda Edición, Editorial del Valle de México, S.A. de C.V., México, 1969.



- 55.- MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, Novena Edición, Madrid, España, 1985.
- 56.- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *La Sucesión Presidencial en México. Coyuntura Electoral y Cambio Político*, Editorial Nueva Imagen, coediciones con la UNAM, México, 1981.
- 57.- MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, Novena Edición, Madrid, 1985.
- 58.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo Primer Curso*, Editorial Harla, México, 1990.
- 59.- MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Nociones de Derecho Administrativo*, Editorial Banca y Comercio, S.A., Segunda Edición, México, 1972.
- 60.- MASSIE, Joseph L., *Bases Esenciales de la Administración*, Editorial Dina, México, 1967.
- 61.- McMLOSKY, Herbert; TUNER, John E., *URSS <HISTORIA DE RUSIA Y DEL ESTADO SOVIETICO, IDEOLOGÍA, FILOSOFÍA, EDUCACIÓN, MARXISMO, PUNTOS DEL PARTIDO COMUNISTA. CONSTITUCIÓN>* ("The Soviet Diattatiriship"), Traducida al español por Joaquín Merino, Ediciones Marata, Madrid, 1966.
- 62.- MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Nacional, México, D.F., 1980.
- 63.- MENDIETA Y NUNEZ, Lucio, *La Administración Pública en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1942.
- 64.- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- 65.- PAREJO ALFONSO, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Cáracas, 1984.
- 66.- POULANTZAS, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista* ("Pouvoir politique et classes"), Traducido por Florentino M. Torner, Primera Edición 1968, Vigésima Edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A., México, 1982.
- 67.- R. CASTELAZO, José, *Ciudad de México Reforma Posible. (Escenarios del Porvenir)*, Editorial Uno, S.A. de C.V., Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992.
- 68.- RÍOS ELIZONDO, Roberto, *El Acto de Gobierno, (El Poder y el Derecho Administrativo)*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975.

69.- ROFER, Francisco, *Compendio General de México a través de los Siglos*, Tomo I, Editorial del Valle de México, S.A., México.

70.- SARRIA, Félix, *Derecho Administrativo*, Ediciones Assandri, Argentina, 1961.

71.- SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo ("Traite Droit Administratif", París)*, Tomo I, Editora Martín Beach, Altuna, Montevideo, 1953.

72.- SCMITT, Carl, *El Concepto de lo Político*, ("Der Begriff des Politischen Texttr Von, 1932 mit einem Vorwort un drei Corollarien"), Versión Española traducida por Rafael Agapito, Alianza Editorial Tecno, S.A., Madrid, 1991.

73.- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Primera Edición 1959, Decimaquinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

74.- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Primera Edición 1964, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

75.- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1983.*, Primera Edición 1957, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

76.- WARREN F., Ilchman y NORMAN, Thomas Uphoff, *La Ciencia Política en la Economía Dinámica (The political economy of change)*, Editorial Limusa-Wileg, S.A., México, 1971.

## LEGISLACIÓN

1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Primera Edición 1953, Centésima Octava Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

2.- *Código Civil para el Distrito Federal*, Primera Edición: Leyes y Códigos de México, 1953, Sexagésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

3.- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (y disposiciones Complementarias)*, Primera Edición 1990, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

4.- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Primera Edición 1972, Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Novena Edición, México, D.F., 1993.

5.- *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1993.

6.- *Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994.

7.- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Primera Edición en Leyes y Códigos de México, 1980; Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1994.

8.- *Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes*, publicada en el *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado, el 11 de diciembre de 1977, Tomo XL, Aguascalientes, Suplemento al Número 50, y sus reformas de 10 de marzo de 1985, Aguascalientes, Ags., 1985.

9.- *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, Editado bajo la dirección de la Secretaría General de Compilación y Difusión. Este ejemplar se terminó de imprimir en el mes de julio de 1994.

10.- "*Ley Federal de Procedimiento Administrativo*", publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 4 de agosto de 1994.

11.- "*Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 25 de octubre de 1993.

12.- "*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 26 de julio de 1994.

13.- "*Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 28 de diciembre de 1994.

14.- "*Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 30 de diciembre de 1994.

15.- "*Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de mayo de 1995.

16.- "*Reglamento Interior de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*", publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 15 de septiembre de 1995.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1.- *Breve Diccionario de Política*, ONIVOK, L. y SHISHLIN, N. Traducida del Ruso por O. Razinkov, Editorial Progreso, Moscú, Urss, 1983.
- 2.- *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, OSORIO, Manuel, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, 1990.
- 3.- *Diccionario de Ciencia Política ("Handlexikon zur Politikwissenschaft")*, Dirigido por Görlitz Axel, Traducida al español por Jaime Nicolás Muñiz y Germán López Orfanel, Segunda Edición 1972, Alianza Editorial, Madrid, España, 1980.
- 4.- *Diccionario de Derecho Público*, FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1981.
- 5.- *Diccionario de Derecho*, DE PINA, Rafael; DE PINA VARA, Rafael, Décima Octava Edición, Editorial Porrúa, S.A., Actualizada por Juan Pablo de Pina García, México, 1992.
- 6.- *Diccionario de Derecho*, RIBÓ DURAN, Luis, Bosc Casa Editora, S.A., Barcelona, España, 1987.
- 7.- *Diccionario de Economía*, ("Dizionario di Economi". Italiano, 1982) RICOSSA, Sergio, Traducción por Stella Mastrangelo, Siglo Veintiuno Editores, España, 1990.
- 8.- *Diccionario de Filosofía ("Dizionario di filosofia")*, ABBNANO, Nicola, Primera Edición Italiana 1961, Octava Reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, D.F., 1991.
- 9.- *Diccionario de Filosofía*, FERRATER MORA, José, Primera Edición 1979, Séptima Reimpresión, Alianza Editora, S.A., Volúmenes 3 y 4, Barcelona, España, 1990.
- 10.- *Diccionario de la Lengua Española*, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Tomos I y II, Vigésima Edición, Madrid, 1984.
- 11.- *Diccionario de Mejianismos*, SANTAMARÍA, Francisco, J., Primera Edición 1954, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.
- 12.- *Diccionario de Planeación y Planificación*, ORTEGA BLAKE, Editorial Edicol, S.A., México, 1982.
- 13.- *Diccionario de Política*, BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. Traducida al español por Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, Primera Edición en Italiano, Primera Edición en Español,

1981-1982, Octava Edición, Volumen I, Siglo Veintiuno Editores, México, 1994.

14.- *Diccionario de Política*, BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. Traducida al español por Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, Primera Edición en Italiano, 1976, Primera Edición en Español, 1981-1982, Séptima Edición, Volumen II, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., México, 1994.

15.- *Diccionario de Política*, MORENO, Daniel, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

16.- *Diccionario de Política*, GARZARO, R., Editorial Tecnos, S.A., Salamanca, Madrid, 1977.

17.- *Diccionario de Política Internacional*, HERNÁNDEZ, Edmundo, -VELA SALGADO, Primera Edición 1981, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.

18.- *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, ROBLES, Gil; PÉREZ SERRANO, Editorial Taurus, Madrid, 1977.

19.- *Diccionario de Términos Socio/Políticos*, SERRANO GÓMEZ, Miguel, Editorial Everest, S.A., León, España, 1977.

20.- *Diccionario Enciclopédico*, Gran Sopena, Tomo XIV, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, España, 1973.

21.- *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, CABANELLAS, Guillermo, Tomos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, Editorial Heliasta, Vigésima Primera Edición, Buenos Aires; Argentina, 1989.

22.- *Diccionario Jurídico*, GARRONE, José Alberto, Abeledo-Perrot, Tomo I, II, III, Buenos Aires, Argentina, 1986 y 1987.

23.- *Diccionario Jurídico Elemental*, CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1988.

24.- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomos I, III, IV, Primera Edición 1984, Sexta Edición Revisada y Aumentada, Editorial Porrúa, U.N.A.M., México, 1993.

25.- *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, La Política, Obra realizada por el equipo de redacción Pal, bajo la dirección de Juan Ontza, Asurio de Ediciones, S.A., Bitt, Madrid, 1983.

26.- *Enciclopedia del Pensamiento Político* ("The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought", 1987). MILLER, David; COLEMAN WILLIAM, Janet; CONNOOLLY-ALAN RYAN. Traducida por María Teresa Casado Rodríguez, Editorial Casta Alianza, S.A., Madrid, España.

27.- *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomos I, IV, VI, XII, XV, XVII, XXI, XXVII, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1968.

28.- *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo VII, XII, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1974.

29.- *Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos*, SOTO ALVAREZ, Clemente, Editorial Limusa, México, 1981.

30.- *Vocabulario Jurídico*, CAPITAN, Henri, Ediciones de Palma, Primera Edición 1961, Octava Reimpresión, Buenos Aires, Argentina, 1986.

#### REVISTAS

1.- *Revista de la Facultad de Derecho, Cardinal*, Época II, Año IV, Nº 3, Junio de 1982, Artículo: "Derecho Administrativo y Orden Público; NOGUERÓN CONSUEGRA, Pedro.

2.- *Administración y Política*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983.

#### DOCUMENTO

1.- *Elecciones Federales de 1994*, Datos proporcionados por el "Instituto Federal Electoral", Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Resultados Definitivos Según los Cómputos Distritales, Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1994.

#### OTROS

1.- *Manual de Historia y Economía (Compendio)*, Ediciones Quinto Sol, S.A., México.

2.- ----- *Estados Unidos Mexicanos.- Resumen General.- XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Primera Edición febrero de 1992, reimpresión mayo, Editado por el Instituto Nacional de Estadística Geográfica, México, 1992.